



Maestría en Economía Política con mención en Economía Argentina

Tesis de Maestría:

TÍTULO

La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política. Argentina ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad.

Alumno: Lic. Juan Manuel Padín

Director de tesis: Dr. Juan Santarcángelo

Buenos Aires, 9 de marzo de 2018

RESUMEN

La creación de la OMC y su entramado normativo a mediados de los años '90 limitó el espacio para la política comercial externa de Argentina. Los reducidos márgenes de acción disponibles para administrar el flujo de divisas por la vía comercial ante la reaparición de la restricción externa en la posconvertibilidad evidencian claramente esta situación. El presente trabajo se propone examinar los alcances de las reglas de la OMC, evaluando las alternativas que ofrece la Organización para enfrentar una situación crítica en la balanza de pagos, y los riesgos asociados a la utilización de otros instrumentos de política comercial.

Palabras clave:

OMC - Balance de Pagos – Restricción externa - Posconvertibilidad

ABSTRACT

The creation of the WTO and its legal framework in the mid-1990s shrank the policy space in Argentina's foreign trade policy. The narrowed range of policies still available to manage foreign exchange earnings through trade channels before the reappearance of the external constraint in the post-convertibility period clearly exemplifies this situation. The present paper aims to examine the scope of WTO rules, and evaluate the options offered by the Organization to face a critical balance of payments situation and the risks associated with the implementation of alternative trade measures.

Keywords:

WTO – Balance of Payments – External Constraint - Post Convertibility

Agradecimientos

La presente Tesis es el resultado final de diversos trabajos y experiencias en las cuales han sido fundamentales los aportes de muchos compañeros/as, sin los cuales no me hubiese sido posible concluir este estudio.

En primero lugar, quiero expresar mi agradecimiento a Juan Santarcángelo, Director de la Tesis de Maestría, mentor fundamental para que este trabajo llegase a buen puerto y, esencialmente, un ineludible defensor de un país más justo, más digno, y más equitativo.

En segundo lugar, a Eduardo Basualdo, Director de la Maestría en Economía Política de la FLACSO, que junto con Daniel Azpiazu, Enrique Arceo, y todo el equipo docente que participó en el dictado de clases en 2008-2009, pusieron su mayor empeño en transmitirnos, con perseverancia y exigencia, su profundo conocimiento de la economía argentina y su compromiso con los grandes desafíos que afronta nuestro país.

En tercer lugar, quiero expresar mi gratitud a todos y todas los compañeros/as con quienes compartimos largas horas de charlas, debates y aprendizajes en una peculiar coyuntura histórica, donde un Gobierno con una orientación marcadamente disímil con relación a la lógica preponderante en los años '90, atravesó el conflicto con las patronales agropecuarias en 2008 y los inicios de la mayor crisis internacional desde los años '30. Me interesa subrayar especialmente el rol que tuvieron dos agudos y empedernidos discutidores como Mariano Barrera y Martín Astarita.

El quinto agradecimiento es para mis padres y hermanos, que siempre apoyaron con entusiasmo toda iniciativa personal, por descabellada que fuese.

Finalmente, el último y más especial agradecimiento es para mi mujer, Graciela Bellotti, y nuestros dos pequeños amados (y revoltosos) hijos, Simón y Camilo.

Índice

INTRODUCCIÓN	1
1. EL ROL DE LA OMC Y EL ESPACIO PARA POLÍTICAS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	7
1.1 Antecedentes	7
1.2 La Organización Mundial del Comercio	10
1.2.1 La Argentina en la OMC	17
1.3 El espacio para políticas en la OMC	20
1.3.1 Antecedentes históricos	21
1.3.2 Dimensiones en el debate sobre el espacio para políticas	25
1.3.3 El impacto de la reducción del “policy space”	27
1.3.4 La reafirmación de los límites: el sistema de solución de diferencias (SSD)	32
2. INTERVENIR ANTE LA RESTRICCIÓN EXTERNA. ALTERNATIVAS Y LIMITANTES PARA ADMINISTRAR EL FLUJO DE DIVISAS POR LA VÍA COMERCIAL	44
2.1 La restricción externa	44
2.2 Las disposiciones específicas en materia de balanza de pagos	49
2.3 Otras alternativas	60
2.3.1 ¿Incrementar los aranceles?	61
2.3.2 ¿Utilizar más intensivamente las licencias?	65
2.3.3 ¿Restringir las importaciones?	71
2.3.4 Consideraciones adicionales: los principios de Nación Más Favorecida y Trato Nacional	74
2.3.5 El uso previsto para las excepciones	82

3. EL RESURGIMIENTO DE LA RESTRICCIÓN EXTERNA EN LA POS CONVERTIBILIDAD	88
3.1 La Posconvertibilidad. Una nueva orientación de política económica	88
3.2 Los límites a la intervención estatal ante la restricción externa desde la óptica comercial. El caso “Argentina-Medidas que afectan a la importación de mercancías”	103
3.2.1 Introducción	103
3.2.2 El caso “Argentina – Medidas que afectan la importación de mercancías”	107
4. CONCLUSIONES	117
ANEXO I. MEDIDAS IMPLEMENTADAS ANTE LA REPARACIÓN DE LA RESTRICCIÓN EXTERNA	124
BIBLIOGRAFÍA	127

Lista de Siglas y Abreviaturas

Acuerdo LIC	Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
Acuerdo MIC	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
Acuerdo OTC	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
Acuerdo SG	Acuerdo sobre Salvaguardias
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
Acuerdo sobre la OMC	Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio
Acuerdo sobre los ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
Acuerdos OMC	Acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los anexos del Acuerdo sobre la OMC
AEC	Arancel Externo Común del Mercosur
AFC	Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
CBC	Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas
DPN	Derecho de Primer Negociador
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias

GATT de 1947	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
IED	Inversión Extranjera Directa
MEPC	Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NCM	Nomenclatura Común del Mercosur
OA	Órgano de Apelación de la OMC
OIC	Organización Internacional de Comercio
OMC	Organización Mundial del Comercio
PD	País/es Desarrollado/s
PED	País/es en Desarrollo/s
PMA	País/es Menos Adelantado/s
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SSD	Sistema de Solución de Diferencias
TED	Trato Especial y Diferenciado
Trato NMF	Trato General de la Nación Más Favorecida

Nota Metodológica

En el trabajo se citan varios documentos oficiales de la OMC haciendo referencia a su signatura. Esta oficia de identificador único, y comprende una combinación de letras, números y sufijos. Las letras designan la colección, la serie, el tipo y la categoría del documento, y los números siguen un orden secuencial (a modo de ejemplo, WT/GC/W/279 o WT/L/93). La nomenclatura de los documentos se encuentra disponible en:

https://docs.wto.org/gtd/Complete_List_WTO_Collections_Symbols/WTO_document_nomenclature_s.pdf

Introducción

Las transformaciones que se produjeron en la configuración de la economía mundial desde los años '70 bajo la óptica de un capitalismo de libre mercado originaron una formidable presión a efectos de impulsar un proceso de apertura comercial a nivel global. Este resultado alcanzó su cenit en los años '90, y se cristalizó en múltiples iniciativas (unilaterales, bilaterales, regionales, y multilaterales) a través de las cuales se consolidó un entramado normativo más permeable al libre flujo de mercancías en la vasta mayoría de las naciones del mundo.

En el caso de los países latinoamericanos, la liberalización comercial fue sólo una faceta de un proceso de apertura económica más amplio que se concretó en la década del noventa bajo el auspicio del Consenso de Washington, y con el aliento del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que facilitaban el acceso a créditos en tanto se adoptaran determinadas políticas económicas (privatizaciones, ajuste fiscal, apertura financiera, reformas laborales, etc.).

El papel de estos organismos internacionales fue muy relevante a la hora de impulsar la aplicación de políticas de corte neoliberal. No obstante, en lo que respecta a la apertura comercial fue otra institución la que operó como soporte multilateral de esta agenda, impulsando un agudo rediseño de las reglas por las que se rige el comercio internacional. Nos referimos a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los compromisos asumidos por los Miembros de esta Organización creada en 1995 limitaron el espacio para la política comercial externa, entendido como la habilidad de actuar o el margen de acción disponible con que cuenta un gobierno para aplicar políticas, a cambio de un (supuesto) mejor acceso a los mercados y un positivo desempeño comercial. Pero estos límites tuvieron un claro impacto diferencial. En efecto, la firma del Acuerdo sobre la OMC prohibió o limitó el uso de ciertos instrumentos o medidas históricamente utilizadas por los países desarrollados (PD) y los países de industrialización reciente como los requisitos de contenido local, las restricciones a las

importaciones, una débil vigilancia sobre los derechos de propiedad, etc.¹ Estas opciones, en consecuencia, dejaron de estar al alcance de los países en desarrollo (PED)², independientemente de la situación social que éstos enfrentasen y de su apremio por transformar sus estructuras económicas, condición indispensable para ofrecer una mejor calidad de vida a sus ciudadanos.

Así, muchas disputas comerciales en el seno de lo OMC obligaron (y obligan) a los PED demandados a modificar medidas relevantes en sus esquemas de políticas, a fin de ajustarse a lo prescripto en el marco normativo multilateral. Un caso concreto lo ofrece la Argentina en la posconvertibilidad. A partir de una revigorizada política de administración del comercio exterior ante la crisis internacional en 2008 y la *reaparición* de la restricción externa³ en 2011, la administración kirchnerista implementó desde este último año una serie de iniciativas con vistas a evitar el deterioro de la balanza de pagos, y sostener el empleo. Entre las medidas de índole comercial, se destacaron:

- i) las declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI), un mecanismo de información anticipada que debía ser aprobado por las autoridades como requisito ineludible para efectuar una operación de importación; y
- b) un variado listado de compromisos que se requería a los importadores (el equilibrio de la balanza comercial por firma; la limitación del

¹ En muchos casos, como veremos a lo largo del trabajo, las prohibiciones o restricciones no estaban ligadas a cambios normativos. Ya eran parte del legado del GATT de 1947. Pero el refuerzo de los mecanismos de cumplimiento junto a aclaraciones o modificaciones en determinadas disposiciones, las tornaban efectivamente operativas.

² Más precisamente, el fortalecimiento de un sistema basado en reglas aumentó el riesgo de sufrir represalias ante la implementación de medidas incompatibles con los compromisos asumidos. Por supuesto, ser parte del sistema también otorga beneficios que explican, al menos en parte, las razones por las cuales la mayoría de los países del planeta pertenece a una organización como la OMC. Este tema reviste una importancia cardinal, pero no será abordado en la presente tesis sino secundariamente, atento al objeto de estudio de la misma.

³ El concepto se desarrolla en el punto 2.1.

volumen de importaciones; compromisos de precios; incorporación de contenido local; realización de inversiones en el país, y/o no girar utilidades).

Esta modalidad de intervención generó fuertes reacciones en gran parte del núcleo empresarial. Y motivó la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC por parte de EE.UU., Japón y la UE, bajo el alegato de que las medidas que aplicaba la Argentina eran incompatibles con varias de las reglas de la OMC. A resultas de ello, este Grupo examinó el caso y le recomendó al OSD que solicite a la Argentina “que ponga las medidas cuya incompatibilidad con el GATT de 1994 se había constatado en conformidad con ese Acuerdo”. El país debía cumplir con las recomendaciones, so pena de enfrentar medidas de retaliación por parte de las potencias demandantes.

Desde la óptica del derecho OMC, por cierto, existían alternativas que podrían haber compatibilizado los compromisos comerciales multilaterales asumidos por la Argentina con los objetivos trazados por la administración kirchnerista. En particular, invocar las disposiciones vigentes a efectos de salvaguardar la situación financiera exterior y obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de un programa de desarrollo económico. Recurrir a otras opciones disponibles, como el uso de los aranceles aduaneros, las licencias de importación, las excepciones, o la aplicación de medidas de defensa comercial, también era posible. Pero, como veremos en el trabajo, estas herramientas están diseñadas para otros fines, y cuentan con contornos sumamente estrechos.

En razón de lo expuesto, el problema de investigación que se analizará en la presente Tesis es dar cuenta de las restricciones que enfrenta la política comercial externa argentina bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio. En particular, la pregunta de investigación a dilucidar es: ¿Cuáles son los límites que impone el entramado normativo de la OMC a un país como la Argentina a la hora de hacer frente a un escenario de restricción externa?

El objetivo general del trabajo es examinar el impacto de la reducción del espacio para la política comercial externa argentina, derivado de los compromisos asumidos ante la OMC, de cara al resurgimiento de la restricción externa que experimentó el país en la posconvertibilidad.

Los objetivos específicos son:

- a. Analizar el papel de la Organización Mundial del Comercio, y los alcances de su marco regulatorio a fin de evaluar su efecto en la política comercial externa argentina ante la reaparición de la restricción externa durante la posconvertibilidad.
- b. Sintetizar los principales aspectos del debate sobre el espacio para la política (policy space) en el marco de la OMC.
- c. Examinar las herramientas disponibles en el derecho OMC a efectos de intervenir ante una delicada situación financiera externa.
- d. Describir las implicancias del caso “Argentina - Medidas que afectan a la importación de mercancías”, que enfrentó el país en la OMC ante la solicitud cursada al Órgano de Solución de Controversias por la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos.

El trabajo plantea las siguientes hipótesis:

- a. La creación de la OMC y, en particular, ciertos artículos, acuerdos e instrumentos conexos que son parte integrante del Acuerdo General limitan fuertemente el espacio para la política comercial externa argentina. Esta reducción es aún mayor si se consideran un conjunto de dimensiones “endógenas” y “exógenas” que impactan de modo específico en cada país.
- b. Los múltiples lineamientos y medidas de política que utilizaron los PD y también ciertos PED para propiciar su desarrollo resultan incompatibles a la luz de las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC.
- c. Las alternativas que ofrece la OMC para enfrentar una situación crítica de la balanza de pagos son estrechas y conllevan un conjunto de condicionalidades que limitan aún más el margen de acción disponible.
- d. El caso “Argentina — Medidas que afectan a la importación de mercancías” manifiesta de modo concreto la invalidación de determinadas herramientas para enfrentar un escenario de restricción externa, y potencia la necesidad de repensar las políticas públicas que explícitamente tomen en cuenta el nuevo escenario existente.

La Tesis busca contribuir a la literatura vinculada con el análisis de la reducción del “espacio para la política” a partir de examinar críticamente la modalidad de intervención definida por la administración kirchnerista ante la reaparición de la restricción externa durante la posconvertibilidad.

Es dable subrayar que existen múltiples antecedentes que examinan la cuestión del espacio para políticas, ya sea de carácter teórico-conceptual como aplicaciones específicas de este concepto a casos nacionales o sectoriales. No obstante, en la literatura especializada no se examinó bajo esta óptica el impacto de su reducción en una situación concreta como la que experimentó la Argentina durante la posconvertibilidad.

Detallar los límites que enfrentó el país, desde la política comercial, para intervenir ante la restricción externa es una contribución relevante dado al carácter estructural que tiene este fenómeno. La Tesis, en ese sentido, puede ofrecer una guía que sintetice varios de los problemas y desafíos que salen a la luz frente a una coyuntura de tal naturaleza; y puede contribuir al necesario replanteamiento de las políticas comerciales desde esta óptica, enfatizando la importancia de contar con mayores herramientas (y mejores políticas) que permitan ampliar el margen de acción disponible.

Con estos objetivos, el trabajo se estructura del siguiente modo. En primer lugar, se examinan los antecedentes históricos y principales características de la OMC y se destaca el rol e incidencia de la Organización respecto al espacio para políticas (“policy space”). Luego, en el segundo capítulo, se busca analizar las alternativas que ofrece el derecho OMC para intervenir ante la restricción externa. Aquí, además de desarrollarse el referido concepto, se describen ciertas disposiciones clave sobre el comercio de mercancías que pueden ser invocadas por un Miembro para salvaguardar su situación financiera exterior. Se indagan, en particular, las regulaciones en materia de balanza de pagos, y otras disposiciones a las que suelen recurrir los Miembros para administrar el intercambio comercial (aranceles, contingentes, licencias, etc.), cuyo uso y viabilidad presenta particularidades relevantes.

En el tercer capítulo, se aborda el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad, repasando algunas de las características centrales del cambio de orientación de la política económica que signó la etapa, y el comportamiento de la balanza de pagos. A continuación, se evalúan las medidas adoptadas por el gobierno kirchnerista

La OMC y la reducción del espacio para la política. Argentina ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad.

para hacer frente a la restricción y, finalmente, se presentan las derivaciones del caso que enfrentó la Argentina en la OMC (“Medidas que afectan a la importación de mercancías”) a solicitud de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

Por último, se desarrollan las reflexiones finales.

1. El rol de la OMC y el espacio para políticas en los países en desarrollo

“Las disciplinas multilaterales comerciales ahora sirven para restringir no tanto el tratamiento discriminatorio entre países sino más bien la intervención de los gobiernos vis a vis los mercados”

Yilmaz Akyuz (2008b)

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 pilares relevantes sobre los que debía sustentarse 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 en 1948⁴.

La Carta preveía en su séptimo capítulo la creación de una Organización Internacional de Comercio (en adelante, OIC). Entre sus propósitos, en línea con la teoría keynesiana dominante, 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

⁴ 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.

muchos Congresos nacionales a ratificar la Carta, y la negativa del Congreso estadounidense a tratar este tema en 1950, lo que terminó por sepultar la iniciativa.

Sin embargo, lejos de desanimarse, los esfuerzos de los países centrales en su afán de regular las relaciones comerciales internacionales dieron lugar a un nuevo marco normativo: el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1947 (en adelante, 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, elaborado en New York por una Comisión Redactora⁵ que tomó como base el capítulo IV de la Carta de la Habana (denominado “Política Comercial”), fue el resultado de las negociaciones comerciales que se produjeron en el período 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 integrase 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, finalmente, no se creara la OIC⁶. 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

⁵ Creada en Londres en 1946 a instancias de la Comisión Preparatoria de la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo de las Naciones Unidas.

⁶ Al respecto, ver artículo XXIX del GATT de 1947 (Relación del Presente Acuerdo con la Carta de la Habana).

período, se extendió significativamente la cantidad de Partes Contratantes del Acuerdo, y se alcanzaron nuevos compromisos a partir de sucesivas rondas de negociaciones⁷.

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-institucionales⁸.

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), en pleno auge del neoliberalismo. Los acuerdos allí logrados 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 1° de enero de 1995.

⁷ El GATT 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.

⁸ 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. La decisión permitió que las Partes Contratantes puedan ofrecer un trato diferenciado y más favorable a los PED sin extender dicho trato a las otras Partes. De este modo, era posible aplicar este trato, ya sea por parte de los países desarrollados o entre los mismos PED, sin que otra Parte reclamara la aplicación de la cláusula Nación Más Favorecida. Los alcances de esta cláusula se desarrollan el Capítulo 2.

1.2 La Organización Mundial del 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 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 períodos que transcurren entre las sesiones de la Conferencia, la principal autoridad en representación de ésta es el Consejo General, conformado por representantes de los países Miembros.

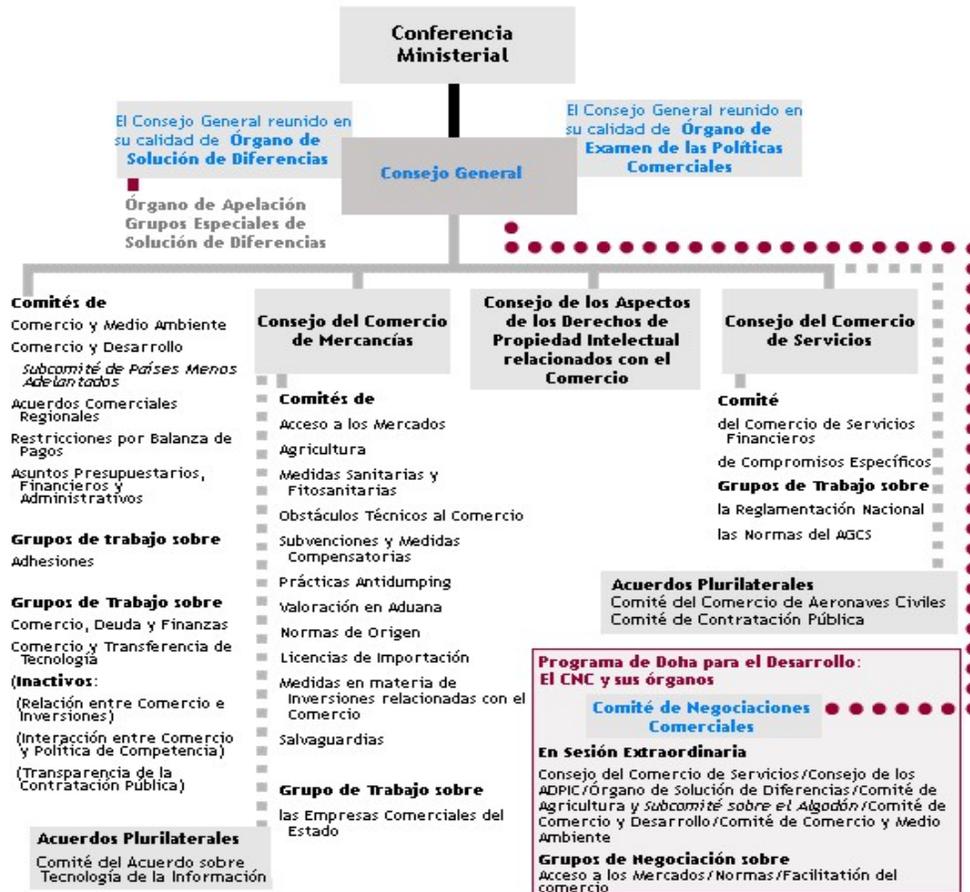
Como se desprende del Cuadro N° 1 que presenta el organigrama de la OMC, este Consejo General también se reúne en su carácter de Órgano de Solución de Diferencias y de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Además, dependen del Consejo diversos Comités y Grupos de Trabajo, al igual que el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios, y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio.

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 mismos Miembros los que se definen a sí mismos. Y como se podría esperar, esta cuestión no está exenta de disputas. Otros países pueden no aceptar que un Miembro se acoja a las disposiciones de trato especial y diferenciado (en adelante, TED) previstas para los PED.

De todas formas, en términos prácticos, el valor de las disposiciones TED es reducido; más allá de ofrecer la posibilidad de contar con asistencia técnica, generalmente estipulan períodos de transición a partir de los cuales los PED terminan asumiendo el mismo tipo

de compromisos que los PD⁹. Por otra parte, de acuerdo a Makuc (1997:59), 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".

Cuadro N° 1. Estructura Organizativa de la OMC



Fuente: OMC

⁹ 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.

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 en contraposición con los sistemas de votación del FMI y del BM, donde los países más desarrollados poseen un porcentaje mayor de votos y bastan que unos pocos países se pongan de acuerdo para ganar las votaciones. Sin embargo, el supuesto democrático es discutible y descansa en una sobrevaloración de aspectos procedimentales por sobre cuestiones sustantivas, como las diferencias de poder relativo subyacentes entre los Miembros.

Por ejemplo, tal como es posible observar en el Cuadro N° 2, 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, asimismo, 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. La Argentina, aun 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, lo que la ubica más allá del puesto 40 en los rankings de las potencias comerciales.

Las determinaciones de mayor relevancia se adoptan habitualmente por consenso¹⁰ 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 compromisos¹¹, interpretación de acuerdos,

¹⁰ 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”.

¹¹ 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 estableció 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.

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 los artículos I y II del GATT de 1994 -Trato General de la Nación Más Favorecida y Listas de concesiones-, II.1 del AGCS, o 4 del Acuerdo sobre los ADPIC, éstas surtirán efecto únicamente tras la aceptación por parte de todos los Miembros.

Cuadro N° 2. Comercio mundial. Principales Miembros y compromisos arancelarios

	Ranking Exportador		Part. % de las Exportaciones Mundiales	Ranking Importador		Part. % de las Importaciones Mundiales	Promedio Simple		Arancel Máximo		
	Monto			Monto			Aranceles Consolidados (en %)	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
Subtotal		11,664	73.1		11,619	71.6					
Total		15,955	100.0		16,225	100.0					
Argentina	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.

Cabe recordar que fueron los Estados Unidos quienes impulsaron cambios en la redacción original del mecanismo de decisión, elevando el umbral para la toma de decisiones con la intención de evitar tanto la pérdida de soberanía ante la formación de eventuales “mayorías repentinas”, así como la posibilidad de que otros Miembros renuncien a algunos de los compromisos asumidos haciendo uso de un sistema de decisión más laxo.

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. Éstos, por intermedio de prácticas de todo tipo y asistidos por el 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 PED, desmantelando las regulaciones nacionales sobre el capital extranjero y las políticas arancelarias.

La cuestión de la gobernanza en la OMC y la necesidad de mayor transparencia motivaron varias propuestas en cuyo origen se reconocen fuertes críticas sobre la modalidad de adopción de decisiones y construcción del afamado “consenso”. Por un lado, se destacan ciertas iniciativas dirigidas a alejarse de esta práctica y crear un Comité Ejecutivo; por el otro, proyectos de reforma que tenían por objeto ampliar el rol de la sociedad civil o contar con un brazo no ejecutivo en la organización. En el primer caso, se proponía la creación de un Comité o Consejo cuya representación se conformase 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 relevase áreas de potencial 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). Ninguna de estas propuestas prosperó.

La estructura básica del Acuerdo sobre la OMC, piedra angular que fija las bases jurídicas e institucionales de la Organización, comprende bajo el paraguas del Acuerdo General sobre la OMC a los Acuerdos sobre Bienes, Servicios, y Propiedad Intelectual; al Mecanismo de Solución de Diferencias; y al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, como se detalla en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3. Estructura de los Acuerdos OMC

Acuerdo General	Acuerdo por el que se establece la OMC		
	Bienes (Anexo 1A)	Servicios (Anexo 1B)	Propiedad intelectual (Anexo 1C)
Principios básicos	GATT	AGCS	ADPIC
Elementos adicionales	Otros acuerdos sobre bienes y sus anexos	Anexos sobre servicios	
Compromisos de acceso a los mercados	Listas de compromisos de los países	Listas de compromisos de los países (y exenciones del trato NMF)	
Solución de diferencias	SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS (Anexo 2)		
Transparencia	EXÁMENES DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES (Anexo 3)		
ACUERDOS COMERCIALES PLURILATERALES (Anexo 4)			

Fuente: OMC

En particular, el Anexo 1A, denominado Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, está compuesto por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994)¹²; por varios acuerdos comerciales específicos (agricultura, valoración en aduana, licencias, obstáculos técnicos, reglas de origen, salvaguardias, facilitación del comercio, aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias¹³, etc.); y por los compromisos de acceso a mercado de los Miembros (también llamados “Listas de concesiones” o “Listas de compromisos”).

El Anexo 1B contiene el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios -AGCS-; las Listas de concesiones de los Miembros; y las exenciones al Trato Nación Más Favorecida

¹² Incluye asimismo al GATT de 1947 y a un conjunto de decisiones y exenciones dispuestas en su período de vigencia. Este Anexo también cuenta con varios Entendimientos específicos, que son aclaraciones respecto a las disposiciones del GATT.

¹³ Este Acuerdo tiene una gran relevancia para la Argentina, y ha sido invocado en varias diferencias comerciales, como lo atestiguan las disputas con Estados Unidos respecto a los limones o la carne argentina ante medidas restrictivas aplicadas por dicho país.

(NMF)¹⁴; y el Anexo 1C está constituido por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

En el Anexo 2 del Acuerdo se fijan las reglas y procedimientos para el sistema de solución de diferencias, 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 transparencia¹⁵ y comprensión de las políticas que aplican los Miembros. Finalmente, el Anexo 4 abarca a los Acuerdos Comerciales Plurilaterales (Aeronaves Civiles y Contratación Pública), de carácter vinculante únicamente para aquellos Miembros que decidieron asumir estos compromisos.

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 acuerdos¹⁶ e instrumentos jurídicos multilaterales¹⁷. 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 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 Anexos¹⁸, la Conferencia

¹⁴ El Trato Nación Más Favorecida se desarrolla en el Capítulo 2.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.”

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

¹⁸ Existen asimismo previsiones cuando no se alteran derechos y obligaciones de los Miembros. A su vez, hay tratos específicos para ciertas cuestiones atinentes al Acuerdo sobre los ADPIC, y determinados artículos. Al respecto, ver artículo IX del Acuerdo sobre la OMC; artículos I y II del GATT de 1994; artículo II, párrafo 1 del AGCS; y artículo 4 del Acuerdo sobre los ADPIC.

Ministerial puede decidir -por mayoría de tres cuartos- el retiro o permanencia de un Miembro.

Finalmente, los asuntos administrativos de la OMC están a cargo de una Secretaría encabezada por un Director General, que ofrece apoyo técnico a los distintos Consejos y Comités, presta asistencia técnica a los PED, vigila y analiza la evolución del comercio mundial, facilita información al público y a los medios de comunicación, y organiza las Conferencias Ministeriales¹⁹.

1.2.1 La Argentina en la OMC

La Argentina se incorporó como parte contratante del GATT en 1967 (Ley N° 17.799) y es Miembro de la OMC desde su creación. El país 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 Cairns²⁰.

La Argentina también ejerce presión en la cuestión agrícola mediante su participación en el Grupo de los 20²¹, 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. Además, es parte del Grupo ANMA-11, una coalición de miembros

¹⁹ Para más detalle sobre su propósito, ver https://www.wto.org/spanish/thewto_s/secret_s/intro_s.htm

²⁰ 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 Zelandia, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay, y Vietnam. Al respecto, ver <http://cairnsgroup.org/pages/default.aspx>

²¹ 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.

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”; también conforma el Grupo de “Amigos de los Peces” que busca, entre otras cuestiones, reducir las subvenciones a la pesca.

La “agenda OMC” es abordada por diversos organismos nacionales (Cuadro N° 4), con cierto nivel de articulación de acuerdo a los temas a tratar. Entre los principales 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, Órgano de Solución de Diferencias, etc.).

En segundo lugar, la Subsecretaría de Comercio Exterior dependiente del Ministerio de Producción, participa 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 Internacionales²² y la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales). 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 la política comercial internacional.

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

²² 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.

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, aborda específicamente la agenda de valoración en aduana y facilitación del comercio. Aquí intervienen, mayormente, la Dirección de Asuntos Internacionales de la AFIP, y Subdirección General de Técnico Legal Aduanera de la DGA/AFIP. Asimismo, diversos organismos colaboran en temas puntuales de acuerdo a sus competencias. Por ejemplo, la Secretaría de Comercio Interior en cuestiones vinculadas a obstáculos técnicos al comercio; o el Ministerio de Transporte y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria en asuntos puntuales vinculados a la facilitación del comercio.

Por último, cabe destacar que cuando el país enfrenta un litigio, la Cancillería tiene un papel preponderante, y es asistida técnicamente por el/los Organismo/s que lleva/n adelante la política impugnada o tienen vinculación con el tema en disputa. El sector privado afectado también suele participar activamente; y, dependiendo de la complejidad del caso y de la evaluación política de oportunidad, mérito y conveniencia, se cuenta (o no) con el asesoramiento legal de estudios extranjeros, donde tallan fuertemente las firmas estadounidenses.

Cuadro N° 4. Principales Organismos Nacionales involucrados en asuntos OMC

	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	MINISTERIO DE PRODUCCIÓN	MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA	MINISTERIO DE HACIENDA	
Principales Áreas involucradas	SECRETARIA	Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales	Secretaría de Comercio, y Subsecretaría de Comercio Exterior	Secretaría de Mercados Agroindustriales	AFIP (Organismo Descentralizado dependiente del Ministerio de Hacienda)
	DIRECCION	Dirección de Solución de Controversias Económicas Internacionales	Dirección Nacional de Facilitación del Comercio Exterior; y Dirección Nacional de Política Comercial Externa	Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales	Dirección General de Aduanas; y Dirección de Asuntos Internacionales (AFIP Central)
	OTROS ORGANISMOS / AREAS DEPENDIENTES	Misión Permanente ante los Organismos Internacionales en Ginebra	Comisión Nacional de Comercio Exterior		

Fuente: Elaboración propia.

1.3 El espacio para políticas en la OMC

Cuando un Gobierno firma un acuerdo comercial, es esperable que obtenga una serie de beneficios (un mayor acceso a mercados, previsibilidad en el trato, más transparencia, etc.) a cambio de comprometerse voluntariamente a tomar ciertas medidas, como la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio. En este sentido, los países se comprometen a limitar su espacio para la política, entendido aquí como la “habilidad de actuar”, a cambio de recibir determinados beneficios. Otras definiciones resultan interesantes. Entre éstas, subrayamos la ofrecida por Bosch (2009) que, al analizar cómo impacta en la política industrial el conjunto de reglas de la OMC, define al espacio para políticas como “el universo de opciones de acción gubernamental para lograr un determinado objetivo de política pública”.

La limitación del margen de acción no es un tema novedoso; en efecto, siempre es un punto presente (y en tensión) en cualquier negociación. La relación de los imperios con sus colonias o semi-colonias, y/o entre países soberanos pero con relaciones marcadamente asimétricas ofrece múltiples ejemplos históricos. También existen casos de ampliación del espacio para la política, 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 (Chang, 2005a). Lo relevante, en todo caso, es evaluar la naturaleza y alcance de la reducción (o ampliación) del espacio, y cómo esto puede afectar a un país en desarrollo (como la Argentina) en cierta coyuntura histórica.

Para esto, resulta indispensable justipreciar la dimensión normativa (incluyendo la arquitectura, el alcance, y el contenido específico de las disposiciones de los acuerdos) a la luz de los beneficios esperados, e indagar si lo acordado permite o no (y de qué modo) alcanzar los objetivos que determina cada sociedad. Esto es esencial dado que los acuerdos comerciales no son un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar otros fines superiores. O al menos, así son presentados, como evidencia el propio Acuerdo de Marrakech en sus Considerandos:

“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”.

1.3.1 Antecedentes históricos

Históricamente, los PD y los países de industrialización reciente como Corea del Sur, Taiwán, Singapur, etc., 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).

Esto marca un contrapunto con lo acontecido durante la vigencia del GATT de 1947, donde el incumplimiento de la normativa multilateral era comúnmente pasado por alto. De acuerdo a Di Caprio y Gallagher (2006), el GATT funcionaba, básicamente, como un foro para que los países industriales negociaran concesiones arancelarias. En el caso de los PED, la predominancia de esta lógica generaba un doble efecto: por un lado, no era usual que se incluyeran sus preocupaciones en este ámbito; pero por el otro, tampoco se aplicaba una vigilancia activa sobre sus políticas nacionales (ni acerca de su consistencia con los compromisos multilaterales).

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. Los países en desarrollo podían actuar con cierta libertad, delimitada por dos variables: el efecto de las

medidas adoptadas sobre el sistema multilateral, y el impacto comercial que ocasionasen a los países centrales.

La situación comenzó a modificarse en los años '80 ante la reducción del espacio para la política impulsada por los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional luego de la crisis de la deuda latinoamericana de 1982 (Chang, 2005a). El punto de quiebre en la esfera comercial multilateral, en particular, comenzó a forjarse en 1986 con el inicio de la ronda de negociaciones comerciales conocida como Ronda Uruguay, cuyos resultados (la creación de la OMC y un vasto conjunto de compromisos en amplias disciplinas) se materializaron en 1995.

Este avance regulatorio multilateral dio lugar a un nuevo régimen de política²³ que expandió su alcance y fortaleció los mecanismos de cumplimiento de las regulaciones, como prontamente lo evidenciaron aquellos Miembros que continuaron controlando celosamente ciertas importaciones, exigiendo requerimientos de contenido local, creando o manteniendo esquemas impositivos cuya finalidad subyacente era proteger la industria nacional, o ejerciendo una débil vigilancia sobre los derechos de propiedad intelectual.

La preocupación de los PED respecto a las consecuencias de los acuerdos abarcados sobre su margen de acción salió a la luz a pocos años del inicio de las actividades de la OMC, en consonancia con el estallido de sucesivas crisis financieras desde mediados de los años '90. En este contexto, durante el proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial de Seattle (Estados Unidos, 1999), la delegación de Venezuela realizó un planteó 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 fuese más allá de la concesión de períodos de transición y la provisión de asistencia técnica a los PED, con la finalidad de que éstos pudieran ajustarse a lo dispuesto en los acuerdos abarcados. En ese entendimiento, consideraba que el trato TED contemplado en múltiples disposiciones abarcaba sólo una parte –

²³ 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.

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 permitiesen promover la competitividad y el dinamismo de sectores productores de bienes y servicios transables; atento a que este objetivo no era realizable apelando únicamente a las políticas de liberalización, el incremento de las exportaciones, y la promoción de un contexto macroeconómico estable²⁴.

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. Una segunda fase de este debate, que podríamos denominar de “diseminación”, se produjo entre la Conferencia Ministerial de Seattle (1999) y la Conferencia Ministerial de Cancún (2003) ante la pretensión –fallida- de Estados Unidos, la UE y Japón de ampliar la agenda de compromisos hacia nuevas esferas (como las compras públicas, inversiones, competencia y facilitación del comercio). Esto hubiese implicado una reducción adicional del espacio para políticas, razón por la cual varios PED, intelectuales y organizaciones internacionales (como la UNCTAD y la CEPAL) aunaron fuerzas en múltiples foros y lograron incluir estos temas en agenda²⁵.

A modo de ejemplo, como resultado de ese creciente activismo, en la Conferencia de la UNCTAD de 2004 (San Pablo, Brasil) se alertaba sobre la necesidad de que cada Gobierno evaluase la pérdida del espacio para la política *vis a vis* los beneficios esperados de las regulaciones y compromisos internacionales. En palabras de la UNCTAD (2004: 11):

“La interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de mundialización y la aparición de regímenes basados en reglas para las

²⁴ Al respecto, ver WT/GC/W/279.

²⁵ Por ejemplo, en 2002 la importancia del espacio para la política ya figuraba como un tema de importancia cardinal en los informes de la UNCTAD (2002a y 2002b). Entre los trabajos pioneros de intelectuales de renombre se destacan Rodrik (2001a), Wade (2003), Singh (2003), y Corrales et al. (2003).

relaciones económicas internacionales significan que el espacio para la política económica nacional, es decir, el ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial, depende a menudo de las disciplinas y compromisos internacionales y de las consideraciones del mercado mundial. Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de autonomía. Es particularmente importante para los países en desarrollo, teniendo presente las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tengan en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre el margen de acción nacional y las disciplinas y compromisos internacionales.”

Desde esos años a la actualidad, el debate perdió la intensidad inicial que marcó sus comienzos, pero fue ampliándose a nuevos campos, incluyendo investigaciones sobre el espacio de políticas en disciplinas específicas (subsidios, agricultura, propiedad intelectual, etc.); la utilización histórica de los espacios por parte de los PD y PED; el impacto de los espacios en ciertos sectores económicos; su relevancia en las negociaciones comerciales bilaterales o regionales; etc.

De acuerdo a Corrales (2007), se pueden distinguir en esta discusión dos grandes posicionamientos. En primer lugar, aquellos que hacen hincapié en la necesidad de flexibilidades para las políticas de desarrollo por el lado de la oferta (creación de capacidades, diversificación productiva, etc.) sin renunciar a los compromisos de liberalización comercial (Hoekman, 2004)²⁶, buscando combinar ambos planos para una inserción positiva de los PED en la economía internacional. En segundo lugar, los autores que debaten respecto a la liberalización comercial y sus consecuencias. Aquí también hay dos corrientes: la primera propone limitar la liberalización y expandir la flexibilidad para erigir barreras comerciales, mientras la segunda desacredita esta idea señalándola como

²⁶ El autor proponía replantear, en particular, el trato especial y diferenciado a los fines de que el comercio puede ser efectivamente una vía para el desarrollo de los PED, y planteaba alternativas para afrontar los costes del ajuste.

un intento de volver al proteccionismo a fin de restaurar políticas de sustitución de importaciones.

Al presente, las continuas presiones a efectos de reducir aún más el espacio disponible ampliando los compromisos asumidos en el ámbito multilateral mantienen vigente la problemática. Lo mismo puede afirmarse respecto a las negociaciones bilaterales, regionales y/o inter-regionales donde se suelen impulsar disposiciones “OMC Plus”²⁷. Este tipo de disposiciones extienden los compromisos más allá de lo acordado en la OMC, y suelen contemplar, por caso, los requisitos vinculados con el movimiento de capitales, las reglas que buscan incrementar (todavía más) la protección de la propiedad intelectual, la ampliación de los servicios comprometidos bajo regulaciones internacionales –listas negativas-, las reglas para el pre-establecimiento de inversiones, la renuncia de jurisdicción, etc.²⁸

1.3.2 Dimensiones en el debate sobre el espacio para políticas

Como parte del desarrollo conceptual sobre el espacio para políticas, varios intelectuales se enfocaron simultáneamente en examinar cuáles son los elementos o dimensiones que restringen o amplían el “espacio realmente existente”. Entre ellos, se destaca Hamwey (2005), que subraya la importancia de distinguir entre dos tipos de restricciones: las restricciones “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 en el plano

²⁷ 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.

²⁸ La reducción de espacios para la política es notoria en 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, y lo será en caso de que concluyan las negociaciones (y luego se superen las instancias legislativas para su entrada en vigor) del acuerdo birregional Mercosur-Unión Europea.

nacional. Entre las segundas, destaca determinados acuerdos internacionales como el Acuerdo sobre la OMC, y en particular ciertos acuerdos comerciales multilaterales específicos (por caso, el Acuerdo MIC o el Acuerdo SMC), que pueden afectar de modo diferenciado a los países Miembros en función de su nivel de desarrollo.

Como se desprende de este análisis, el “espacio existente” está determinado por la intersección de un amplio conjunto de elementos agrupados bajo las dos categorías mencionadas. Consecuentemente, la posibilidad de expandirlo 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. Hamwey resalta que en función de las diferencias que pueden tener en términos de capacidades endógenas los PD con relación a los PED, el espacio efectivo de política nacional 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 similar entre “restricciones externas” y “endógenas”. Las primeras incluyen los acuerdos internacionales²⁹ 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. Las restricciones endógenas comprenden 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 añaden 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 las sugerencias implícitas de otros enfoques (“el modo de ampliar el espacio

²⁹ 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 de diferente alcance, cuyo impacto debe ser evaluado en cada caso particular.

para políticas sería denunciar ciertos acuerdos internacionales”). En contraposición, el autor considera factible 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, Mayer considera indispensable 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. 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 de ajuste estructural 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 para ejecutar políticas industriales.

En función de la multiplicidad de elementos en pugna que son determinantes para evaluar el espacio disponible, resulta evidente que con el objeto de contar con una idea precisa acerca de las fronteras de posibilidades de un Miembro, es indispensable realizar una evaluación detallada de su situación en los diferentes campos mencionados, en cada contexto histórico particular. Bajo esta premisa y en función del objeto de estudio, varios de los elementos aquí citados se utilizan posteriormente para examinar el caso argentino y el margen de acción disponible para intervenir ante la restricción externa que se produjo durante la posconvertibilidad.

1.3.3 El impacto de la reducción del “policy space”

La tarea de interpretar la reducción del espacio para la política ha contado con el aporte de numerosos autores desde distintas vertientes teóricas. Es posible distinguir, en términos generales, tres posiciones diferenciadas. Por un lado, aquellos que consideran que el impacto no es tan gravoso en el contexto del desarrollo y que los acuerdos

abarcados permiten la utilización de una amplia gama de instrumentos de política. Por otro lado, hay quienes entienden que la reducción del espacio sí es sustancial y limita seriamente el universo de posibilidades disponibles para los PED. Por último, los intelectuales que consideran que hay que ajustarse a las disposiciones de la OMC dado que alejarse de las reglas del sistema multilateral (y del libre comercio) solo puede producir un daño (auto-infligido) para el Miembro que tome ese camino.

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 con la letra del Acuerdo sobre la OMC pero no necesariamente con su espíritu. Amsden (2000)³⁰ 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. Adicionalmente, la intelectual 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 Hikino, 2000).

En esta misma línea, Rodrik (2004) asevera 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 voluntarias³¹, o son vinculantes pero no de

³⁰ Amsden incluye en la primera edición de su libro *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* en la categoría “Resto” a la Argentina, Brasil, Chile, China, Corea del Sur, la India, Indonesia, Malasia, México, Taiwán, Tailandia y Turquía. La Argentina fue eliminada en las ediciones posteriores.

³¹ Estas disposiciones, denominadas de “mejor esfuerzo” o “máximo empeño” en la jerga OMC, son muy comunes en gran parte de los acuerdos abarcados, producto de complejas negociaciones que quedan plasmadas de tal modo en estos textos. Por ejemplo, en el artículo 1.3.3 del AFC (Publicación y Disponibilidad de Información. Servicios de Información), “Se alienta a los Miembros a no exigir el pago de derechos por atender peticiones de información y por suministrar los formularios y documentos exigidos.

manera concluyente³². 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 diseñar estrategias de desarrollo. Aún es posible implementar ciertas políticas macroeconómicas (tipos de cambio y régimen de cuenta capital), y hay un margen considerable para fijar lineamientos 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 provenientes 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

En su caso, los Miembros limitarán la cuantía de sus derechos y cargas al costo aproximado de los servicios prestados.”

³² Aunque incluimos en esta sección a Rodrik dentro del grupo de autores que consideran que el impacto no es tan gravoso en términos de desarrollo, vale señalar que el economista turco es un fuerte crítico del funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Al respecto, sostiene que 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” (Rodrik, 2001b).

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

Desde una postura crítica, los autores del segundo grupo que entienden que la reducción del espacio es sustancial y limita seriamente las posibilidades disponibles, alegan que el Acuerdo OMC tuvo un rol central en 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; Singh, 2003; Wade, 2003³³).

Los principales argumentos que se presentan se reflejan en diversos planos:

- Una sensible reducción de los aranceles aduaneros y la expansión de las obligaciones (Abugattas y Paus, 2006; Kumar y Gallagher, 2007) abarcando esferas como:
 - los subsidios,
 - las inversiones,
 - los derechos de propiedad intelectual,
 - los servicios,
 - etc.
- La constricción del margen disponible para aplicar diversas políticas (Lall, 2004).
A saber:
 - políticas de protección de industrias nacientes,
 - requisitos de desempeño a los inversores extranjeros,
 - metas de exportación e incentivos o subsidios vinculados al comercio,

³³ Uno de los enfoques de mayor radicalidad se encuentra en Wade (2003), quien considera 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.

- normas de contenido local,
 - copiado y reingeniería inversa de productos,
 - etc.
- La restricción adicional del espacio disponible ante el solapamiento con otros acuerdos regionales o bilaterales (Shadlen, 2005a, 2005b).

Ante este cuadro de situación, Chang (2005a) hace un llamado a 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”³⁴.

La tercera posición está conformada por quienes sostienen que es importante ajustarse al conjunto de reglas de la OMC, y evitar restricciones que afecten el libre flujo de mercancías. Este grupo considera que detrás del debate del espacio para la política se esconden intentos de retomar las políticas de sustitución de importaciones, o de protección de industrias infantiles. En ese sentido, por ejemplo, Kleen y Page (2005) resaltan que las obligaciones tienen prioridad sobre las excepciones, y por tanto, las reglas comerciales tienen preponderancia sobre el espacio para la política. En tanto las ventajas de un entramado normativo compartido son superiores a las desventajas, cualquier debate sobre las normas (o su derogación) debe ser conducido bajo esa premisa.

Messerlin (2005) es otro referente de esta posición, y señala que es preciso ampliar la noción de espacio para la política desde una perspectiva que trascienda la política comercial a efectos de impulsar el desarrollo, al tiempo que remarca la futilidad de recurrir a políticas de protección de la industria infante con tal fin. Evans (2005), finalmente, considera que las restricciones endógenas que impone el neoliberalismo (y el Acuerdo sobre la OMC como dispositivo creado bajo esa lógica) no sólo protegen a los estados de los excesos cometidos en sus intentos de industrialización y los conduce hacia

³⁴ Autores como Brown y Stern (2004) alertan 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.

una política industrial “inteligente”, sino que pueden permitirles ganar mayor autonomía respecto a las elites locales si son estratégicamente utilizadas por los líderes políticos nacionales.

En conclusión, más allá de las posiciones respecto al impacto que tuvo el entramado normativo de la OMC en las posibilidades de aplicar ciertas medidas de política, es evidente que ser miembro de la OMC tuvo (y tiene) consecuencias diferenciales de acuerdo a la situación económica, política y social particular que afronta cada Miembro, y los temas que marcan cada coyuntura histórica. La Argentina, por supuesto, no conforma una excepción a esta regla.

1.3.4 La reafirmación de los límites: el sistema de solución de diferencias (SSD)

El sistema de solución de diferencias de la OMC es reconocido como una pieza fundamental del sistema multilateral de comercio a efectos de brindar seguridad y previsibilidad. Este mecanismo debe servir, entre otras cuestiones, para “...preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados y para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público”³⁵.

A pesar del espíritu en base al cual fue diseñado, varios de sus críticos remarcan un aspecto que nos resulta de cardinal importancia en esta investigación: el SSD comprimió el “policy space” de los PED (Gallagher, 2007). En particular, al fortalecer la posibilidad de judicialización y reducir la flexibilidad política existente (Thomas y Trachtman, 2009), oficiando, al mismo tiempo, de catalizador del cumplimiento de las reglas y factor disuasivo del establecimiento de nuevas medidas incompatibles con los acuerdos abarcados (Di Caprio y Gallagher, 2006).

³⁵ Extracto del artículo 3.2 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la OMC.

Claramente, la tarea de interpretar y hacer efectivas las reglas que cumple el SSD resulta estratégica en tanto allí se generan antecedentes que van dando forma a la interpretación³⁶, aplicación y percepción de la normativa comercial multilateral. Su valor es aún mayor ante la dificultad de efectuar modificaciones normativas, siempre atadas a la construcción de consensos, y el lenguaje vago de las disposiciones, reflejo, a su vez, de arduos compromisos políticos (Fernández Cruz, 2014).

Teniendo en cuenta que la interpretación de los compromisos en los acuerdos puede minar la estabilidad del espacio para la política para perseguir objetivos de desarrollo nacional (Abugattas y Paus, 2006), resulta una obviedad aclarar que la participación de los PED en las diferencias es vital a los fines de preservar el espacio disponible. Sin embargo, como veremos luego, hay múltiples factores que limitan su participación.

Con el objeto de examinar con mayor profundidad estas cuestiones, a continuación detallamos los antecedentes, los principales rasgos y el esquema de funcionamiento del SSD.

1.3.4.1 El Mecanismo de Solución de Diferencias

La base sobre la que se construyó el SSD de la OMC consensuado en la Ronda Uruguay fue, esencialmente, el mecanismo de solución de diferencias vigente durante los años del GATT de 1947. Este mecanismo había recibido variadas críticas a pesar de que la mayor parte de las resoluciones adoptadas condujeron a una corrección satisfactoria de las medidas en cuestión (Hudec, 2002). Entre las observaciones negativas más recurrentes se señalaba 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 (Basaldúa, 2013).

³⁶ Se debe tener en consideración 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 dable recordar que las interpretaciones que realicen los Grupos Especiales o el Órgano de Apelación no constituyen, necesariamente, interpretaciones definitivas (Condon et al., 2013).

El nuevo mecanismo resolvió parte de estos problemas a través de procedimientos estructurados y detallados, y una estricta delimitación de plazos que garantizan el avance de los asuntos bajo examen. En apretada síntesis, los procedimientos 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.

¿A quién debe dirigirse esta solicitud? 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 recibe tales pedidos, dado que entre sus facultades se incluye el establecimiento de los Grupos Especiales. 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 son los encargados de examinar la diferencia a la luz de las disposiciones pertinentes y formular conclusiones que ayuden al OSD a efectuar las recomendaciones correspondientes. Están integrados por 3 especialistas propuestos por la Secretaría³⁷ de la OMC, que deben ser designados de común acuerdo entre las Partes (o por el Director General de la OMC si no hay acuerdo). Los Grupos no pueden estar

³⁷ 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.

integrados por nacionales de las Partes y/o Terceros³⁸ 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 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. Y, llegado el caso, podrá autorizar la suspensión de concesiones y otras obligaciones cuando un Miembro demandado no actúe en consonancia con lo dispuesto por el OSD. 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.

Los Miembros pueden 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, deberá examinar la cuestión y elevar su informe al OSD. La adopción de las recomendaciones por parte del OSD, vale aclarar, 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

³⁸ 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).

adoptarse por consenso y una sola objeción aislada -aun del Miembro demandado- podía bloquear el proceso.

La dimensión temporal es otro elemento sumamente relevante. La resolución de un caso no debería durar, normalmente, más de 15 meses (Cuadro N° 5), aunque los plazos *de facto* suelen diferir de los plazos *de jure*³⁹, lo cual le puede brindar cierto “oxígeno” adicional a un Miembro demandado de cara a la puesta en conformidad de las medidas en litigio. A esto se debe adicionar, por otra parte, el plazo prudencial de cumplimiento, que suele extender la duración total del proceso. Finalmente, se debe remarcar que los procedimientos descriptos no anulan una salida política. Las disputas pueden resolverse en todo momento por vía diplomática, al margen de la actuación del OSD, aunque el caso siga su curso.

Cuadro N° 5. 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)
Total = 1 año	(sin apelación)
60-90 días	Informe del examen en apelación
30 días	El Órgano de Solución de Diferencias adopta el informe del examen en apelación
Total = 1 año y 3 meses	(con apelación)

Fuente: Elaboración propia en base a OMC

³⁹ Los plazos de jure son aquellos establecidos normativamente. Los plazos de facto, en cambio, contemplan el tiempo que transcurre efectivamente en el devenir de un caso.

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 CEPAL⁴⁰, en este período se registraron más de 500 controversias, tal como se observa en el Cuadro N° 6, 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 curso⁴¹.

Cuadro N° 6. Controversias en la OMC 1995-2016

⁴⁰ El documento metodológico se encuentra disponible en <http://badicc.cepal.org/metodologias/Template-OMC-metodologia.pdf>

⁴¹ **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 (consulta 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, aún 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.

Controversias en la OMC		
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 (Cuadro N° 7), se encuentran Estados Unidos y la Unión Europea, que dan cuenta en conjunto de más de la mitad de los casos en los que participan los mayores países demandantes y reclamantes, seguidos por otro conjunto de PD (Canadá, Japón, Corea y Australia). Ciertos PED como China, la India, México, Brasil y la Argentina también tienen una participación considerable: en 1 de cada 4 disputas se encuentra presente algunos de ellos, ya sea como parte reclamante o demandada.

Cuadro N° 7. Principales Miembros Reclamantes y Demandados 1995-2016

Miembros Reclamantes			Miembros Demandados		
Miembro	Número de controversias	%	Miembro	Número de controversias	%
Estados Unidos	110	28.0%	Estados Unidos	131	35.0%
Unión Europea	96	24.4%	Unión Europea	83	22.2%
Canadá	35	8.9%	China	35	9.4%
Brasil	30	7.6%	India	23	6.1%
India	23	5.9%	Argentina	22	5.9%
México	23	5.9%	Canadá	18	4.8%
Japón	21	5.3%	Brasil	16	4.3%
Argentina	20	5.1%	Corea	16	4.3%
China	18	4.6%	Japón	15	4.0%
Corea	17	4.3%	Australia	15	4.0%
Total	393	100%	Total	374	100%

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

La intensa participación en el sistema de solución de controversias de la OMC por parte de Argentina, ya sea como Miembro reclamante o demandado, es otro aspecto a destacar. Como comenta Delich (2014), es posible distinguir tres etapas en la relación 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 reclamos, aunque solicitó la conformación de un Grupo Especial en contadas oportunidades⁴².

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 consultas que no derivaron en la constitución de un panel. La

⁴² Hungría – Subvención a la exportación de productos agropecuarios; Chile – Sistema de bandas de Precios; y Estados Unidos – Derechos antidumping artículos tubulares para campos petrolíferos.

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

Otro factor apreciable es el sesgo existente en la utilización del mecanismo: como advierten Fossati et al. (2015) hay determinados Miembros (desarrollados) que presentan reclamos contra países PED en asuntos sensibles vinculados al contenido local, las compensaciones comerciales, las restricciones cuantitativas, los subsidios, los controles a las importaciones, los derechos de propiedad intelectual, etc.; lo cual redundaría en una compresión del margen de acción de éstos últimos. En particular, se destacan aquí aquellas políticas industriales prohibidas, y que fueron y son ampliamente utilizadas por 'estados desarrollistas' (Di Caprio y Gallagher, 2006).

En base a lo expuesto y considerando el rol estratégico que tiene el SSD, es importante examinar las razones por las cuales ciertos países hacen un uso intensivo del mecanismo mientras otros no recurren al mismo, o lo hacen de manera ocasional⁴³. En primer lugar, es claro que la disparidad de recursos existente entre los Miembros impacta de lleno en la participación de los PED. Al respecto, Shaffer (2006) señala tres restricciones que condicionan la capacidad de participación de estos países:

- i) La restricción jurídica, asociada a la falta de experiencia legal y capacidad de organizar información vinculada a barreras comerciales, y oportunidades de disputarlas en el SSD;
- ii) la restricción monetaria, vinculada al hecho de contar con recursos financieros limitados -incluyendo la contratación de estudios extranjeros para litigar-; y

⁴³ 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)

iii) la restricción política, 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 en 2001 (ACWL, por sus siglas en inglés) como una organización independiente de la OMC financiada por ciertos Miembros⁴⁴ 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 al litigio y consultas, vinculada a la recolección de información que es esencial para identificar la existencia de barreras comerciales (Hoekman y Kostecki, 2013); tampoco abarca la falta de profesionales capacitados en la temática o, en el caso de los países menos adelantados (PMA), la escasa capacidad real de litigar, vinculada a ciertos “privilegios comerciales” que les brindan los PD, como el sistema generalizado de preferencias (SGP) (Abbott, 2007).

El SSD, por otra parte, consume un tiempo significativo, 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)⁴⁵. 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Sobre este asunto es interesante citar las palabras del Director General de la OMC, Roberto Azevedo: “El mecanismo de solución de diferencias de la OMC es uno de los más rápidos del mundo. Hay disputas que son miles de páginas. Es complejo y toma tiempo. Se puede acelerar pero hoy tenemos dificultades en la nominación de los miembros del órgano de apelación e incluso puede empeorar los tiempos del sistema. Pero el sistema funciona. Más del 90% de las decisiones son implementadas. No es perfecto pero es lo mejor que tenemos en todo el mundo.” Al respecto, ver <http://www.perfil.com/economia/azevedo-de-la-omc-no-tenemos-una-ola-proteccionista-dramatica.phtml>

presentación del reclamo (Bown, 2005). También pueden influir, por cierto, otros factores como la concentración y características de la industria afectada en una disputa, la capacidad gubernamental, etc.

La cuestión comercial y, en particular, el peso de las exportaciones, es un elemento usualmente señalado a la hora de explicar la recurrencia al SSD. Este factor, si bien es vital, no refleja una situación a menudo dramática: aquellos Miembros PED que tienen exportaciones limitadas pueden considerar que el costo de litigar es tan alto que no vale la pena siquiera llevar a cabo el procedimiento (Nordström y Shaffer, 2008). Por este motivo, se suele resaltar que la inexistencia de mecanismos que atiendan estas particularidades impacta directamente sobre los Miembros más débiles de la Organización. La gran mayoría de los PED tampoco tiene capacidad de presión suficiente para torcer la voluntad de un PD -o es muy limitada-, cuando éste último se rehúsa a cumplir con las recomendaciones del OSD. Esto también supone una debilidad respecto a la cual el sistema⁴⁶ 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 invocar (o no) el 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); o la falta de operatividad de varias disposiciones de trato especial y diferenciado (TED). Pero también actúan aspectos “endógenos”. A modo de ejemplo, 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.

⁴⁶ Sobre las limitaciones que tiene el mecanismo de retaliación, ver Hudec (2000) y Lee (2011).

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).

Como reflexión final, resulta innegable que la creación de la OMC modificó el equilibrio pre-existente del sistema multilateral de comercio. En este marco, el SSD reduce el margen de acción disponible de los Miembros al fortalecer las chances de judicialización, y actúa como factor disuasivo y catalizador del cumplimiento de reglas. Estas cuestiones cobran una dimensión mayor, por supuesto, cuando ciertas medidas de política comercial, cuya relevancia es considerable para un Miembro, comienzan a ser disputadas en este ámbito y enfrentan un serio riesgo de ser consideradas incompatibles. En ese preciso instante, los compromisos multilaterales adquieren otro cariz a los ojos de los funcionarios políticos, quienes tendrán la ingrata tarea de pensar alternativas en un campo de juego inclinado donde las reglas ya fueron establecidas.

2. Intervenir ante la restricción externa. Alternativas y limitantes para administrar el flujo de divisas por la vía comercial

2.1 La restricción externa

La falta de disponibilidad de divisas para acceder a los insumos y bienes de capital que demandaba la economía en su fase ascendente fue un problema recurrente durante el proceso de industrialización sustitutiva, actuando como limitante al crecimiento sostenido de la actividad económica durante períodos prolongados (Prebisch, 1949 [1986] y 1981; Braun, 1970; Braun y Joy, 1968; Brodersohn, 1973; Diamand, 1972; O'Donnell, 1977; Portantiero, 1977)⁴⁷. Esta situación, generalmente resumida bajo la noción de “restricción externa”, fue abordada con especial atención tanto por el estructuralismo latinoamericano como por la escuela de la dependencia, desde mediados del siglo pasado y hasta la actualidad.

A diferencia de la corriente anglosajona, que examinó la restricción en el marco de la macroeconomía y el crecimiento⁴⁸, los intelectuales latinoamericanos lo hicieron dentro del campo del desarrollo. En palabras de López y Sevilla (2010: 7), “Ello permitió a los

⁴⁷ Otros intelectuales también realizaron contribuciones de gran valor. Entre ellos, se destacan Canitrot (1975), Díaz Alejandro (1963), Ferrer (1963), Porto (1975), y Villanueva (1964). El problema, de todos modos, reconoce varios antecedentes históricos. Por caso, en nuestro país, la crisis mundial de 1873 había fijado la atención de Alberdi y Terry sobre el impacto del movimiento de los capitales especulativos. En Europa, Keynes (1929) destacaba el problema de la “transferencia” relacionado al pago de las reparaciones a los aliados por parte de Alemania luego de la primera guerra mundial, resaltando la importancia que tenía para este país contar con divisas suficientes para afrontar el esquema de pagos impuesto. El economista británico también advertía respecto a los desafíos que conllevaría lograr el superávit comercial necesario con vistas a obtener las divisas para cancelar las anualidades.

⁴⁸ Una síntesis de estos enfoques, ya sea por el lado de la oferta como de la demanda, se encuentra en De Angelis (2017).

investigadores de la región incorporar otras variables, como las estructuras productivas, la diferenciación de sector primario y secundario, la distinción de bienes transables y no transables, y el vínculo de la periferia con los países centrales.”

En el caso de los países centrales, los trabajos de Thirlwall (1979, 1982, 2011) son una cita obligada. En su ya clásico artículo titulado *The balance of payments constrained growth as an explanation of international growth rate differences* (1979), el economista británico indagaba la razón que explicaba las diferencias en términos de crecimiento entre distintos países, subrayando que el incremento de la demanda variaba de modo diferencial debido a que el balance de pagos actuaba como una restricción fundamental. Thirlwall sostenía que la tasa de crecimiento de equilibrio del balance de pagos, definida como la tasa de crecimiento de las exportaciones dividida por la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones, era el elemento central para determinar la evolución que podría esperar un país en términos de crecimiento de la actividad económica.

El “estrangulamiento externo” era frecuentemente explicado durante los años ‘50 y ‘60 a través del modelo de *stop and go*, que daba cuenta de los procesos cíclicos de marchas y contramarchas que caracterizaban la trayectoria de la economía argentina. Durante la fase ascendente del ciclo, el aumento de la actividad económica (motorizada por la reactivación del sector industrial a partir del crecimiento de los salarios reales) provocaba, entre otras cuestiones, una reducción en los saldos exportables al tiempo que se acentuaba la necesidad de divisas para la importación de bienes intermedios y de capital. Al encontrarse virtualmente estancadas las exportaciones (básicamente, productos primarios), que actuaban como principales abastecedoras de divisas, el crecimiento de la actividad conducía a un “cuello de botella” que disparaba una devaluación de la moneda.

La salida propiciada conducía a una caída en la actividad, el consumo y el salario real, junto a una reducción del gasto público y la suba de la tasa de interés. Como resultado, la economía alcanzaba un nuevo equilibrio. Sin embargo, en un contexto de bajo desempleo y sindicatos con un importante poder de presión, la recuperación del salario real daba lugar a un nuevo inicio de la dinámica descripta. Otros factores podían agudizar (o relajar) un escenario de restricción. Aquí, como advertían Braun y Joy (1968) podemos mencionar a la incidencia de los flujos de capital a corto y mediano plazo, el pago de los servicios de la deuda, cuestiones meteorológicas, el efecto de distintas políticas

económicas, etc. Estas variables si bien afectaban el momento de iniciación del ciclo y su duración, no eran determinantes ni de la intensidad de los mismos ni de sus características.

Las causas subyacentes de este fenómeno estaban asociadas a una estructura productiva desequilibrada compuesta por dos sectores (el sector primario y el sector industrial), donde el primero se destacaba por su mayor productividad con relación al segundo. En este marco, el crecimiento económico -motorizado por la industria- requería cantidades crecientes de divisas que no podían ser obtenidas por este sector, en tanto su (alto) nivel de precios le impedía exportar. El sector agropecuario era entonces el encargado de proveer los recursos necesarios para garantizar un crecimiento sostenible de la tasa de actividad, pero su pobre desempeño sectorial no le permitía cumplir este rol. Así, la divergencia entre el crecimiento industrial (demandante de divisas) y el sector agropecuario (proveedor) se convertía en responsable de la crisis de balanza de pagos en la Argentina (Diamand, 1972)⁴⁹.

Esta situación, que se manifestaba críticamente por el canal comercial, se modificó a finales de los años '70, cuando los flujos internacionales de capital permitieron diferir sus consecuencias pero no sortearlas. En efecto, durante la ISI el comportamiento del balance de pagos era determinado, esencialmente, por el desempeño de la cuenta corriente. La cuenta capital tenía un papel secundario (Schteingart, 2016). Esta situación empezó a

⁴⁹ Prebisch resaltaba su trabajo liminal de 1949 (1986) que las supuestas ventajas económicas de la división internacional del trabajo, en la práctica, no se producían. Se tornaba evidente que no estaba sucediendo lo que se debía esperar según la teoría. No se vislumbraba que los frutos del progreso técnico fuesen apropiados equilibradamente entre los miembros de una colectividad; ni que los países de producción primaria obtuviesen su parte a través del comercio internacional. Sobre este último punto, notaba que en el contexto de la posguerra los países periféricos experimentaban un deterioro de sus términos de intercambio, en un escenario donde la productividad crecía más en la industria vis a vis la agricultura. El economista argentino desechaba así la idea de que los países primarios no debían industrializarse porque a través de la especialización y el intercambio comercial obtendrían su parte del fruto del progreso técnico, de acuerdo a los dictados de la teoría de la división internacional del trabajo. Antes bien, la apropiación diferencial de dicho fruto entre el centro y la periferia lo llevaba a afirmar que la industrialización no era un fin en sí misma sino el único medio para captar una parte del fruto progreso técnico y elevar el nivel de vida de las masas.

modificarse como corolario del endeudamiento externo impulsado por la Dictadura (Diamand y Crovetto, 1988), que logró incorporar como determinante estructural el pago de los intereses y las amortizaciones de la deuda (Canitrot, 1983).

Al respecto, Schvarzer y Tavošnanska (2008:12) observan el comportamiento diferencial de las crisis económicas antes y después de la apertura de los años 1970, concluyendo que “Las crisis del período de *stop and go* duran dos años (con la excepción de la última de ellas que llega a tres) y “cuestan” una pérdida de producto del orden de 5% a 6,5% del PBI. En cambio, de las cuatro crisis del período de apertura (descontando la primera del período de transición), una dura cuatro años y dos demandan nada menos que siete años para que el PBI recupere su nivel anterior.”

En las décadas siguientes, el fenómeno de la restricción fue examinado desde diferentes perspectivas, que dan cuenta tanto de la evolución de los determinantes clásicos (como la estructura heterogénea y especializada) como del peso que adquirieron otros factores. Abeles et al. (2013), por caso, estudian en qué medida, y a través de qué mecanismos, la restricción externa puede condicionar el crecimiento de la economía argentina, y concluyen que en el largo plazo las tasas de crecimiento sostenibles desde el punto de vista del equilibrio externo continúan asociadas a sus determinantes más sustanciales, como el carácter heterogéneo y especializado de la estructura productiva.

En esa línea, Santarcángelo y Perrone (2018) analizan la dinámica productiva de la actividad automotriz, la electrónica de consumo y el sector energético en la posconvertibilidad, que conforman tres de los rubros más deficitarios de la balanza comercial argentina de esta etapa, y resaltan el impacto (negativo) que fueron ejerciendo en las cuentas externas ante el incremento del consumo interno.

Estos sectores, controlados por empresas multinacionales, son un ejemplo de la relevancia que fue adquiriendo otro determinante de la restricción: la extranjerización y concentración de la economía y su contracara, el incremento en la remesa de utilidades y dividendos en la restricción externa (Wainer y Belloni, 2013; Schorr y Wainer, 2015), donde además también influyen la baja propensión a invertir de las firmas y la elevada rentabilidad que obtuvieron en la posconvertibilidad (Schorr y Wainer, 2014). A este fenómeno se suma un factor de peso como la fuga de capitales, presente en Argentina desde los años '70 hasta la actualidad (Basualdo y Kulfas, 2000; Basualdo, 2006; Gaggero

et al., 2013; Manzanelli et al. 2014), que supone una sangría constante de divisas que dificulta el ya complejo equilibrio del sector externo.

Otro conjunto de estudios se concentró en conjugar la restricción externa con los conceptos de fragilidad financiera, el rol de la IED, las características de la estructura productiva, y/o el perfil exportador. Allí se destacan los trabajos de Mc Combie (1997), Alonso y Garcimartín (1999), Lopez y Cruz (2002), Moreno-Brid (2003), Matesanz Gómez y Fugarolas Alvarez-Ude (2005), Barbosa Filho (2002), Cimoli et al. (2010), Médici y Panigo (2015), etc.

En definitiva, desde la perspectiva de la restricción externa el desarrollo industrial trunco, la deuda externa, la fuga de capitales, el tipo de crecimiento económico, la extranjerización y concentración económica, y/o el impacto del movimiento de capitales en los países periféricos, son algunos de los factores mencionados en la literatura que condicionan el desempeño de la economía nacional, de manera diferencial en cada coyuntura histórica.

No obstante, aunque afirmamos que se trata de un problema recurrente, hubo períodos en los cuales no operó como un limitante. Por ejemplo, en los años '90, en un contexto de sobrevaluación de la moneda y apertura comercial, la restricción fue eludida debido al importante ingreso de capitales (sobre todo en los primeros años de la década) provocado por las privatizaciones, el endeudamiento externo y la especulación financiera, que compensó el déficit registrado en el intercambio de bienes y servicios, la remisión de utilidades, la fuga de capitales y los pagos de los intereses de la deuda. De igual modo, en los primeros años de la posconvertibilidad se registró un significativo y prolongado incremento de la actividad junto a un superávit en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos como consecuencia de la caída abrupta de las importaciones asociada a la crisis final de la Convertibilidad y, posteriormente, debido al buen desempeño de las exportaciones.

Sin embargo, a partir de la modificación del escenario internacional con el estallido de la crisis internacional de 2008 y, especialmente desde 2011, se pudo observar la *reaparición* de la restricción externa donde, como veremos en detalle el Capítulo 3, la fuga de capitales, el déficit energético y el tipo de crecimiento basado en ciertos sectores productivos jugaron un rol clave. Pero, a diferencia de lo que sucedía antes de la creación

de la OMC, los compromisos multilaterales asumidos restringieron las herramientas disponibles, desde la política comercial, para afrontar un escenario de esta naturaleza.

Lo antedicho, huelga comentar, no presentaría problemas si se optase por recurrir a determinadas alternativas como el endeudamiento externo, la especulación financiera, la venta del patrimonio estatal, etc. Tampoco si se recurre a la receta *par excellence*: ante una menguante posición en divisas, propiciar una (aguda) devaluación a fin de (intentar) equilibrar el balance de pagos. Ahora bien, si se exploran otros caminos que eviten algunos de los efectos más nocivos sobre la población de las herramientas recién mencionadas, los senderos se estrechan. Desde la óptica comercial que guía el presente análisis, ya no resulta posible desplegar (determinadas) medidas con el doble propósito de administrar el flujo de divisas y proteger la producción nacional. Al menos, no lo es sin arriesgarse a sufrir un duro revés en la OMC.

En la próxima sección describimos distintas herramientas previstas en la normativa OMC, así como sus características y limitantes, que pueden ser invocadas por un Miembro para hacer frente a un escenario de restricción externa. Para esto, analizamos las disposiciones específicas en materia de balanza de pagos; luego repasamos otros instrumentos, como los aranceles, las restricciones cuantitativas, y las licencias de importación; y finalmente examinamos el impacto asociado a los principios de trato nacional y nación más favorecida.

2.2 Las disposiciones específicas en materia de balanza de pagos

Los Miembros de la Organización Mundial del Comercio tienen la facultad de aplicar restricciones a las importaciones de mercaderías con vistas a salvaguardar la balanza de pagos⁵⁰ aunque, como veremos a continuación, persisten diversos inconvenientes que limitan su alcance.

⁵⁰ Aunque nos interesa abordar en particular lo relativo al comercio de mercancías, es dable señalar hay disposiciones sobre balanza de pagos en otros Acuerdos OMC. Por ejemplo, el AGCS (artículo XII) permite adoptar o mantener restricciones en el comercio de servicios, con inclusión de los pagos o transferencias.

Las restricciones a las importaciones deben ajustarse a lo prescripto en los artículos XII y XVIII: B del GATT de 1994, la “Declaración sobre las Medidas Comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos de 1979”, y el “Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de Balanza de Pagos”.

Los artículos XII (invocado por los PD) y XVIII: B (invocado por los PED) son los pilares sobre las que reposan este tipo de medidas. En el cuadro N° 8 presentamos una comparación entre ambos artículos en lo que refiere al destino, objetivo, medidas aplicables, límites y cuestiones operativas. Como es posible observar allí, los artículos no guardan diferencias sustanciales entre sí, más allá de que el artículo XVIII: B contempla un plazo mayor para la revisión de las medidas y el proceso de consultas con otros Miembros que se debe llevar a cabo en caso de adoptar este tipo de acciones (2 años en vez de 1 año), y menciona la importancia de las reservas para la ejecución de un “programa de desarrollo”⁵¹.

⁵¹ En la época del GATT de 1947, la invocación del artículo XII por las Partes Contratantes ante desequilibrios en la balanza de pagos era bastante habitual: dieciséis países desarrollados y nueve países en desarrollo habían recurrido a este artículo. Por su parte, el artículo XVIII se reformuló en 1954-1955, contemplando necesidades específicas de los PED, y luego, ya en el marco de la Ronda de Doha, se consensuó que el artículo es una disposición de trato especial y diferenciado y debía ser menos oneroso que el recurso al artículo XII (CEI, 2015).

Cuadro N° 8. Principales características de los artículo XII y XVII: B del GATT

	Artículo XII [Restricciones para proteger la balanza de pagos]	Artículo XVIII: B [Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico]
Destinatario	Toda Parte Contratante.	Partes Contratantes cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo*; o aquellos Miembros no comprendidos previamente cuya economía se halle en vías de desarrollo.
Objetivo	Salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de la balanza de pagos.	Salvaguardar la situación financiera exterior y obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico.
Medidas Aplicables	Reducir el volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice.	Regular el nivel general de sus importaciones limitando el volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice.
Limites	Las restricciones a la importación establecidas, mantenidas o reforzadas por cualquier parte contratante en virtud del presente artículo no excederán de lo necesario para oponerse a la amenaza inminente de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución; o aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, en caso de que sean muy exiguas.	Las restricciones a la importación no deben exceder los límites necesarios para oponerse a la amenaza de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución; o aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable, en caso de que sean insuficientes.
Cuestiones Operativas	Se deben atenuar las restricciones a medida que mejore la situación, y deben suprimirse en tanto dejen de estar justificadas; al aplicar su política nacional las Partes deben tener debidamente en cuenta la necesidad de mantener o restablecer el equilibrio de su balanza de pagos sobre una base sana y duradera; es posible priorizar la importación de los productos más necesarios; al aplicar restricciones o reforzar las existentes se deben entablar consultas con las Partes Contratantes; anualmente se hace una revisión de las medidas aplicadas; en caso de que las Partes Contratantes determinen una incompatibilidad formularán recomendaciones y eventualmente podrán eximir a una parte afectada de sus obligaciones para con la parte que aplica las restricciones; etc.	Se deben atenuar las restricciones a medida que mejore la situación, y deben suprimirse en tanto dejen de estar justificadas; al aplicar su política nacional las Partes deben tener debidamente en cuenta la necesidad de mantener o restablecer el equilibrio de su balanza de pagos sobre una base sana y duradera y la conveniencia de asegurar la utilización de sus recursos productivos sobre una base económica; es posible priorizar la importación de los productos más necesarios; al aplicar restricciones o reforzar las existentes se deben entablar consultas con las Partes Contratantes; cada dos años se hace una revisión de las medidas aplicadas; en caso de que las Partes Contratantes determinen una incompatibilidad formularán recomendaciones y eventualmente podrán eximir a una parte afectada de sus obligaciones para con la parte que aplica las restricciones; etc.

* En las Notas y Disposiciones Suplementarias del GATT se consigna 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. Además, se determina que lo antedicho no se aplica únicamente a las partes cuyo desarrollo económico se halle "en las primeras fases de su desarrollo", 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.

Fuente: Elaboración propia en base al GATT

Originalmente ambas disposiciones (XII y XVIII: B), además de mencionar la necesidad de “restablecer el equilibrio de la balanza de pagos sobre una base sólida y duradera”, hacían referencia a las “restricciones cuantitativas”, exceptuando así lo dispuesto el Artículo XI del GATT [Eliminación general de las restricciones cuantitativas]⁵².

Sin embargo, en 1979, luego de la Ronda de Tokio, la “Declaración sobre las Medidas Comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos” hizo extensivas las disciplinas a todas las medidas comerciales motivadas en problemas en la balanza de pagos, que quedaron entonces sometidas a prescripciones de notificación y consulta. Se intentaba, de tal modo, cubrir un flanco débil: por motivos de balanza de pagos se habían aplicado medidas distintas de las restricciones cuantitativas. En la Declaración también se establecieron tres condiciones: a) al aplicar medidas restrictivas de la importación, las partes contratantes debían observar las disciplinas previstas en el Acuerdo General y dar preferencia a la medida que perturbe menos el comercio; b) se debía evitar la aplicación simultánea de más de un tipo de medida comercial; c) y siempre que sea factible, era preciso publicar el calendario con arreglo al cual se eliminarían las medidas.

Posteriormente, en el GATT de 1994 se incluyó el “Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de Balanza de Pagos”. El Entendimiento, además de reducir el margen para utilizar restricciones cuantitativas y aumentar la vigilancia y el control, también trataba cuestiones relativas al artículo XII, la sección B del artículo XVIII y la Declaración de 1979. Allí se enfatizaba, por caso, el compromiso de los Miembros a anunciar públicamente los calendarios previstos para la eliminación de las medidas restrictivas, y

⁵² Esto implicaba que ante una crisis de balanza de pagos no era posible aumentar los aranceles consolidados, sino sólo establecer cupos por cantidad o valor. La solución podía resultar criticable en tanto en la filosofía del GATT las restricciones económicas directas debían ser eliminadas mientras las medidas arancelarias eran admitidas, y se procuraba su reducción (Basaldúa, 2011). Posiblemente, esta alternativa obedecía a que en muchas naciones las cuotas estaban a cargo del Poder Ejecutivo, mientras los aranceles eran prerrogativas de los Parlamentos. Por ende, los redactores del articulado –representantes de los poderes ejecutivos de sus países- podrían haber visto una solución práctica al recurrir a los cupos, dado que éstos se pueden adaptar a la necesidad de tomar acciones veloces y confidenciales ante una crisis (Jackson, H. 2000: 241).

dar preferencia a las medidas que menos perturben el comercio (“medidas basadas en el precio”). Al respecto, los Miembros debían indicar la cuantía en que la medida basada en los precios se excediese del derecho consolidado, y se comprometían a no aplicar más de un tipo de medidas restrictivas a un mismo producto y a evitar la imposición de nuevas restricciones cuantitativas “...a menos que, debido a una situación crítica de la balanza de pagos, las medidas basadas en los precios no puedan impedir un brusco empeoramiento del estado de los pagos exteriores”.

Una cuestión esencial para todo país que decida invocar alguno de los artículos descriptos es evaluar en detalle cómo se traducen tales compromisos en términos procedimentales (ver Cuadro N° 9). En ese sentido, se determinó que cuando un Miembro aplica restricciones o aumenta las existentes a efectos de salvaguardar su balanza de pagos debe notificar al Consejo General. También está en la obligación de entablar Consultas con el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, al cual deberá presentarle un “Documento Básico” que recopila información relevante⁵³.

Existen dos procedimientos de Consulta: plena o simplificada. En los procedimientos de Consulta plena, que se realizan anualmente y al que aplican los países desarrollados y los países en desarrollo –con excepciones-, el Fondo Monetario Internacional participa de las Consultas del Comité, aporta documentación y hace una declaración formal. En el caso de los procedimientos de Consulta simple, que cuentan con una periodicidad bianual y utilizan los países menos adelantados y determinados países en desarrollo (siempre que estén realizando esfuerzos de liberalización de conformidad con un calendario convenido con el Comité en una consulta anterior o que hayan sido objeto de un examen de sus políticas comerciales en el mismo año civil), el Fondo no efectúa una declaración formal.

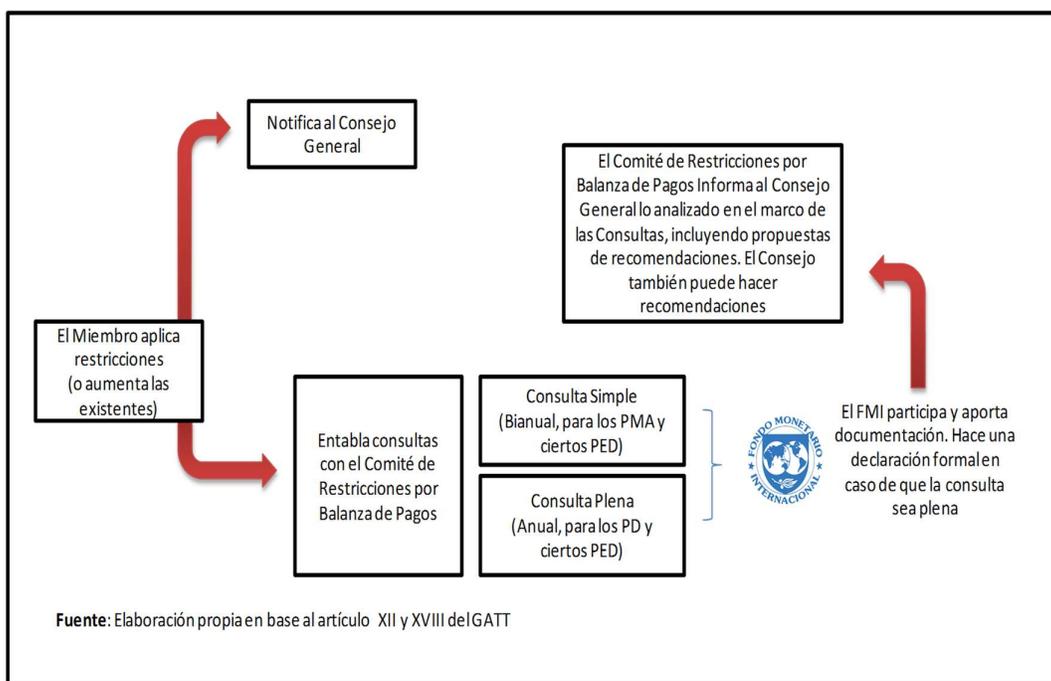
El papel del FMI, cabe aclarar, se debe atener a lo prescripto en el artículo XV del GATT de 1994 [Disposiciones en materia de cambio], donde se afirma que “En todos los casos en que las PARTES CONTRATANTES se vean llamadas a examinar o resolver problemas relativos a las reservas monetarias, a las balanzas de pagos o a las disposiciones

⁵³ También pueden iniciarse Consultas en caso de que un Miembro entienda que las restricciones erigidas por otro Miembro lo afectan desfavorablemente e infringen la normativa aludida.

en materia de cambio, entablarán consultas detenidas con el Fondo Monetario Internacional. En el curso de estas consultas, las PARTES CONTRATANTES aceptarán todas las conclusiones de hecho en materia de estadística o de otro orden que les presente el Fondo sobre cuestiones de cambio, de reservas monetarias y de balanza de pagos”.

El Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, por su parte, es el encargado de informar al Consejo General lo analizado en el marco de las Consultas, incluyendo propuestas de recomendaciones encaminadas a promover la aplicación del artículo XII, la Sección B del artículo XVIII, la Declaración de 1979 y el Entendimiento. El Consejo también puede formular recomendaciones al Miembro que aplica las restricciones.

Cuadro Nº 9. Resumen de Procedimientos bajo el artículo XII o XVIII: B



El papel del Fondo Monetario y el rol que debe tener tanto el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos como el Consejo General ha despertado fuertes polémicas. Un claro ejemplo de lo antedicho se presentó en la diferencia denominada “DS90: India — Restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas, textiles e industriales”. En 1997 la India conservaba restricciones cuantitativas sobre 2.714 líneas arancelarias amparando su utilización en lo dispuesto en el artículo XVIII: B. El país

había notificado las medidas al Comité de Restricciones de Balanza de Pagos y efectuado las consultas de rigor, ocasión en la cual propuso eliminar las restricciones en un plazo de 7 años. En dicha oportunidad varios países, entre los cuales se encontraba Estados Unidos, consideraron abusiva la propuesta e impidieron alcanzar un consenso, al tiempo que solicitaron iniciar consultas con el país asiático.

La India llegó a un acuerdo con la mayoría de los Miembros que participaron inicialmente de este mecanismo (Australia, Canadá, las Comunidades Europeas, Nueva Zelandia y Suiza) con la excepción de Estados Unidos, que solicitó la conformación de un Grupo Especial al OSD.

En este marco, la ex colonia británica argumentó que el Grupo que intervenía en la disputa no tenía autoridad para determinar si el calendario presentado para el retiro de las restricciones a las importaciones era (o no) consistente con el artículo XVIII; la autoridad competente en este asunto era el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y el Consejo General. También planteó que las conclusiones a las que llegó el FMI sobre su balanza de pagos no podían ser aceptadas como dispositivas, puesto que tal escenario supondría otorgarle a este organismo internacional la prerrogativa de determinar el estatus legal de una restricción bajo el Artículo XVIII.

El Grupo Especial que examinó el caso, sin embargo, consideró que las reservas indias no eran insuficientes basándose en los informes del Banco de la Reserva de la India y del FMI⁵⁴, y determinó que no había justificación para las restricciones cuantitativas aplicadas por la India bajo el artículo XVIII. Por otra parte, acompañó el argumento institucional de Estados Unidos respecto a que el OSD sí tenía autoridad para intervenir en el caso⁵⁵.

⁵⁴ Contrariando nuevamente la posición de la India que sostuvo que el Grupo Especial no realizó una evaluación objetiva de los hechos sino que delegó esta responsabilidad en el FMI, el OA considero que el Grupo Especial "...evaluó críticamente las opiniones del FMI sobre esta cuestión".

⁵⁵ Esta última posición también fue acompañada por el OA de la OMC, quien consideró que el Grupo Especial "...era competente para examinar la justificación de las restricciones establecidas por la India por motivos de balanza de pagos de conformidad con la sección B del artículo XVIII del GATT de 1994." Para

El resultado de esta disputa marcó un hito respecto a la utilización de las restricciones a las importaciones bajo el artículo XVIII: B. De acuerdo a McKusker (2000), el caso sepultó una era en la cual los PED podían utilizar la ambigüedad del lenguaje del Acuerdo para proteger sus industrias nacionales. Pero también, como secuela adicional, alertó a otros Miembros respecto del impacto que podía tener la participación del FMI. En consecuencia, algunos países alzaron la voz manifestando su "...preocupación acerca de varios aspectos de las consultas recientes celebradas en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y de la solución de diferencias en esta esfera, en particular: la función desempeñada por el FMI en el proceso de consultas y el carácter de su aportación, a la luz del mandato enunciado en el artículo XV del GATT. El FMI no debía hacer suya la función del Comité de Restricciones por Balanza de Pagos. La aportación del FMI debía ser analítica y no descriptiva, en particular cuando formula observaciones sobre políticas nacionales que sólo habían tenido un efecto indirecto en la balanza de pagos o cuando fija calendarios para la eliminación de las restricciones comerciales."(OMC, 2002: 3)

La India también manifestó su disconformidad en diversos foros, señalando que una dimensión crítica, como lo es la dimensión del desarrollo, había quedado relegada a partir de la creación de la OMC. Y ofrecía como ejemplo concreto la interpretación que se hacía respecto a la adecuación de las reservas: lo que primaba era un análisis donde lo relevante era examinar las reservas comparando su volumen con el valor de las importaciones efectuadas durante los últimos años, mientras antes de la creación del Organismo la sección B del artículo XVIII era una disposición que ayudó a los PED a disfrutar de un cierto grado de flexibilidad en sus regímenes comerciales al considerar tanto la posición de las reservas como las necesidades de desarrollo de la economía. De este modo, la dimensión de desarrollo había caído en el olvido, y con ella, la distinción entre el artículo XII y el artículo XVIII: B⁵⁶.

A pesar de las intensas críticas, muchos de los temas planteados quedaron sin resolución por falta de consenso entre los Miembros. Entre ellos, cuestiones de relevancia

mayor información, ver el Informe del Órgano de Apelación – India – Restricciones Cuantitativas, págs. 40 y 41 del documento WT/DS90/AB/R.

⁵⁶ La posición de la India se encuentra detallada en el documento OMC WT/GC/W/108.

institucional, como la definición de la competencia exclusiva del Comité de Restricciones por Balanza de Pagos para examinar la justificación de las medidas; o la realización de un examen integral del artículo a efectos de "...facilitar el desarrollo progresivo de las economías de los países en desarrollo y permitirles ejecutar sus programas y aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento del nivel de vida general de su población"⁵⁷.

De todas maneras, los cambios acaecidos desde los años '70 a partir del colapso de los acuerdos de Bretton Woods⁵⁸ se reflejaron en una declinación en el uso de la política comercial para influenciar variables macroeconómicas. Su reemplazo no fue precisamente virtuoso, dado el rol que empezó a asumir el capital financiero. Estos cambios consistieron en el desmantelamiento de las regulaciones sobre los movimientos de capitales; una fuerte internalización de los grandes bancos multinacionales en un marco donde se experimentó un proceso de internalización de los procesos productivos guiado por los menores costos de producción en las diferentes regiones del mundo y la articulación de una red de contratistas y subcontratistas a nivel regional o mundial; y el impulso de la demanda de recursos por parte de los Estados Nacionales (endeudamiento externo) que también fue acompañada por grandes firmas vía emisión de títulos y obligaciones (Santarcángelo, 2017).

Ante el nuevo escenario económico global, Hoekman y Kosteki (2013) afirman que las disposiciones en trato tenían más sentido durante la vigencia del sistema de tipos de cambio fijos de Bretton Woods, pero desde los años '70 resultaba más efectivo recurrir a un ajuste en el tipo de cambio y a la disciplina fiscal y monetaria para enfrentar desbalances en la cuenta corriente. En contraposición, varios intelectuales apuntaron a la

⁵⁷ La cita pertenece al documento JOB(01)/152/Rev.1 [Recapitulación de cuestiones pendientes relativas a la aplicación planteadas por los Miembros]. En el documento JOB (05)/60, por otra parte, se describe el estado de situación de las consultas sobre cuestiones pendientes relativas a la aplicación respecto a los temas vinculados a las disposiciones en materia de balanza de pagos.

⁵⁸ Bajo su dominio, se definieron las reglas que bajo las cuales se rigieron las relaciones comerciales y financieras entre las potencias, y entre éstas y los países periféricos desde la posguerra hasta la década de 1970.

OMC y al FMI, señalando la importancia de formular una política más cohesionada respecto a las medidas relativas a la balanza de pagos, tomando en cuenta los desafíos que enfrentan los PED al llevar a cabo su política económica (Thomas, 2000), y resaltando la necesidad de encontrar mecanismos para aclarar las cuestiones de manera oficial, con anterioridad a enfrentar estos inconvenientes en una situación contenciosa, lo cual no conduciría a una argumentación objetiva ni tomaría en consideración preocupaciones internacionales más amplias (Siegel, 2002).

Desde la creación de la OMC, no obstante, el artículo XVIII: B fue invocado por diferentes Miembros (Ecuador, Ucrania, Brasil, Bulgaria, República Checa, entre otros), aunque esto dista de ser una práctica generalizada. Entre los casos más recientes, se destaca Ecuador, que impuso recargos a las importaciones en marzo de 2015 (por 15 meses), en respuesta a una fuerte caída en los precios del petróleo que provocó un deterioro en la balanza de pagos. Estos recargos se fijaron entre el 5% y el 45% y se aplicaron a casi 3.000 líneas arancelarias (el 38% del total). La situación no estuvo exenta de debates. Algunos Miembros instaron al país a eliminar las medidas tan pronto como fuese posible en tanto representaban una carga para sus exportadores, se preguntaron cómo se ajustaba la excepción otorgada a los integrantes de la ALADI con las reglas de la OMC, y urgieron al país a adoptar reformas económicas. El Representante del FMI que analizó esta situación en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, compartió en líneas generales el diagnóstico ofrecido por el país, y mencionó que la nación sudamericana se había comprometido a avanzar con medidas de ajuste estructural siguiendo las recomendaciones del organismo⁵⁹.

Otro ejemplo lo constituye Ucrania⁶⁰, que impuso en 2015 un recargo a la importación del 10% para las mercancías clasificadas en los capítulos 1-24 (SA de 2012); 5% para las mercancías clasificadas en los capítulos 25-97 (SA de 2012); y 10% para todas las mercancías importadas por los particulares en el territorio aduanero de Ucrania;

⁵⁹ El país también había invocado el artículo XVIII: B en 2009.

⁶⁰ En este caso, el país invocó el artículo XII.

exceptuando a unos pocos productos esenciales⁶¹. Los debates respecto a las medidas aplicadas por Ucrania no generaron disensos significativos, y el representante del FMI sostuvo en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos que el Programa para Ucrania que respaldaba la institución “iba por el buen camino”.

En resumidas cuentas, podemos concluir que el recurso a las restricciones de las importaciones por motivos de balanza de pagos dista de ser un camino simple. La invocación de los artículos mencionados supone lidiar con el FMI en un marco donde, entre otras cuestiones, no están claramente delineadas las competencias del Consejo General y del Comité de Restricciones por Balanza de Pagos; el método de estimación de suficiencia de reservas no toma en cuenta la dimensión del desarrollo; los plazos para la eliminación de medidas suelen ser puestos en cuestión; el alcance del articulado de las disposiciones no es claro; y subsisten ciertas zonas grises en los procedimientos. (CEI, 2015).

⁶¹ Las reservas del país se redujeron en más de US\$ 13.000 millones entre inicios de 2014 y el primer trimestre de 2015. El fuerte déficit de la cuenta corriente no logró ser compensado por la cuenta capital y financiera, a pesar de que el sector público recibió préstamos y asistencia de la UE, del Banco Mundial, de Canadá, de Japón, y emitió Eurobonos garantizados por el Estado. Al respecto, ver página 11 del documento WT/BOP/G/21.

2.3 Otras alternativas

En caso de que un Miembro PED decida, a efectos de proteger su balanza de pagos, utilizar de algún modo la política comercial externa pero sin recurrir a lo dispuesto en el artículo XVIII: B, salen a la superficie nuevos inconvenientes. Como veremos, aunque existen variantes, se trata de opciones que deben ser analizadas en detalle a los fines de evitar consecuencias indeseadas.

A continuación, presentamos distintas alternativas. En particular, nos concentramos en el incremento de los aranceles, la prohibición o restricción de las importaciones, la utilización de licencias de importación, la discriminación de los productos según su origen, el trato discriminatorio a los productos extranjeros, y la invocación de excepciones. De estos instrumentos, únicamente los aranceles ofrecen cierto margen para lidiar con las importaciones ante un escenario de restricción externa.

El resto de las opciones, como indica el Cuadro N° 10, infringen las reglas de la OMC y/o no resultan adecuadas. En efecto, su uso se encuentra estrechamente vinculado al cumplimiento de un conjunto de extremos previstos en la normativa (que se indican en cada uno de los sub-apartados correspondientes), razón por la cual recurrir a ellos eleva el riesgo de ser demandado y afrontar, muy probablemente, un fallo adverso en el OSD.

Más allá de lo antedicho, es importante dar cuenta las características de estas alternativas, en tanto fueron utilizadas con variada intensidad por el gobierno kirchnerista con el objeto de administrar el flujo comercial (y las divisas correspondientes) ante la reaparición de la restricción externa. Esto, adicionalmente, nos permite comprender con mayor detalle las bases de la demanda que enfrentó la Argentina en la OMC, ante el reclamo de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.

Cuadro N° 10. Otras alternativas de política comercial para enfrentar una situación financiera externa crítica

Alternativa	Espacio para la política a efectos de intervenir ante la restricción externa
Incrementar los Aranceles	Es posible pero sólo hasta el nivel consolidado en la OMC
Prohibir las Importaciones o establecer cupos	Infringe la normativa OMC
Utilizar licencias no automáticas para restringir el comercio	Infringe la normativa OMC
Limitar las importaciones de ciertos orígenes	Infringe la normativa OMC
Reducir las compras externas de modo indirecto (vía mayores impuestos a los productos importados, o mediante reglamentos o prescripciones que afecten su venta, compra, transporte, distribución, uso, etc.)	Infringe la normativa OMC
Invocar excepciones (generales, relativas a la seguridad, exenciones de compromisos, etc.)	Solo es posible su utilización cumpliendo los extremos previstos en la normativa.

Fuente: Elaboración propia en base al GATT

2.3.1 ¿Incrementar los aranceles?

El incremento de aranceles podría servir como una barrera que desaliente las compras externas sin la necesidad de atravesar los mecanismos previstos en el artículo XVIII: B. Más allá de la lógica evaluación de mérito, oportunidad y conveniencia que debe realizar un Miembro antes de adoptar este camino, aquí también la intervención encuentra límites infranqueables. Por décadas los aranceles aduaneros tuvieron además de una finalidad fiscal⁶², 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

⁶² La relevancia de los derechos aduaneros en términos de generación de ingresos fiscales todavía 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.

previsibilidad a los operadores comerciales al limitar el margen de arbitrariedad de los Gobiernos a la hora de fijar las alícuotas, también dejaba un resquicio de flexibilidad: permitía la aplicación de aranceles (tipo aplicado) por debajo del derecho consolidado. El margen entre el derecho consolidado y el aplicado se denomina, en la jerga OMC, “excedente de consolidación” o “agua”. Al decir de Bosch (2009:127), “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.”

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)⁶³. 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.

Estas Listas detallan las concesiones arancelarias y no arancelarias otorgadas por cada Miembro –con excepción de las Uniones Aduaneras- en régimen NMF⁶⁴, los compromisos en materia de ayuda interna y las subvenciones a la exportación para los productos agrícolas. Se organizan en 4 secciones:

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

⁶³ Existen excepciones a este principio. El tema es abordado en el apartado 2.3.3.

⁶⁴ El régimen NMF se describe en el apartado 2.3.4.

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

Vale señalar que las Listas de concesiones nacionales 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.⁶⁵

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 disposiciones que regulan, por ejemplo, la aplicación de derechos y cargas⁶⁶; 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) absoluto⁶⁷. 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

⁶⁵ Esto puede observarse con cierto nivel de detalle en el Cuadro N° 2 del presente trabajo, que incluye información de los principales Miembros de la OMC, de acuerdo a su participación en el comercio mundial.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Varios autores propusieron cambios respecto a la cuestión arancelaria. Por ejemplo, Aykuz (2008a) considera 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.

establecer derechos antidumping o compensatorios (art. II, párrafo 2.b) aplicados de conformidad con lo previsto en el artículo VI [Derechos antidumping y derechos compensatorios]; o con la intención de hacer frente a variados inconvenientes (problemas de abastecimiento, balanza de pagos, anulación o menoscabo de derechos ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de otro Miembro, etc.)⁶⁸.

Existen varias disposiciones que permiten modificar o retirar concesiones arancelarias y otras concesiones incluidas en las Listas. La principal disposición 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 compensación⁶⁹. Estas negociaciones, además de consumir un tiempo considerable y ser secretas, en el sentido de que sólo participan las partes directamente involucradas, también están signadas por las asimetrías existentes entre los Miembros. Desde la creación de la OMC se llevaron a cabo más de 43 negociaciones bajo el artículo XXVIII, varias de las cuales concluyeron exitosamente (el 49% de los casos concluyeron la etapa de certificación). La Argentina, por su parte, no participó nunca como Miembro negociador pero sí como parte afectada en 11 oportunidades⁷⁰.

Para concluir, podemos afirmar que la utilización de los aranceles como alternativa para limitar las importaciones encuentra férreos obstáculos, al menos en el caso de un país como la Argentina. Por un lado, la Lista de concesiones fija el límite superior de incremento de los aranceles a las importaciones. La modificación de ese límite puede

⁶⁸ Sobre el particular, ver artículos XI, XII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXIV.6, XXV y XVIII.

⁶⁹ 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. 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”. 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.

⁷⁰ Ante modificaciones de Armenia, Brasil, Chile, India, Ucrania, y la UE -6 veces-.

producirse invocando, esencialmente, el artículo XXVIII. Pero su utilización es exigua, lo cual es razonable a la luz de los extensos tiempos que suelen acarrear las negociaciones, y la necesidad de compensar a otros Miembros ante una modificación, lo cual “encarece” el precio de modificar los aranceles, y lo puede volver exorbitante si se trata de un universo amplio de posiciones arancelarias. Por otro lado, hay una barrera adicional que reduce la posibilidad de utilizar el “excedente de consolidación”: los compromisos asumidos por el país como Miembro del MERCOSUR reducen sustancialmente la potestad de determinar los aranceles, como veremos en detalle en el capítulo 3. De este modo, el “poder de fuego” de los aranceles a la hora de enfrentar una restricción externa es, a todas luces, poco relevante.

2.3.2 ¿Utilizar más intensivamente las licencias?

Ante una situación apremiante en el sector externo podría ser probable que un Miembro recurra con mayor intensidad a las licencias (no automáticas) de importación, a efectos de limitar las importaciones. Esta salida, sin embargo, colisiona con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la OMC. A continuación, examinamos las características principales del Acuerdo señalando, además, los límites asociados al uso de esta herramienta.

2.3.2.1 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”⁷¹, el Código sólo era vinculante para aquellos países que lo hubieran firmado y ratificado⁷².

⁷¹ Descripto en la sección 1.2.

⁷² Aunque, debido al principio NMF, otras Partes podían eventualmente invocar el tratamiento allí previsto.

Este Código, en vigencia desde el 1° de enero de 1980, tenía por finalidad evitar que los procedimientos para el trámite de licencias obstaculizaran innecesariamente el comercio internacional, y 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.

2.3.2.2 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]⁷³, que hace referencia a las licencias de un modo indirecto; y con el artículo X [Publicación y aplicación de reglamentos comerciales]⁷⁴. 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

⁷³ En el párrafo 1 c) del artículo VIII 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 del mismo artículo, se detalla que cada Miembro “...examinará la aplicación de sus leyes y reglamentos, teniendo en cuenta las disposiciones de este artículo”; mientras en el párrafo 3 se establece que ningún Miembro “...impondrá sanciones severas por infracciones leves de los reglamentos o formalidades de aduana.”

⁷⁴ 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.

constituyan un obstáculo al comercio internacional. Esta cuestión es sumamente relevante, y ha sido tratada en varias diferencias⁷⁵.

El GATT de 1994 no cuenta con una definición de lo que es una licencia de importación. Como sostiene el Informe del Grupo especial en el caso “Turquía- Medidas que Afectan a la importación de arroz”: “Ni el Acuerdo sobre la Agricultura ni ningún otro de los Acuerdos de la OMC abarcados contiene una definición general de ‘licencia de importación’.”(OMC WT/DS334/R, párrafo 7.125)⁷⁶

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.”(Acuerdo LIC, art. 1.1)

La nota al pie 1 del Acuerdo define al “procedimiento administrativo” como “El procedimiento llamado ‘trámite de licencias’ y otros procedimientos administrativos semejantes.”⁷⁷ Estos procedimientos deben, en breve síntesis, ser utilizados para la

⁷⁵ Sobre el particular, ver el caso “CE – Bananos” (en especial, el Informe del OA -pár. 197-; o el Informe del Grupo Especial del caso “Corea – Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada” (pár. 784), donde se afirma que: “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.”

⁷⁶ En el párrafo 7.123 del documento referenciado 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”

⁷⁷ 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.”

aplicación de los regímenes de licencias de importación; requerir la presentación de una solicitud u otra documentación como condición previa a la importación; y excluir los documentos requeridos a efectos aduaneros.

El Acuerdo LIC define, de todos modos, tanto al trámite de licencias automáticas como no automáticas. El primero 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 licencias⁷⁸. Estos efectos se producirían a menos que, entre otras cuestiones:

- i) quienes reúnan los requisitos establecidos tengan igual derecho a solicitar y obtener las licencias;
- ii) las solicitudes de licencia puedan presentarse en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías; y
- iii) 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.

A diferencias de los procedimientos de trámite de licencias automáticas, los referidos a las licencias no automáticas cuentan con una definición negativa: son aquellos no comprendidos en la definición de “trámite de licencias automáticas”. Este tipo de trámite *“...no tendrá en las importaciones efectos de restricción o distorsión adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción. Los procedimientos de trámite de licencias no automáticas guardarán relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados, y no entrañarán más cargas*

⁷⁸ 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.”*

administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida.” (Acuerdo LIC, art. 3.2).

El Acuerdo LIC establece, por otra parte, que si las licencias son utilizadas para otros fines distintos a los de las restricciones cuantitativas, los Miembros deben publicar información suficiente sobre las bases de otorgamiento y/o asignación de licencias. También 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. Finalmente, exige que el período de validez sea razonable con vistas a impedir que impacte sobre las importaciones.

2.3.2.3 Otras cuestiones relevantes

En el artículo 5 del Acuerdo LIC se establecen los procedimientos de notificación⁷⁹ 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-; y v) la duración prevista del procedimiento (o la razón por la cual no puede proporcionarse dicha información). 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 notificado⁸⁰.

⁷⁹ En el último informe anual (2016) al Consejo de Comercio de Mercancías, el Comité de Licencias de Importación de la OMC llama la atención respecto al “...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.

⁸⁰ Adicionalmente, existen otros puntos de consideración. A saber: i) Los formularios y procedimientos deben ser de la mayor sencillez posible; ii) 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; iii) 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

En el artículo 6, por su parte, se establece que “Las consultas y la solución de diferencias con respecto a toda cuestión que afecte al funcionamiento del presente Acuerdo se registrarán por las disposiciones de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1994, desarrolladas y aplicadas en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.” Cabe destacar que, a la fecha, en la solicitud de consultas previstas en el ESD se citó 47 veces el Acuerdo LIC y más de dos tercios de las consultas tuvieron como destinatarios a Miembros PED⁸¹.

De acuerdo a la descripción realizada es incuestionable que las disciplinas que regulan los procedimientos para el trámite de licencias de importación están diseñadas a efectos de evitar que los mismos se constituyan en obstáculos al comercio internacional. Por consiguiente, es esperable que el mero intento de enfrentar una restricción externa desde la óptica comercial utilizando profusamente las licencias sólo podría incrementar el riesgo de que se inicien, a solicitud de un Miembro afectado, los procedimientos previstos en el ESD.

dicha licencia; iv) 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”; v) al asignar las licencias, el Miembro deberá tener en cuenta las importaciones realizadas por el solicitante, y evaluar si durante un período previo dichas licencias fueron utilizadas íntegramente (o no) por los solicitantes; vi) los Miembros deberán proveer, a pedido de otro Miembro que tenga un interés en un producto en particular, toda la información que sea relevante; vii) 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; viii) 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; ix) 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, y se comprometen a completar un cuestionario anual sobre procedimientos de licencias de importación; x) los productos con licencias deben recibir igual trato que otros sin licencias a la hora de solicitar divisas para pagar operaciones de importación; xi) 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; xii) etc.

⁸¹ La información se encuentra disponible en la página oficial de la OMC, en el índice de diferencias por Acuerdo. Al respecto, ver https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_agreements_index_s.htm

2.3.3 ¿Restringir las importaciones?

Prohibir las importaciones de un universo relevante de mercaderías con vistas a lograr un mejor saldo de divisas podría configurar otra opción de política comercial para enfrentar la restricción externa. Pero esta alternativa se encuentra prohibida en la OMC, a no ser que medien situaciones excepcionales. Ante ellas, de todas maneras, sería necesario invocar una excepción, como describimos más adelante.

La opción aludida (prohibir las importaciones) es una de las medidas no arancelarias más frecuentemente mencionadas, conocida como "restricciones cuantitativas", por intermedio de las cuales se 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). 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), por ejemplo, se identificaron varias de estas medidas no arancelarias, y se elaboró un inventario de restricciones cuantitativas y otros "obstáculos" (como subvenciones, reglamentaciones administrativas, cuestiones asociadas a la 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 (Valoración en Aduana; Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación; Compras del Sector Público; Subvenciones y Medidas Compensatorias; y Obstáculos Técnicos al Comercio). El cambio más radical en este orden se produjo en la Ronda Uruguay (1986-1994), oportunidad en la cual 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 taxativa que detalle el significado de una "restricción cuantitativa", aunque sí es posible arribar a una definición –al menos, de

modo implícito- a partir del párrafo 1 del artículo XI [Eliminación general de las restricciones cuantitativas]⁸²:

“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.”(GATT de 1994, art. XI.1)⁸³.

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 XI⁸⁴. Aunque los contingentes están prohibidos, no lo están los contingentes arancelarios, que permiten la importación de cierta cantidad de bienes a un arancel determinado (preferencial), luego de lo cual es posible seguir importando estos bienes, aunque afrontando un arancel más elevado. En caso de que ciertas restricciones cuantitativas sean avaladas normativamente, estas deben aplicarse sobre una base no discriminatoria. Este asunto es regulado por el artículo XIII del GATT

⁸² El Consejo del Comercio de Mercancías, en la Decisión sobre el Procedimiento de Notificación de Restricciones Cuantitativas de 1996 (signatura 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.

⁸³ 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.

⁸⁴ Al respecto, se sugiere ver el Informe del Grupo Especial en el caso India – Automóviles.

[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 tales restricciones en función de lo que distintos Miembros podrían esperar si ellas no existieran.

2.3.3.1 Excepciones Específicas

En el párrafo 2 del artículo XI se fijan un conjunto de excepciones que se detallan a continuación:

- 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 nacionales⁸⁵.

Tal como analizamos, no es posible fijar prohibiciones o restricciones de *jure* o de *facto* a las importaciones. Esto, evidentemente, busca garantizar el libre y legítimo flujo de mercancías estableciendo, en consecuencia, límites a las políticas gubernamentales en

⁸⁵ 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. Sólo es posible fijar contingentes en el caso de los productos de la pesca, que son tratados como productos no agrícolas.

este campo. Aplicar restricciones cuantitativas para lidiar con problemas de restricción externa sin resguardarse en las excepciones vigentes es, muy probablemente, una manera rudimentaria de ganar tiempo en un contexto apremiante. Pero se encuentra lejos de ser una solución: tarde o temprano tales medidas serán rechazadas de plano cuando sean examinadas por un Grupo Especial.

2.3.4 Consideraciones adicionales: los principios de 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 tiene un carácter fundamental en el derecho OMC y claras implicancias a la hora de analizar alternativas de intervención a los fines de administrar con cierta intensidad el flujo de mercaderías a través de la política comercial: impide que los Miembros instituyan prácticas discriminatorias entre productos similares originarios de otros países Miembros, y entre productos nacionales y extranjeros.

A modo de ejemplo, de este modo se intenta evitar que los Miembros apliquen alícuotas diferenciales de derechos de importación -en trato NMF- en función del país de origen del producto; o impuestos internos más gravosos para el caso de los bienes importados.

2.3.4.1 Nación Más Favorecida (NMF)

La cláusula Nación Más Favorecida (NMF), considerada la norma medular del GATT⁸⁶ y de la organización del sistema multilateral del comercio, prescribe que las mejores condiciones (arancelarias y no arancelarias) concedidas a cualquier parte contratante han

⁸⁶ 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.” Al respecto, ver párrafo 101 del documento WT/DS246/AB/R.

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 Miembros.

El principio Nación Más Favorecida 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 Nación Más Favorecida del GATT de aquellas que figuraban en tratados bilaterales. En primer lugar, 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 lugar, 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)⁸⁷.

La principal disposición que aborda el trato Nación Más Favorecida para las mercancías se incluye en el primer párrafo del artículo I (Trato general de la nación más favorecida)⁸⁸ 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

⁸⁷ 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).

⁸⁸ 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).

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 III⁸⁹, 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.” (GATT de 1994, art. I.1)

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.

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 origen⁹⁰.

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; debe ser

⁸⁹ 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.

⁹⁰ 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.

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 a 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.

Se debe subrayar que el trato Nación Más Favorecida aborda tanto la discriminación “de derecho” como la “de facto”, tal como lo señala el Informe del Órgano de Apelación de la OMC 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" (Documento WT/DS139/AB/R - WT/DS142/AB/R.; Párrafo 78)

En la normativa OMC hay varias excepciones generales y específicas al trato NMF⁹¹. Aquellas excepciones de carácter general que aplican tanto a este principio como al

⁹¹ Aquí se citan expresamente las excepciones relativas al comercio de bienes (GATT de 1994). No obstante, se recuerda que el AGCS y el Acuerdo sobre los ADPIC también incluyen el principio NMF y sus correspondientes excepciones.

principio de Trato Nacional se describen en el punto 2.3.5 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 territorios⁹².

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

⁹² 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”.

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 sí (trato recíproco). Aquí también se resguarda jurídicamente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)⁹³ adoptado en 1971, que luego quedó subsumido bajo la Cláusula de 1979 (OMC, 2004)⁹⁴.

Por último, es dable advertir que la multiplicación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, preferencias, y una miríada 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 OA 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).

2.3.4.2 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. Igualmente, busca inhibir la utilización de medidas proteccionistas, mantener la igualdad de las condiciones

⁹³ 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).

⁹⁴ El trato no recíproco también se produjo a partir del otorgamiento de 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). Otro waiver relevante lo constituye el Africa Growth and Opportunity Act (AGOA), un programa comercial preferencial que garantiza el acceso de ciertos bienes (5.240 líneas arancelarias) a Estados Unidos, originarios de 39 países del África Subsahariana.

de competencia, y proteger las consolidaciones arancelarias. Al igual que el principio NMF, también alcanza la discriminación de *jure* y *de facto*⁹⁵.

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)⁹⁶.

El párrafo 2 del Artículo III determina que:

“Los productos del territorio de todo Miembro 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

⁹⁵ Esto se hace extensivo a las medidas consolidadas y no consolidadas en virtud del artículo II. Sobre el particular, ver el caso "Japón - Bebidas alcohólicas II", informe del Órgano de Apelación, pág. 21.

⁹⁶ 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."

o nacionales, en forma contraria a los principios enunciados en el párrafo 1” (GATT de 1994, art. III.2)

El incumplimiento de la primera parte de este párrafo está asociado a dos condiciones: i) que los productos nacionales e importados sean similares; y ii) que éstos últimos enfrenten impuestos más gravosos. En el caso del literal ii) 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.” (GATT de 1994, art. III.4)

En este punto, el incumplimiento estaría asociado a la concurrencia de tres condiciones: i) que la medida aludida sea una ley, reglamento o prescripción abarcada en tal párrafo; ii) que ambos productos –nacional y extranjero- sean similares; y, iii) 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.

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 adquirientes⁹⁷ los destinan a cubrir las necesidades de los poderes públicos (artículo III.8 a)⁹⁸; 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).

A modo de síntesis, es posible advertir que los principios abordados, constitutivos del pilar de no discriminación de la Organización, marcan límites estrechos respecto al tratamiento que se debe otorgar tanto a los bienes originarios de diversos países Miembros como a aquellos bienes con relación a los nacionales. La institución de un tratamiento diferencial, en consecuencia, no resulta una opción viable para lidiar con la restricción, dado que en el mediano plazo es muy probable que encuentre límites ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD).

2.3.5 El uso previsto para las excepciones

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 de carácter general de gran relevancia, que

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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.*”

permiten apartarse (en determinadas circunstancias) de lo dispuesto en disposiciones cardinales del entramado OMC⁹⁹.

a) 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: i) la medida debe encuadrarse dentro de los apartados previstos en el artículo¹⁰⁰, y

⁹⁹ Se entiende el concepto de excepciones en términos amplios, dado que se catalogan aquí como tales a ciertas herramientas que, por su entidad y carácter, bien podrían ser excluidas.

¹⁰⁰ 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) impuestas para proteger los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico; g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales; 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

ii) debe ser aplicada en forma que cumpla las prescripciones de las cláusulas introductorias del artículo XX; esto es, que 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" (Documento WT/DS58/AB/RW, Informe del Órgano de Apelación, párrafos 117-119). Los apartados b), c) y g) del artículo, por su parte, también han sido objeto de interpretación en diferentes casos.

b) 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 XXI¹⁰¹, se deberá informar en la medida más completa posible a las partes contratantes sobre las medidas comerciales adoptadas al amparo del artículo XXI".

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.

¹⁰¹ Se refiere a medidas necesarias para proteger la moral pública.

c) 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 Lomé¹⁰².

d) 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), siguiendo 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).

Estos mecanismos, aunque suelen ser recurrentemente utilizados por determinados Miembros de la OMC, también acarrear diversos inconvenientes. Por ejemplo, en el caso de las medidas antidumping, donde el 80% de las investigaciones se concentra en tan sólo 11 naciones, además de la complejidad y los costos de administrar el mecanismo no hay elementos en el Acuerdo Antidumping que garanticen que las medidas aplicadas tengan coherencia con algún enfoque económico o una determinada situación de discriminación

¹⁰² Suscripto 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.

de precios. Por otra parte, suele haber falta de información ante el escaso incentivo de los exportadores a participar de las investigaciones; se produce un tratamiento inadecuado de ésta; y/o se ofrece una defensa inefectiva en dichas instancias, ante lo cual se realizan cálculos de dumping irrazonables, que configuran situaciones de abuso (Bertoni, 2010)

e) 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:

- i) Disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo¹⁰³;
- ii) 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;
- iii) Disposiciones que prevén flexibilidad en los compromisos y la utilización de instrumentos de política económica y comercial¹⁰⁴;
- iv) 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;
- v) Disposiciones sobre asistencia técnica a los países en desarrollo; y

¹⁰³ 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 (Protocolo de la Ronda de São Paulo al Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo).

¹⁰⁴ El artículo XVIII [Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico], por ejemplo, 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 rama de producción –sección C y D-; o como ya analizamos, enfrentar una crisis de balance de pagos –Sección B-

vi) Disposiciones relativas a los País/es Menos Adelantado/s (PMA).

En fin, atento a las circunstancias específicas ante las cuales pueden invocarse las excepciones descritas, podemos concluir que no es posible recurrir a ellas a efectos de enfrentar la restricción externa. Por supuesto, varios Miembros hacen uso (y abuso) de instrumentos comerciales con el objeto de proteger a sectores productivos o mantener determinados equilibrios internos, pero es difícil que puedan invocar las opciones descritas para enfrentar la falta de disponibilidad de divisas. En consecuencia, dado el tenor de las reglas de la OMC, los caminos para lidiar con esta problemática conducen casi indefectiblemente a la invocación del artículo XVIII: B.

La utilización de las herramientas mencionadas en este apartado, que de por sí presenta cierta complejidad, requiere indudablemente de cierta pericia y un conocimiento profundo de las reglas de la OMC a fines de reducir las posibilidades de que sean impugnadas por otro Miembros de la Organización. Esto no es garantía, de todas formas, de un resultado favorable. En efecto, como sostiene Félix Peña, para restringir las importaciones “...también se requiere contar con un grado de organización eficiente en las instituciones gubernamentales del comercio exterior y negociaciones comerciales internacionales y, en especial, se necesita contar con funcionarios –incluyendo los del mayor nivel jerárquico– con un buen entendimiento de las normas de la OMC y con mucha experiencia práctica.” (Peña, 2015: 22)

Si a tales requerimientos sumamos otros de los retos que enfrenta el país, dadas las condiciones endógenas y exógenas que condicionan su desempeño -al igual que las posibilidades de desarrollo de tantos otros PED-, resulta evidente que nos encontramos ante un gran desafío. Como examinaremos en el próximo capítulo, varios de estos puntos se manifestaron a las claras en los límites que enfrentó la política comercial externa desplegada por la administración kirchnerista ante el resurgimiento de la restricción externa en la posconvertibilidad.

3. El resurgimiento de la restricción externa en la posconvertibilidad

El presente capítulo tiene dos objetivos. En primer lugar, examinamos la orientación de políticas económicas de la posconvertibilidad y la evolución del balance de pagos, que abrió nuevamente un escenario de restricción externa en la Argentina. En segundo lugar, y dado que esta situación originó la instrumentación de ciertas medidas de política comercial que derivaron en un reclamo de parte de un conjunto de países desarrollados (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) contra la Argentina en el OSD, se analizan en detalle las circunstancias que dieron lugar al diferendo, así como su desarrollo y consecuencias.

3.1 La Posconvertibilidad. Una nueva orientación de política económica

Antes de describir algunos de los rasgos de la economía argentina durante la posconvertibilidad es preciso hacer un breve repaso histórico de sus antecedentes. La nueva orientación de política económica fue precedida por un modelo de acumulación cuyo eje central era la valorización financiera (1976-2001). Este modelo reconoce como origen a la dictadura cívico-militar que tomó el poder en 1976; y su modelo económico implicó el quiebre del proceso de industrialización sustitutiva por entonces vigente, donde la producción industrial –orientada al mercado interno y con una fuerte presencia del capital extranjero- era el eje fundamental de la dinámica económica.

Aunque el modelo de valorización estuvo vigente por un cuarto de siglo, una vez recuperada la democracia fue la administración menemista (1989-1999) la que propició una intensa reforma del esquema económico, profundizando el proceso de desindustrialización y consolidando la reestructuración regresiva que se inició con la dictadura. Esto conllevó el tránsito de una economía de carácter industrial a otra financiera, agropecuaria y de servicios (Basualdo, 2003).

Además del Plan de Convertibilidad, mediante el cual se fijaba el anclaje del tipo de cambio, el menemismo implementó un abarcativo conjunto de reformas estructurales que incluyeron, entre otras cuestiones, una profunda reforma del Estado, la privatización de

las empresas públicas, y la liberalización de la política comercial y financiera del país. Las políticas ejecutadas significaron un “shock” de medidas neoliberales que deterioró las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, y garantizó ingentes ganancias para ciertas empresas y grupos económicos (Nochteff, 1999).

El cambio de gobierno en 1999, bajo el mandato de De la Rúa, no modificó la orientación neoliberal de la política económica, y las políticas implementadas condujeron al país, finalmente, a una crisis económica, política y social sin precedentes. La evolución de la actividad económica en el cuatrienio 1999-2002 marcó el preludio de la caída del régimen. Así, mientras en 1999 el PBI descendió un 3,4%, y tuvo un pobre desempeño económico en 2000 (-0,8%), en el año 2001 se contrajo 4,4%, y registró su peor guarismo en 2002, con un desplome del 10,9%.

La devaluación que marcó el fin de la convertibilidad en 2002 provocó un cambio sustancial en las características que asumió el proceso de acumulación en el país (Azpiazu y Schorr, 2010; Arceo et al., 2010). La valorización financiera fue desplazada como eje central del modelo de acumulación. El cambio de precios relativos ubicó a los productores de bienes transables como centro del proceso de acumulación reemplazando a la especulación financiera y los sectores de servicios. Una de las características fundamentales del nuevo patrón de crecimiento residió en el tipo de cambio real alto vigente en los primeros años. Dada la nueva estructura de precios y las bajas tasas de interés en el mercado local, la economía en su conjunto y, particularmente los sectores productores de bienes, se pudieron recuperar (Arceo et al., 2007).

Los sectores desplazados durante los '90, por otra parte, fueron beneficiados por un contexto que si bien favorecía las actividades basadas en recursos naturales, también impactaba positivamente en la producción nacional de bienes transables y la utilización de procesos intensivos en trabajo (Fernández Bugna y Porta, 2007). Los cambios acaecidos conformaron un nuevo esquema de “ganadores” y “perdedores” no sólo entre los sectores del capital y los sectores populares, sino también entre los sectores dominantes, en tanto la redistribución (regresiva) de los ingresos que implicó la devaluación se canalizó hacia los principales conglomerados empresarios locales, con perfil exportador y activos en el exterior y, en menor medida, hacia el sistema financiero.

Las empresas privatizadas y los acreedores externos, a su vez, fueron relativamente relegados (Castellani y Schorr, 2004).

La asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Argentina en mayo de 2003 marcó un punto de inflexión que signó la nueva etapa, tanto en términos económicos como políticos y sociales. En ese marco, el crecimiento extraordinario que experimentó el país durante los primeros años de la posconvertibilidad, a un tasa anual acumulativa de 8,5% entre 2002 y 2008 (Cuadro N° 11), se combinó con el equilibrio externo y el desendeudamiento gracias al cambio del esquema macroeconómico y el impulso positivo de la economía global, donde se conjugaron la mejora de los términos de intercambio con el favorable desempeño de China y Brasil (Amico et al., 2012).

Cuadro N° 11. Tasa anual Acumulativa del PBI y de los sectores productores de bienes y servicios. 1993-2013 (en porcentajes)

	Convertibilidad	Posconvertibilidad		
	1993-2001	2002-2013	2002-2008	2009-2013
PIB	1.4%	6.9%	8.5%	6.1%
BIENES	0.7%	6.3%	9.0%	5.0%
<i>Industria Manufacturera</i>	-0.7%	7.0%	9.3%	5.5%
SERVICIOS	2.1%	6.7%	7.4%	6.5%

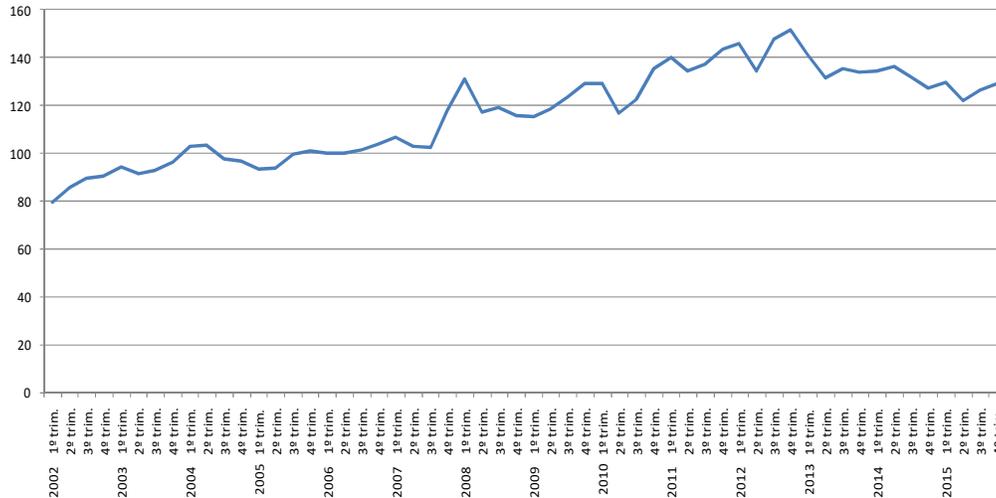
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

El nuevo esquema impactó en el desempeño de los distintos componentes del balance de pagos. El superávit comercial, por caso, se transformó en el principal sostén del saldo positivo de la cuenta corriente (ver Cuadro N° 12) gracias a lo cual, de acuerdo a la esquematización de Dooley et al. (2003), la Argentina dejó de formar parte del grupo de países “cuenta capital” como modo de equilibrar el comportamiento de la cuenta corriente.

En este resultado comercial los términos de intercambio tuvieron una incidencia muy significativa. Bernat (2011) remarca que en caso de mantenerse los términos de intercambio vigentes en el año 2002, dada la dispar evolución de las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones, el superávit se podría haber reducido

considerablemente e incluso se habría transformado en déficit a partir de 2008 (Ver Gráfico N° 1)¹⁰⁵.

Gráfico N° 1. Índice de Términos de Intercambio. 2002-2015



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

El saldo positivo en el intercambio de bienes se produjo, inicialmente, como consecuencia de la retracción de las importaciones, que cayeron interanualmente más del 50% en 2002, permitiendo así revertir el signo negativo de la cuenta corriente a pesar del déficit registrado en concepto de servicios y de rentas. De todas maneras, el déficit de la cuenta capital y financiera, explicado fundamentalmente por la evolución de esta última (-11,7 mil millones de dólares) en el cual tuvo un rol central el comportamiento del sector privado no financiero, determinó una variación negativa de las reservas en este año de -4.516 millones de dólares (Ver Cuadro N° 12).

¹⁰⁵ Este fenómeno excedió a la Argentina. Como observa Arceo (2009:108) “La cuenta corriente de la región [América Latina] en su conjunto ha pasado a ser positiva. Sin embargo el saldo tiende a reducirse significativamente y con los términos de intercambio del año 2000, es negativa desde 2005. Si se consideran las subregiones sólo Chile no ha experimentado una reducción en el saldo; México y Centro América tienen saldos crecientemente negativos y los saldos aún positivos de MERCOSUR, Pacto Andino y Chile dependen enteramente del efecto de los términos del intercambio.”

En los años 2003 y 2004 se experimentó una verdadera recuperación del balance de pagos, con un resultado positivo en la cuenta corriente -explicado a partir del crecimiento de las exportaciones- que permitió mantener una balanza comercial (de bienes) favorable, aún bajo el intenso incremento de las importaciones, como consecuencia de la reactivación económica. La cuenta capital y financiera, a su vez, modificó su comportamiento en ese último año ante el mejor resultado –aunque negativo- que arrojó el sector privado no financiero.

El año 2005, marcado por el *canje* de la deuda externa, puede ser caracterizado como una etapa de *saneamiento* (CENDA, 2010), a resultas de la mejora de ambas cuentas ante la caída de los intereses a pagar y la finalización de la acumulación de atrasos por la deuda pública en cesación de pagos. Tal como sostienen Gogliormella y Malic (2013) los beneficios del canje se produjeron tanto en cambios positivos en indicadores económicos como en la reducción del monto total del endeudamiento, y el alivio temporal en términos presupuestarios para atender los pagos de deuda, dado el alargamiento de plazos de vencimiento.

La importancia de la reestructuración de la deuda es, sin dudas, un aspecto central de la etapa. Como ejemplo, Gerchunoff (2006:4) asevera que “...al derrotar a los acreedores en la puja distributiva se resolvió el principal y más gravoso problema de stock. Al inaugurarse la democracia en 1983, por tomar una fecha emblema, los intereses de la deuda pública y privada representaban el 70% de las exportaciones y limitaban hasta llevarlos al borde de la parálisis los márgenes de maniobra de la política económica. En 2001, otra fecha para el recuerdo, la ratio intereses de la deuda/exportaciones era del 45%, pero después de la reestructuración cayó a un tercio de ese valor. Para un hombre de mi generación, la sola sospecha de que los dólares disponibles pueden no ser una restricción al crecimiento revoluciona la mente.”

Cuadro N° 12. Evolución del resultado de los principales componentes del Balance de Pagos, 2002-2015 (en millones de dólares)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cuenta corriente	8,702	8,073	3,076	5,055	7,588	7,200	6,637	8,207	-1,517	-4,471	-1,440	-12,143	-8,031	-15,944
Mercancías	17,178	16,805	13,265	13,087	13,958	13,456	15,423	18,526	14,016	12,212	14,940	4,670	5,978	-388
Servicios	-1,460	-1,193	-1,331	-992	-501	-513	-1,284	-1,285	-1,235	-2,235	-2,985	-3,708	-3,063	-3,925
Rentas	-7,556	-8,043	-9,418	-7,524	-6,329	-6,097	-7,672	-9,081	-13,890	-13,882	-12,854	-12,279	-10,788	-11,260
Transferencias corrientes	540	504	561	484	459	353	170	48	-408	-566	-541	-826	-158	-372
Cuenta capital y financiera	-11,339	-3,105	1,710	3,690	-5,221	5,841	-7,693	-6,523	7,404	-1,968	-1,349	3,493	9,470	12,357
Cuenta capital	406	70	196	89	97	121	181	74	89	62	48	33	59	51
Cuenta financiera	-11,745	-3,175	1,513	3,601	-5,318	5,720	-7,874	-6,597	7,315	-2,030	-1,397	3,460	9,411	12,306
Errores y Omisiones Netos	-1,878	-1,387	533	112	1,163	58	1,065	-338	-1,730	331	-516	-3,174	-244	-1,285
Var. Reservas Int.	-4,516	3,581	5,319	8,857	3,530	13,098	9	1,346	4,157	-6,108	-3,305	-11,824	1,195	-4,871

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

En 2006 y 2007, los resultados obtenidos en la cuenta corriente permitieron seguir acumulando reservas, que crecieron sostenidamente desde 2002 y fueron superiores a los 46 mil millones de dólares a finales de 2007, a pesar de la cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional en 2006.

El significado de esta última acción debe ser resaltado en función de su relevancia política y económica para el país, y como símbolo del tipo de relación que se abriría a partir de ese momento con el FMI. Como sostuvo el Presidente Kirchner cuando anunció la decisión de cancelar la deuda con el FMI el 15 de diciembre de 2005 en la Casa Rosada, “Esta deuda ha sido constante vehículo de intromisiones, porque está sujeta a revisiones periódicas y ha sido fuente de exigencias y más exigencias, que resultan contradictorias entre sí y opuestas al objetivo del crecimiento sustentable. Además, desnaturalizado como está en sus fines el Fondo Monetario Internacional ha actuado, respecto de nuestro país, como promotor y vehículo de políticas que provocaron pobreza y dolor en el pueblo argentino, de la mano de gobiernos que eran proclamados alumnos ejemplares del ajuste permanente.”¹⁰⁶

En 2008 se abrió una segunda etapa en la posconvertibilidad signada por el estallido de la crisis internacional y la desaceleración del nivel de actividad. La crisis, cuyo epicentro fueron los países centrales, fue la de mayor magnitud desde 1929, lo cual es indicativo de su dimensión. La desaceleración del crecimiento, por su parte, implicó que el alza a una tasa anual acumulativa del 8,5% que se experimentó entre 2002 y 2008 (con un incremento del 9% en el caso de los bienes y de 7,4% de los servicios) diera paso a una suba del 6,1% entre 2009 y 2013, con un comportamiento superior del sector servicios (6,5%) respecto a los sectores productores de bienes (5%)¹⁰⁷.

En esta etapa¹⁰⁸ emergió nuevamente la restricción externa, como lo evidencia la fuerte pérdida de reservas internacionales a partir de 2011. En su evolución hasta la crisis, es

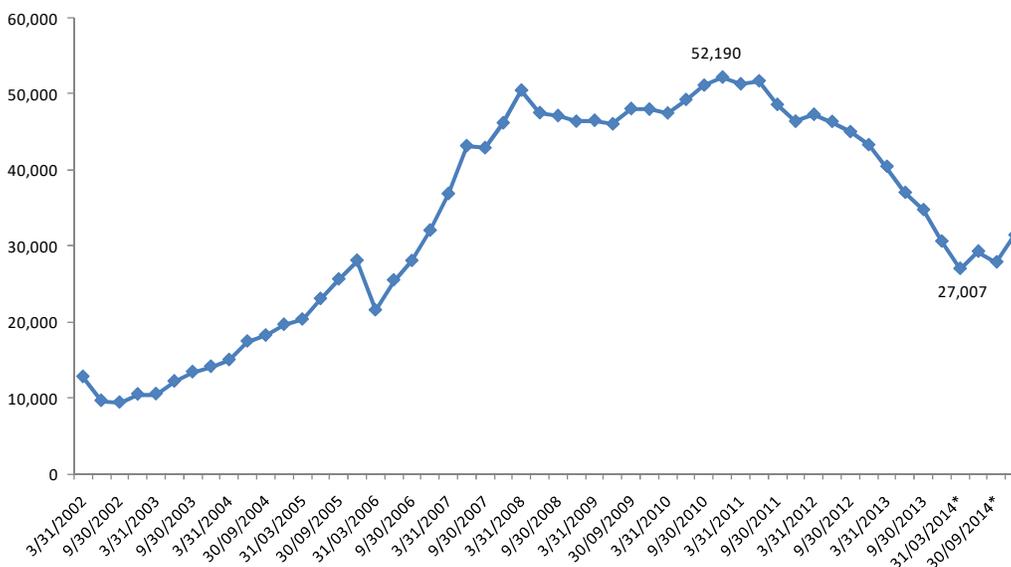
¹⁰⁶ Disponible en http://archivo.lavoz.com.ar/2005/1216/opinion/nota378891_1.htm

¹⁰⁷ Aquí se utilizaron los datos publicados por el INDEC con anterioridad a la “emergencia estadística” declarada por el organismo a fines de 2015, y el re-cálculo de muchos de sus indicadores y series.

¹⁰⁸ Varios autores subdividen esta etapa en dos. Por ejemplo, Kulfas (2016) plantea que los últimos años del kirchnerismo (2012-2015) están marcados particularmente por el estancamiento económico, junto a un

posible distinguir tres etapas (Gráfico N° 2). La primera, de incremento de reservas, se produjo entre fines de 2002 y los primeros meses de 2008, cuando éstas superaron los 50 mil millones de dólares. La segunda etapa abarca desde mediados de 2008 hasta fin de 2010. Aquí se produjo una leve caída de las reservas y luego cierta recuperación, que permitió alcanzar en este último año un pico de 52 mil millones de dólares. En 2011 comenzó la tercera etapa, de pérdida de reservas, que cayeron hasta los 27 mil millones que se registraron en marzo de 2014. Sobre este punto, Schteingart (2016:52) ejemplifica que "...a partir de 2010-2011, el proceso de acumulación de reservas absolutas llegó a un máximo, y el del stock relativo entró en una etapa de pronunciada contracción: de un monto equivalente al 102% de los pagos de importaciones, intereses y utilidades en 2009 se pasó a apenas el 30% en 2013."

Gráfico N° 2. Evolución de las reservas internacionales, 2002-2014 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

creciente déficit fiscal y una situación externa desmejorada, que se explica por la acumulación de distintos desequilibrios heredados de los años previos.

En la sinuosa trayectoria que marcó a la economía argentina desde 2008, junto a la crisis global también ejercieron su influencia otro conjunto de situaciones concurrentes. Entre éstas, se destaca en primer lugar el impacto en las ventas externas asociado a la recesión en los países centrales; las repercusiones de la crisis en Brasil; la desaceleración económica de China; y la sequía. Esto último fenómeno tuvo un rol central, especialmente, al inicio de la crisis internacional, al afectar a una parte relevante de la producción agropecuaria argentina, y reducir los rendimientos” (Abeles, 2009)¹⁰⁹.

En segundo lugar, sobresalen otros factores que coadyuvaron en el deterioro de la balanza comercial. Así, en un contexto donde empezaron a caer los términos de intercambio, la crisis energética -cuyas raíces se remontan a la política de desregulación de los años '90- se tradujo en un déficit sectorial superior a los 2 mil millones de dólares en 2012 (y a los 6 mil en 2013). A esto se adicionó el fuerte déficit de otros sectores como el automotriz y bienes de capital. Como corolario, mientras el saldo comercial entre los años 2003 y 2012 fue de 14 mil millones de dólares –promedio anual-, éste cayó considerablemente entre 2013 y 2014 (4.600 y 6.000 millones).

En tercer lugar, la cuenta corriente también registraba salidas de divisas provenientes de la cuenta turismo y una fuerte sangría que obedecía al incremento del giro de utilidades, que superó los 9,8 mil millones de dólares –en promedio- entre 2010 y 2013. Aquí incidía, claramente, la concentración y extranjerización de la economía argentina. El predominio de las empresas extranjeras dentro del panel de las 200 empresas de mayor facturación era preponderante: dentro de la cúpula explicaban el 53% de la facturación agregada entre 2008 y 2012 (Manzanelli et al., 2014). Igual relevancia tenían en el comercio exterior: estas firmas daban cuenta del 44% de las exportaciones totales del país en 2012. Así, tan solo 59 empresas (extranjeras) controlaban casi la mitad de las divisas por exportaciones generadas en Argentina (Schorr y Wainer, 2014). Resulta evidente que esto les otorgaba un control muy significativo sobre un elemento clave como lo son las divisas.

¹⁰⁹ Se produjo una caída en los rendimientos de los principales productos agrícolas (trigo, maíz, girasol, y soja) y en toneladas por hectárea en relación con las campañas 2006/07 y 2007/08.

En cuarto lugar, se debe mencionar la intensa puja distributiva que se desató en 2008, año en el cual se desató el conflicto con las patronales agropecuarias ante el intento del Gobierno de fijar retenciones móviles a las exportaciones de soja (Resolución N° 125) en un marco donde también se había recuperado el peso de los trabajadores en el ingreso¹¹⁰ como consecuencia de las políticas expansivas, la caída del desempleo, y la reapertura de las negociaciones colectivas de trabajo. La desaceleración del crecimiento y el agotamiento de las capacidades instaladas ociosas, a su vez, sumaron tensión a la dinámica de precios y salarios nominales, como resultado de lo cual la puja distributiva entre el capital y el trabajo terminó intensificando la escalada de precios, lo que favoreció el proceso de apreciación del tipo de cambio real.

Por último, un factor de primer orden lo constituyó la fuga de capitales. En particular, a partir de 2008 la aceleración de la formación de activos en el exterior (junto a la remisión de utilidades y dividendos ya mentada) se convirtió en un factor central en el resurgimiento de la restricción. La reactivación de la fuga de capitales producida entre 2007 y 2008 fue financiada, en gran parte, con el superávit comercial: la proporción de la fuga en relación con el saldo comercial (positivo) fue del 53% en 2007, del 97% un año más tarde y, representó un 184% en 2011, cuando superó los U\$S 25 mil millones (Gaggero et al., 2013)¹¹¹

La evolución de estas variables se reflejaba en el deterioro de la balanza de pagos. En 2008, por ejemplo, fue esencialmente la fuga de capitales la que determinó que la caída de reservas fuese de 9 millones de dólares. En 2009, si bien las exportaciones cayeron un

¹¹⁰ El peso relativo de los asalariados en el PBI se incrementó del 31.4% en 2002 al 39.5% en 2007.

¹¹¹ Se debe llamar la atención, nuevamente, respecto a la importancia que tiene la fuga de capitales en la economía argentina, dado que "...si se consideran las relaciones riqueza offshore / PIB (2010), un indicador más indicado para calibrar la gravedad relativa del fenómeno entre diversos países, la Argentina ocupa con comodidad –junto con Venezuela– el primer puesto en el ranking regional de la fuga de capitales desde América Latina y el trío del “Sur” del mundo (junto con Kuwait) que muestra la peor performance (en consecuencia, muy probablemente también se destaca en el nivel incumplimiento tributario asociado a la fuga). La relación riqueza offshore / PIB de Argentina, algo superior a 1, cuadruplica la de Brasil (24% aproximadamente) y es cerca de dos veces y media más elevada que la de México (40% aproximadamente)” (Gaggero et al., 2013: 27).

20%, la caída más intensa de las importaciones (32,5% interanual) provocó un saldo comercial muy relevante (US\$ 18 mil millones) que permitió acumular reservas en un escenario donde rentas y servicios registraban un déficit considerable, al igual que la cuenta capital y financiera, ante la retracción de la IED y la fuga de capitales. A partir del año 2010 se produjo un quiebre: luego de ocho años consecutivos de superávit la cuenta corriente cambió de signo (situación que persiste hasta la actualidad). Este año fue la antesala de la pérdida de reservas que se consolidó entre 2011 y 2015 (con la excepción del año 2014).

La salida de divisas de la economía nacional encendió las alarmas del gobierno kirchnerista, que recurrió a múltiples medidas con la finalidad de evitar la caída sistemática de reservas y sortear una crisis del sector externo que afectase negativamente el nivel de actividad y empleo (Schorr y Wainer, 2013; Manzanelli et al., 2014). Las medidas implementadas desde el inicio de la restricción incluyeron una intervención en planos múltiples donde además de la devaluación gradual desde los últimos meses de 2011¹¹², se buscó: a) incrementar la afluencia de divisas; b) restringir su salida; y c) potenciar los controles sobre las operaciones que impacten sobre las divisas. A continuación, se presentan resumidamente varias de las políticas aplicadas en cada uno de estos ejes (detalladas cronológicamente en el Anexo I).

El incremento de la afluencia de divisas reconoce acciones como la búsqueda de capitales a través de distintos instrumentos como el certificado de depósito para la inversión (CEDIN) y el bono argentino de ahorro para el desarrollo económico (BAADE), creados en el marco de la Ley de exteriorización voluntaria de tenencia de moneda extranjera en el país y en el exterior (Ley N° 26.860); la presión a los grandes exportadores para que liquidasen sus stocks mediante distintas iniciativas¹¹³, y luego la creación de un seguro

¹¹² Como consecuencia del proceso de devaluación gradual, los exportadores frenaron sus ventas y los importadores adelantaron compras, lo cual terminó incidiendo negativamente en la evolución del saldo comercial. En 2014 se produjo un salto en el tipo de cambio, y también se incrementaron las tasas de interés.

¹¹³ La relación con las exportadoras de granos y cereales es prolífica en términos de medidas (oficiales y no oficiales). La prensa lo reflejó abundantemente, citando supuestas alternativas que habría evaluado el gobierno. Al respecto, ver <http://www.agritotal.com/nota/que-medidas-estudia-el-gobierno-para-liquidar->

de cambio que los indujera a igual fin¹¹⁴; la ampliación de la oferta de divisas mediante modificaciones en la integración mínima diaria en moneda extranjera de los bancos¹¹⁵; la reducción de los tiempos para el ingreso de divisas por exportación al sistema financiero local¹¹⁶; o la firma de acuerdos de swap de monedas con países como China.

En ese punto debería incluirse el intento (fallido) de salir al mercado de capitales, para lo cual era condición necesaria solucionar algunas cuestiones pendientes en el frente externo. Por ejemplo, acordar con el Club de París las condiciones para cancelar la deuda existente (que el Gobierno resolvió en 2014), o cancelar lo adeudado a empresas que tenían laudos favorables ante los tribunales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), como hizo el país, por ejemplo, en 2013¹¹⁷. Sin embargo, los dictámenes favorables que consiguieron los “fondos buitres” y tenedores de bonos que decidieron no ingresar a los canjes de deuda de los años 2005 y 2010, imposibilitaron la normalización de las relaciones con los mercados de capitales internacionales¹¹⁸.

La restricción de la salida de divisas se llevó a cabo, entre otras medidas, mediante la limitación al giro de utilidades¹¹⁹; la implementación de diversos controles cambiarios

[los-stocks-de-soja/](#) o <http://www.lanacion.com.ar/1644086-las-cerealeras-adelantaran-los-dolares-que-les-pidio-el-gobierno>

¹¹⁴ Ver BCRA - Comunicación A 5502.

¹¹⁵ Ver BCRA – Comunicación A 5246.

¹¹⁶ Ver Resolución MEFP 142/2012, modificatorias y complementarias.

¹¹⁷ Ver Resolución 598/2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

¹¹⁸ En 2016 la administración macrista decidió poner fin al conflicto capitulando ante los fondos buitres. Tal actitud mereció el elogio del Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, quien sostuvo en tal oportunidad que: “El regreso de la Argentina a los mercados internacionales de capitales y la reinsertión en la economía mundial representan un hito importante no sólo para la Argentina, sino para todo el sistema financiero del mundo”. El proceso de endeudamiento externo que se abrió luego le dio la razón. Al respecto, ver <https://www.lanacion.com.ar/1892068-el-gobierno-les-pago-us-9300-millones-a-los-fondos-buitre-y-dejo-atras-el-default>

¹¹⁹ <http://www.ambito.com/623531-rigen-hoy-nuevas-trabas-para-giro-de-utilidades>

donde se destaca la restricciones de compras de dólares en concepto atesoramiento, luego su prohibición¹²⁰ y después una flexibilización del denominado “cepo”¹²¹; la instauración de regímenes informativos por parte de la AFIP para quienes quieran adquirir moneda extranjeras y destinarla a otros usos (estudios, actividades culturales, deportes; etc.); y la autorización de compras de divisas para viajes sólo en la moneda del país de destino, incluyendo a los funcionarios oficiales.

También se establecieron recargos a las operaciones de adquisición de bienes y/o prestaciones y locaciones de servicios efectuadas en el exterior (o a través de internet) canceladas mediante la utilización de tarjetas de crédito y/o de compra¹²² a cuenta del impuesto a las ganancias y el impuesto sobre los bienes personales; se pesificaron las pensiones extranjeras; se limitó (dos veces por año) la compra de mercancías y hasta 25 dólares, por encima de lo cual las compras debían efectuarse al amparo del régimen general de importación¹²³; y se determinó un mayor control sobre las importaciones mediante un uso más intensivo de las licencias de importación, el establecimiento de una Declaración Jurada Anticipada de Servicios (DJAS), y obligación de presentar una Declaración Jurada Anticipada de Importaciones (DJAI) antes de realizar la compra de un bien en el exterior, que estaba asociada a variados requisitos que debían ser contemplados por las firmas de mayor envergadura. Entre estos requisitos, se incluían: i) el equilibrio de la balanza comercial por firma; ii) la limitación del volumen de importaciones; iii) el compromiso de congelar o reducir precios en el mercado argentino como condición para importar; iv) la incorporación de contenido local; v) la realización de inversiones en el país, y/o no girar utilidades.

¹²⁰ Ver BCRA - Comunicación A 5318.

¹²¹ Como resultado de las medidas implementadas, el dólar paralelo (o ilegal) creció fuertemente como alternativa de acceso a divisas por parte de particulares y se convirtió en una referencia de la evolución del dólar que generaba tensiones adicionales.

¹²² Ver Resolución General AFIP N°3378, sus modificatorias y complementarias.

¹²³ Ver Resolución General AFIP N° 3582/2014.

Las DJAIs, cabe recordar, habían sido establecidas en el mes de febrero de 2012 mediante las Resoluciones Generales N° 3252 y N° 3255 de la AFIP. A través de este instrumento se fijaba, como requisito previo a la importación, el envío de información anticipada (datos del importador, posición arancelaria, unidades a importar, montos comprometidos, origen y procedencia de la mercadería, entre otros). Esa información era evaluada por diferentes organismos, entre los que se destacaba la Secretaría de Comercio, y en función de tal análisis se autorizaba (o no) la correspondiente operación. Los requisitos eran impuestos a través de acuerdos, generalmente informales, que alcanzaba el Ministerio de Industria y/o la Secretaría de Comercio con las empresas de mayor envergadura.

En tercer lugar, entre las medidas que buscaron potenciar los controles sobre las operaciones que impacten sobre las divisas, se encontraba la necesidad de que las operaciones cambiarias contasen con el aval de la AFIP, que realizaba una evaluación fiscal y económica-financiera de los sujetos que buscaran operar en el sistema¹²⁴; controles sobre casas de cambio y vendedores de divisas (popularmente denominados “arbolitos”)¹²⁵; la prohibición de operar en puertos y aeropuertos a bancos (exceptuando a los públicos); o mayores controles sobre las entidades financieras a fines de evitar maniobras de elusión de controles vía gastos de tarjetas, especialmente en casinos y juegos de azar del exterior.

Como veremos en la próxima sección, dentro del conjunto de iniciativas descriptas, fue el fuerte control sobre las importaciones de bienes el que desencadenó una reacción destemplada de las principales empresas del país –reflejada profusamente por los principales medios- y también de varias multinacionales que impulsaron a través de sus gobiernos (específicamente, EE.UU., Japón y la UE) la solicitud de consultas en la OMC, y el posterior establecimiento de un Grupo Especial ante el OSD durante el transcurso de 2012. La negativa de la Argentina a aplicar otras recetas propiciadas por algunas fracciones del capital y “expertos” de todo tipo como, por ejemplo, una fuerte devaluación

¹²⁴ Ver Resolución General AFIP N° 3210, sus modificatorias y complementarias.

¹²⁵ Ver https://www.clarin.com/economia/policia-labro-actas-arbolitos_0_H16VM-lsD7l.html

y/o el arreglo del frente externo para retornar al mercado de capitales, generaba tensiones adicionales que también se canalizaban con ataques frontales por parte de diversos grupos económicos a la política de administración comercial, a menudo a través de noticias inquietantes (supuestos signos de desabastecimiento ante la imposibilidad de importar productos e insumos, falta de medicamentos críticos, prácticas poco transparentes de aprobación de solicitudes de importación, etc.). Esto, por supuesto, incrementaba los costos políticos que usualmente conlleva tal modalidad de intervención.

La pérdida de reservas, de todas maneras, abre interrogantes sobre la eficacia de las medidas implementadas aunque siempre es posible recurrir a un argumento contra-fáctico y afirmar que sin éstas la situación podría haber sido aún peor. Empero, el objetivo de evitar la caída de la actividad y el empleo se alcanzó, al menos parcialmente. Junto a la suba del PIB se registró un crecimiento de la cantidad de asalariados: en enero de 2012, de acuerdo a las estadísticas del MTESS sobre la base de los registros administrativos de la seguridad social –AFIP-, había 10.9 millones de trabajadores registrados en el país, mientras en igual mes de 2015, totalizaban 11.7 millones.

Indudablemente, sortear una crisis del sector externo no es un desafío sencillo. En este sentido, son relevantes las palabras de la ex Presidenta Cristina Fernández de Kirchner que señala, a modo de autocrítica y como “deuda” de su mandato: “No haber podido resolver cuestiones estructurales de la economía en la reindustrialización del país. Que fue la clave del Gobierno de Perón. Es un dilema fuerte. No le encontramos la vuelta al estrangulamiento que se produce cuando estás industrializando el país y los trabajadores ahorran en dólares, que es un problema de la Argentina. No lo supimos resolver.”¹²⁶

Por supuesto, “encontrarle la vuelta” a una situación de esta naturaleza en un país como la Argentina no es simple, dada la incidencia de ciertas dimensiones (endógenas y exógenas) que repasamos en el debate sobre el espacio de política. Nos referimos no sólo a cuestiones estructurales (como la estructura económica y el tipo de inserción internacional) o a los límites que impone el Acuerdo sobre la OMC, sino también a la

¹²⁶ Entrevista del diario El País (España), 28 de septiembre de 2017. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/09/27/argentina/1506481318_381586.html

falta de disponibilidad de recursos para encarar una política de desarrollo; a la presión que ejercen intereses económicos que buscan dominar la agenda de políticas; la aceptabilidad (no) de políticas por ciertos actores; el papel que ejercen los grandes medios de comunicación; o las presiones de los países más poderosos. Todos estos elementos surgen nítidamente al analizar la particular coyuntura que enfrentó la Argentina ante la reaparición de la restricción externa.

3.2 Los límites a la intervención estatal ante la restricción externa desde la óptica comercial. El caso “Argentina-Medidas que afectan a la importación de mercancías”

3.2.1 Introducción

Como vimos, el resurgimiento de la restricción externa enfrentó a la administración kirchnerista a un duro desafío. La utilización de ciertas medidas comerciales para abordar este asunto suponía un riesgo, especialmente si al hacerlo no se recurría al artículo XVIII: B del GATT, y se optaba por una intervención *sui generis*, de difícil defensa en un ámbito multilateral.

Esta lectura, de todos modos, es eminentemente parcial si no recordamos la tensa relación existente entre el Kirchnerismo y el FMI, que convertía a la invocación de este artículo en una opción prácticamente inviable en términos políticos. La cancelación de la deuda con el Fondo y la decisión de no aceptar ningún tipo de condicionamiento eran antecedentes de peso. A esto se adicionaba la negativa a someterse a la evaluación prevista en el artículo IV del Convenio Constitutivo de este organismo¹²⁷, y la polémica en torno a las estadísticas del INDEC.

¹²⁷ El entonces Ministro de Economía, Kicillof planteaba en 2014 que “...las revisiones periódicas que hace el FMI sobre las economías de los países miembro tienen un peso central en los países que están en el marco de un programa de reestructuración de deuda con el propio FMI o de negociación de paquete de medidas como los que se conocieron en los años '90, cuando el FMI aporta recursos y supervisa la economía para condicionar la refinanciación. Esta no es la situación de la Argentina hoy, ese es un tema que han puesto en agenda algunos medios locales, pero que no se encuentra actualmente en la agenda de trabajo del país

Invocar el artículo XVIII: B, de todas formas, tampoco constituía ningún tipo de garantía, como examinamos en el punto 2.2. Por otra parte, hubiese instituido una nota disonante en el frente interno: después de negar tensiones respecto a la disponibilidad de divisas y acusar al FMI en diversos foros recordando el resultado de sus deplorables recetas, ¿el Gobierno argentino sostendría en la OMC que precisaba salvaguardar su situación financiera exterior, y se sometería a la evaluación de un representante del FMI en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos?

Ahora bien, ¿con qué opción/es de política comercial externa contaba el Estado a efectos de enfrentar la restricción externa? Incrementar los aranceles, como explicamos en la sección 2.3.1, era una alternativa. Pero aunque esto era posible -hasta el nivel consolidado- el mecanismo no parece ser demasiado efectivo en una situación de esta naturaleza, por dos motivos principales: en primer lugar, ante los compromisos asumidos en la OMC, que fijan un techo prácticamente infranqueable para su elevación; en segundo lugar, en razón de los límites respecto a la determinación de los aranceles que conlleva la pertenencia al MERCOSUR.

De acuerdo a la Lista de concesiones (denominada “Lista LXIV”) de la República Argentina ante la OMC, 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%¹²⁸. Teniendo en

con el FMI. [...] La Argentina tiene derecho a someterse o no a esta revisión y la verdad es que no hay hoy una necesidad objetiva para hacerlo”. Sobre el particular, ver <https://www.minutouno.com/notas/319424-que-dice-el-articulo-iv-del-convenio-constitutivo-del-fmi-al-que-hizo-alusion-kicillof>

¹²⁸ 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 denominado “Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos” entendió que la tasa estadística de Argentina era incompatible con las prescripciones del artículo VIII [Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación], y concluyó que la percepción “excedía los costos aproximados de los servicios prestados” y era una “medida de carácter fiscal”.

cuenta los compromisos de la Argentina y su comercio en 2016, es interesante remarcar dos particularidades de la estructura arancelaria vigente: el promedio simple de los aranceles (consolidados) es del 31,8%, mientras el arancel NMF aplicado es de 13,7%; y los aranceles mayores a 15% representan el 97,8% de las posiciones consolidadas, y sólo el 36,6% de los aranceles NMF aplicados (OMC et al., 2017).

De lo antedicho, resulta evidente que la Argentina cuenta con un “excedente de consolidación” considerable, entendido como la diferencia entre el arancel aplicado y el consolidado en la OMC. Empero, esta situación no habilita una modificación relevante de los derechos vigentes. Como mencionamos anteriormente, 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 conlleva la fijación en conjunto del tratamiento arancelario que se le dispensa a las mercaderías originarias de países “extra-zona”¹²⁹.

¹²⁹ El Tratado de Asunción, mediante el cual se constituyó el bloque, deja en claro este punto en su artículo 1: “El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.”

Aunque existen excepciones¹³⁰, éstas representan un universo menor sobre el total de posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM)¹³¹.

La utilización del sistema de licencias no automáticas de importación podía ser otra herramienta a considerar, que el Gobierno ya utilizaba abundantemente. Incrementar su uso, de todos modos, tenía ciertos límites y no parecía ser demasiado razonable en función de lo acotado del universo arancelario cubierto (alrededor de un 6% del total de las posiciones arancelarias en 2012), y los límites que de por sí fija el Acuerdo LIC.

El conjunto de excepciones que repasamos en la sección 2.3.5, por su parte, no aplicaban en una situación como la descrita, dado que su propio carácter requiere el cumplimiento de ciertas condiciones. Recurrir a este tipo de “artimañas” es un camino lleno de espinas, tanto por la dificultad de enmarcar las restricciones en las reglas OMC, como por la complejidad burocrática que tendría hacer el intento, dada la cantidad de posiciones

¹³⁰ Este universo está conformado, a modo de ejemplo, por una Lista Nacional de Excepciones al AEC de hasta 100 códigos de la NCM, acorde a la Decisión N° 26/15 del Consejo del Mercado Común, que fue incorporada al ordenamiento jurídico nacional a través del Decreto N° 205/16, con un plazo máximo previsto para el día 31 de diciembre de 2021. La Argentina modificó por última vez esta Lista mediante el Decreto 673/2017. También aplican otro tipo de excepciones. A saber, la Decisión N° 25/15 del Consejo del Mercado Común, incorporada al ordenamiento jurídico nacional a través del Decreto N° 2271/15, renovó la autorización dada a los Estados Parte a fin de que puedan mantener los regímenes nacionales vigentes para la importación de bienes de capital hasta el día 31 de diciembre de 2021, y aplicar una alícuota distinta al AEC respecto a los bienes de informática y telecomunicaciones hasta igual fecha (en el caso de Argentina y Brasil, ya que para el resto de los socios se establecieron otros plazos). En similar sentido, la Decisión N° 27/15 del Consejo del Mercado Común [Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional], internalizada mediante el Centésimo Décimo Protocolo Adicional del Acuerdo de Complementación Económica N° 18, prorrogó la autorización otorgada para elevar, transitoriamente –hasta fin de 2021- y para CIEN (100) posiciones arancelarias, las alícuotas del derecho de importación aplicable al comercio extrazona por encima del AEC, y hasta el arancel máximo consolidado por cada Estado Parte del bloque ante la OMC. Esta última decisión, en realidad, reconoce como antecedente la Decisión CMC N° 39/11.

¹³¹ Establecida mediante el Decreto N° 2275/94, que sustituye la Nomenclatura del Comercio Exterior por la Nomenclatura Común del MERCOSUR.

arancelarias que había que abarcar para que exista un sentido económico que justifique tal accionar.

Claramente, el margen para lidiar con la restricción externa desde la política comercial, habiendo descartado el artículo XVIII, era estrecho. Aunque resulta posible reducir en cierto grado las importaciones utilizando con “pericia quirúrgica” el derecho OMC, el camino para una intervención mayor (como lo demanda la restricción externa) es lo suficientemente angosto para ser fácilmente impugnado por algún Miembro que se considere afectado.

3.2.2 El caso “Argentina – Medidas que afectan la importación de mercancías”

El caso “Argentina-Medidas que afectan a la importación de mercancías” reconoce como primer antecedente formal la solicitud de consultas realizada por la Unión Europea el 25 de mayo de 2012, que impugnaba las DJAI, la utilización de las licencias de importación, y ciertos requisitos comerciales adicionales aplicados por el país, denominados prescripciones relativas al comercio (PRC). Luego, se sumaron reclamos similares en las solicitudes de consultas cursadas por Estados Unidos y Japón (fechadas ambas el 21 de agosto de 2012), y México (presentada el 24 de agosto de 2012). Este último país, de todos modos, decidió no avanzar con la disputa luego de que prosperaran negociaciones bilaterales¹³². Al no resolverse las diferencias en la etapa de consultas, los reclamantes solicitaron el establecimiento de sendos Grupos Especiales, ante lo cual el OSD decidió en su reunión del 28 de enero de 2013 establecer un único Grupo para examinar los asuntos planteados¹³³, que se conformó el 27 de mayo de 2013.

¹³² El 21 de noviembre de 2012 retiró su solicitud de establecimiento de un grupo especial del orden del día de la reunión del OSD prevista para el 17 de diciembre de 2012. En este resultado fueron decisivas las negociaciones vinculadas al intercambio automotriz entre ambos países, regulado por el Acuerdo de Complementación Económica N° 55.

¹³³ Arabia Saudita, Australia, Canadá, China, Corea, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, India, Israel, Japón, Noruega, Suiza, Tailandia, el Taipei Chino, y Turquía, reservaron sus derechos en calidad de terceros.

El equipo argentino encargado de llevar adelante el caso estaba conformado por funcionarios de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y de la Dirección de Solución de Controversias, ambas dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, junto a funcionarios de la Secretaría de Comercio Exterior y de la AFIP, y la asistencia de la Misión Permanente de la República Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra. Como refuerzo legal, se recurrió a un estudio extranjero (Steptoe and Johnson).

En apretada síntesis, en la etapa de litigio los reclamantes alegaban que la Argentina seguía una activa política de administración del comercio con vistas a alcanzar la reindustrialización del país a través de la protección de la industria nacional contra las importaciones “desleales”, promoviendo la sustitución de importaciones, y eliminando el déficit comercial.

Al respecto, en su primera presentación escrita la Unión Europea planteaba que la política de administración del comercio del país “...busca contribuir con otros dos objetivos macroeconómicos del Gobierno Argentino: prevenir el déficit comercial, promoviendo las exportaciones y limitando las importaciones; y, en los últimos años, frenar la inflación, previniendo la suba de los precios de los productos importados.” (Unión Europea, 2013:1). Con el mismo espíritu, en su primera presentación Estados Unidos afirmaba que: “En los años recientes, Argentina ha llevado a cabo políticas agresivas que denomina “comercio administrado” y “sustitución de importaciones”. Los principales objetivos de estas políticas son proteger la industria nacional restringiendo la importación de productos extranjeros e incentivando un cambio hacia la producción nacional.” (Estados Unidos, 2013:2) Los mentados objetivos de política, como la sustitución de importaciones y la promoción de las exportaciones, de todos modos, no son disputables en la OMC. Sí lo pueden ser determinadas medidas. Su mención, en realidad, buscaba describir un “estado de situación”, que motivaba la utilización de determinados instrumentos que no se ajustaban a lo prescripto en los Acuerdos de la OMC.

En las presentaciones de los demandantes se cuestionaban aspectos intrínsecos del régimen de DJAI como, por caso, la falta de información del alcance de las observaciones que podían formularse; el procedimiento a seguir para conocer cuáles eran las observaciones; la forma de cumplimentar esas observaciones; o los motivos de

intervención de las distintas agencias gubernamentales. También se indicaba que éstas reemplazaban, en esencia, a las licencias no automáticas (LNA) pero con un alcance mucho mayor¹³⁴. Vale aclarar aquí que las LNA habían sido derogadas en enero de 2013 (Resolución N° 11/2013 MEFP), antes del establecimiento del Grupo Especial. Por tal razón este tema, que había sido incluido en la etapa de consultas, devino abstracto¹³⁵. Además, los demandantes cuestionaban que la Argentina supeditase la autorización para realizar importaciones a la asunción por parte de los importadores de distintos compromisos focalizados en sectores clave de la economía, como el automotriz, vestimenta, farmacéutico, etc., que concentraban el mayor volumen de las importaciones. En contraposición, la Argentina afirmaba que las DJAI, en realidad, no constituían un requisito sustantivo ni un procedimiento de LNA cuya finalidad sería restringir la importación de mercancías. Se trataba de una formalidad aduanera de información electrónica anticipada, diseñada de conformidad con el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global ("Marco SAFE") de la Organización Mundial de Aduanas. Mediante este procedimiento, la AFIP podía contar con información que le permitía, con anterioridad al despacho aduanero, identificar cargas de alto riesgo, así como determinar la selectividad y el tipo de inspección a llevar a cabo. Sobre las "medidas PRC (prescripciones relativas al comercio)", la Argentina alegaba que no estaban

¹³⁴ Las DJAIs no estaban limitadas a las posiciones arancelarias cubiertas por las LNA, sino a todas las posiciones de una parte sustancial de los sub-regímenes aduaneros de importación; con ciertas excepciones, entre ellas, los regímenes de donaciones, muestras, franquicias diplomáticas, courier, y envíos postales.

¹³⁵ En ese contexto, la derogación de las LNA fue una decisión atinada. Resultaba evidente que su coexistencia con las DJAIs no parecía tener demasiada razonabilidad práctica: los instrumentos se solapaban y la administración dependía de dos Secretarías que actuaban en tándem (Comercio Interior y Exterior). En otro orden, la derogación permitía, ante un eventual revés en el OSD, su restablecimiento sin que hubiera mediado ninguna recomendación –que de haberse producido podría haber restringido fuertemente un eventual uso indebido de los procedimientos ligados al trámite de licencias-. Y esto fue efectivamente lo que sucedió. Luego de la eliminación de las DJAIs, la administración macrista implementó un nuevo sistema de licencias, denominado SIMI – Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones- a través de la Resolución General AFIP N° 3823/2015, y la Resolución MP N° 5/2015, sus modificatorias y complementarias.

comprendidas en el mandato del Grupo Especial, razón por la cual éste no debía expedirse al respecto; y que los Miembros reclamantes no habían demostrado la existencia de una medida "global" no escrita de tal naturaleza, de aplicación general y prospectiva.

Cumplidas todas las instancias procesales, el Grupo Especial encargado de examinar el caso¹³⁶ distribuyó su Informe el 22 de agosto de 2014. Allí concluyó, finalmente, que la Argentina había actuado de manera incompatible con los artículos XI: 1 y III: 4 del GATT de 1994¹³⁷.

En particular, el Grupo consideró que:

“...la medida PRC tiene efectos limitativos en la importación de mercancías en la Argentina. Además de esos efectos limitativos directos en las importaciones, la medida PRC se caracteriza por una falta de transparencia y previsibilidad, que desalienta aún más las importaciones. Por lo tanto, el Grupo Especial constata que la medida PRC, que consiste en la imposición por las autoridades argentinas de una o más de las cinco prescripciones identificadas por los reclamantes como condición para

¹³⁶ Para realizar este examen se contempla, lógicamente, el análisis técnico de las medidas en cuestión (el entendimiento sobre las medidas en sí, sus características y funcionamiento.), y la evaluación jurídica respecto a su encuadramiento, a efectos de juzgar su eventual incompatibilidad con las disposiciones aludidas en la disputa.

¹³⁷ El Artículo XI, relativo a la eliminación general de las restricciones cuantitativas, reza en su primer inciso que: “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.” El Artículo III.4, por su parte, afirma que: “Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante 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.”

importar, constituye una restricción a la importación de mercancías y es por consiguiente incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.”¹³⁸

En el caso de las DJAI, el Grupo determinó que:

“...el procedimiento DJAI tiene un efecto limitativo en las importaciones y, por lo tanto, constituye una restricción a la importación porque: a) restringe el acceso de los productos importados al mercado de la Argentina, ya que la obtención del estado "salida"¹³⁹ para una DJAI no es automático; b) crea incertidumbre con respecto a la capacidad de importar del solicitante; c) no permite que las empresas importen tanto como quieran o necesiten independientemente de sus resultados de exportación; y d) impone a los importadores una carga significativa no relacionada con su actividad normal de importación.”¹⁴⁰

En línea con estas apreciaciones, el Grupo Especial recomendó que el Órgano de Solución de Diferencias solicitase a la Argentina a poner “las medidas incompatibles en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del GATT de 1994”. Como el informe fue apelado, se dio lugar a la intervención del OA, que finalmente emitió

¹³⁸ De modo adjunto, los expertos sostuvieron que: “...con respecto a la prescripción de contenido nacional, la medida PRC modifica las condiciones de competencia en el mercado argentino en detrimento de los productos importados. Por lo tanto, los productos importados reciben un trato menos favorable que el concedido a los productos nacionales similares en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. En consecuencia, con respecto a la prescripción de contenido nacional, la medida PRC es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994”. Al respecto, ver Informes del Grupo Especial. Argentina – Medidas que afectan la importación de mercaderías (páginas 115, y 120).

¹³⁹ El estado “Salida” indicaba que la operación estaba autorizada.

¹⁴⁰ Informes del Grupo Especial. Argentina – Medidas que afectan la importación de mercaderías (pág. 162).

sus Informes -sin cambios esenciales respecto a lo ya dictaminado¹⁴¹- el 15 de enero de 2015. Estos fueron adoptados por el OSD en su reunión de 26 de enero de 2015.

Ante esta situación, la Argentina expresó su voluntad de aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD, y solicitó un plazo prudencial de aplicación, que fue acordado de común acuerdo con los reclamantes, con fecha de expiración el 31 de diciembre de 2015. La última instancia del caso concluyó el 14 de enero de 2016, cuando el país notificó al OSD que había cumplido plenamente las recomendaciones y resoluciones del OSD al dejar de aplicar las prescripciones relacionadas con el comercio y derogar las DJAIs. De tal modo, finalizaba el conflicto que desató el intento de enfrentar la restricción externa recurriendo a la aplicación de ciertas medidas comerciales.

Es importante subrayar que entre la solicitud de consultas y la derogación de las medidas pasaron casi tres años y medio. El plazo transcurrido, en este caso, jugó a favor de un Miembro PED. La derogación de las DJAIs se produjo, de todos modos, en un marco muy diferente: el cambio de orientación del Gobierno electo, luego de la derrota electoral del peronismo, abría una nueva etapa de relacionamiento con las potencias demandantes, y otro vínculo con la OMC. A tal punto, que Buenos Aires fue posteriormente elegida como sede de la 11va. Conferencia Ministerial de la Organización.

En este punto, cabe indagarse respecto a las razones que pueden haber impulsado el reclamo de EE.UU., Japón y la UE. Como vimos en el Capítulo I, un factor señalado en la literatura como causa subyacente de los reclamos es la relevancia del volumen comercial en disputa. En el caso que nos ocupa, este motivo tiene sus “puntos grises”, por dos cuestiones: en primer lugar, la Argentina ocupa una posición marginal en términos de participación en los flujos de comercio globales (0,4% contra más del 30% que explican estas potencias en conjunto¹⁴²), por lo que el potencial impacto de las medidas que aplicó el país no puede ser más que secundario desde la óptica de los reclamantes; en

¹⁴¹ Como prevé el ESD en el artículo 17.6, “La apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste.”

¹⁴² Los datos sobre la participación en el comercio mundial de la Unión Europea se encuentran disponibles en https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2015_s/its2015_s.pdf

segundo lugar, en el periodo previo a la disputa, las ventas de estas potencias comerciales a la Argentina se incrementaron fuertemente, en consonancia con el crecimiento de la economía nacional. Un ejemplo es aclaratorio de lo mencionado. El intercambio bilateral entre los reclamantes y la Argentina *vis a vis* el intercambio de estas potencias con el mundo es elocuente. Mientras la UE incrementó un 79% sus exportaciones a la Argentina entre 2009 y 2012, sus exportaciones al mundo aumentaron 53%¹⁴³. La evolución del comercio entre Japón y la Argentina tampoco guarda relación con la evolución del comercio mundial: entre 2009 y 2012 las exportaciones de Japón -a todos los destinos- crecieron un 37%, mientras las exportaciones de dicho país a la Argentina lo hicieron en un 66%¹⁴⁴. Igual tendencia se registra en el caso de los Estados Unidos: las exportaciones de este país al mundo crecieron un 46% entre 2009 y 2012, mientras las ventas externas de bienes a la Argentina casi duplicaron ese guarismo¹⁴⁵ (Cuadro N° 13).

¹⁴³ Los datos se encuentran disponibles en EUROSTAT. Por otra parte, en el año en el que comenzó la disputa -2012-, cambió el signo de la balanza comercial bilateral después de varios años en los cuales era favorable para la Argentina, registrándose un superávit para los europeos a partir de dicho año que perdura hasta la actualidad, tal como es posible observar en las publicaciones del INDEC disponibles online (Intercambio Comercial Argentino).

¹⁴⁴ De acuerdo al Ministerio de Finanzas de Japón. Al respecto, ver http://www.customs.go.jp/toukei/suii/html/time_e.htm. Asimismo, respecto al intercambio bilateral Japón-Argentina, el país nipón conservó el superávit comercial -histórico- que mantiene con la Argentina antes, durante, y después del diferendo.

¹⁴⁵ Fuente: USITC. En el año en que se inició el caso, la Argentina registró el pico histórico de déficit comercial con este país (-4.453 millones de dólares), que luego fue superado en el año 2014 (-5.025 millones de dólares).

Cuadro N° 13. Evolución de las exportaciones de los reclamantes al mundo vis a vis a la Argentina, 2009-2012 (en %)

	Exportaciones a la Argentina	Exportaciones al Mundo
Miembro	%	%
Unión Europea	79	53
Estados Unidos	86	46
Japón	66	37

Fuente: Elaboración propia.

En suma, podemos concluir que dada la disparidad entre los demandantes y la Argentina, y considerando la particular evolución previa del intercambio comercial, la disputa, en sí misma, parecía responder a materias que excedían lo meramente comercial, más allá del lógico interés que tendría cualquier Miembro de la OMC en preservar su participación – aún si es menor- en un mercado extranjero.

En tal sentido, consideramos que la disputa tenía un doble propósito: en primer término, defender a las empresas oriundas de los países reclamantes. Este elemento, presente al fin y al cabo en la inmensa mayoría de las disputas comerciales, se avizora claramente en la primera presentación escrita de la Unión Europea (2013, págs. 146-184), donde se describen 24 instancias específicas de aplicación de distintos requerimientos restrictivos del comercio aplicados por la Argentina, citando múltiples casos (14 sobre 23) donde sobresalen firmas del complejo automotriz originarias de tales países (Volkswagen, Mercedes Benz, Renault y Renault Trucks, Alfa Romeo, General Motors, BMW, Fiat, Ford, Peugeot, Porsche, Scania, Pirelli, y Michelin). En las presentaciones de los otros reclamantes (Estados Unidos y Japón) también se incluyen diversos ejemplos de firmas afectadas.

El segundo propósito de la disputa, de carácter “sistémico”, consistía en elevar la percepción de riesgo del resto de los Miembros (PED), al advertir cuál sería el accionar de estas potencias ante la recurrencia al proteccionismo, emitiendo así una señal aleccionadora –y coordinada- en el contexto de la crisis global. En esta misma línea, cabe recordar que a partir del estallido de la crisis internacional, varios de los principales miembros del G20 empujaron insistentemente año tras año el compromiso de “remover

las medidas proteccionistas”, presionando a diversos países periféricos para que mantengan abiertos sus mercados¹⁴⁶.

De todos modos, es menester comentar que las dimensiones analizadas (la disparidad entre los Miembros, la evolución del comercio bilateral, la intención de preservar mercados, o la emisión de un mensaje aleccionador a fin de impedir impactos sistémicos), son elementos centrales en el análisis pero no tienen implicancias prácticas bajo los procedimientos del OSD. Lo que está en juego allí es el examen respecto a la conformidad o no de las medidas aplicadas por un país respecto a los compromisos multilaterales.

De acuerdo a lo que vimos a lo largo de la Tesis, esperar otro resultado en la disputa con los Miembros reclamantes era ilusorio. En este sentido, Saluzzio (2015) considera que el fallo era “...una consecuencia "esperable" de los efectos internacionales de la política comercial externa implementada por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, ello en un contexto internacional adverso. Esto implica que la política comercial externa de Argentina en el período 2008- 2014 poseía una estrategia para los objetivos de política macroeconómica a corto plazo (balanza de pagos), sin embargo no fue una política estratégica para las relaciones económicas exteriores.” Delich (2014), por su parte, señala que la incompatibilidad de las medidas con las reglas de la OMC es una dimensión menor del problema, y lo central (para el bienestar de los argentinos) es que sean o no efectivas para el problema que intenta solucionar un gobierno recurriendo a éstas.

En este trabajo, subrayamos otro punto que consideramos de interés. Las alternativas de política comercial a disposición de los PED que ofrecen las reglas de la OMC conforman un fuerte limitante a la capacidad de intervención estatal ante la restricción externa. Si a esto adicionamos otro conjunto de restricciones (endógenas y exógenas) que constriñen

¹⁴⁶ Al respecto, es ilustrativo el compromiso asumido en el G20 por sus Miembros: “Despite the G20 commitment to remove protectionist measures introduced after the global financial crisis, and to resist implementing new measures that restrict trade, between November 2013 and May 2014, G20 members introduced 112 new trade restrictive measures, covering around 0.2 per cent of global merchandise trade. In July, G20 Trade Ministers reaffirmed the commitment from St Petersburg to standstill and roll back protectionist measures.” (G20, 2014)

aún más el espacio para la política de los Miembros en desarrollo, el escenario es todavía más comprometedor.

Por supuesto, la falta de política estratégica para las relaciones económicas exteriores (que puede haberse producido –o no- y agravar un escenario de por sí adverso) o la mayor o menor eficacia de las medidas son temas de primer orden. Consideramos, de todas formas, que un instrumental más amplio podría compensar de mejor modo estos y otros déficits de políticas, coadyuvando así a lidiar, desde la política comercial externa, con un problema de naturaleza estructural, tal como lo constituye la restricción externa.

4. Conclusiones

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 reflejados en su cuerpo normativo y el papel relevante que se le asignó a la Organización, y particularmente al Órgano de Solución de Diferencias, produjeron un hito en la regulación del comercio internacional hasta entonces vigente.

La ampliación de las disciplinas comprendidas en el Acuerdo sobre la OMC, que abarca además de las regulaciones sobre el comercio de mercancías, al comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y las medidas en materia de inversión en cuanto estén relacionadas con el comercio, restringió sustancialmente la autoridad de los gobiernos al prohibir o limitar muchos de los instrumentos de política industrial que fueran utilizados históricamente por los PD y los países del Sudeste Asiático.

Por este motivo, 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 y existen relaciones asimétricas y jerárquicas (e intereses contrapuestos) entre los estados a nivel mundial.

El impacto de las reglas de la OMC sobre el espacio para las políticas se ve potenciado, a su vez, por otros factores adicionales. Aquí se destacan, por un lado, las “restricciones endógenas”, que incluyen las capacidades de los países en términos de recursos económicos, financieros, humanos, institucionales, o la aceptabilidad de ciertas políticas por parte de actores clave. Por el otro lado, cobran relevancia las “restricciones exógenas”, que comprenden, entre otros elementos, el entramado de compromisos internacionales, los efectos de la globalización, o el impacto de medidas aplicadas por terceros países.

Bajo esta perspectiva, en la Tesis analizamos la estrategia usada por la Argentina en la posconvertibilidad ante la reaparición de la restricción externa, dando cuenta de los límites que enfrentó el Gobierno nacional a efectos de abordar esta situación. El reducido margen de acción que se describe en el trabajo es causa, por una parte, de las regulaciones del comercio internacional vinculadas a la intervención de los países Miembros de la OMC ante una delicada situación en la balanza de pagos, y de las limitadas alternativas de política que existe en este entramado normativo en caso de optar por una intervención “*sui generis*”; por otra parte, operan sobre este escenario otros factores endógenos y exógenos, que comprimen (o complejizan) el universo de opciones disponibles.

En particular, el caso argentino ejemplifica, desde la óptica de las restricciones “exógenas”, los conflictos existentes asociados a la invocación del artículo XVIII: B del GATT para intervenir desde la política comercial ante dificultades en la balanza de pagos, tanto en función de elementos intrínsecos a su articulado y procedimientos asociados, como lo evidencia la experiencia de la India, como debido a la relación que tenía en su momento la Argentina con el FMI. En igual sentido, la experiencia de nuestro país expresa los estrechos límites con los que cuentan los países en desarrollo si se corren de las opciones previstas en la normativa para afrontar una situación externa crítica, y los riesgos que esto conlleva si otros Miembros deciden recurrir al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, como finalmente sucedió.

Como resulta evidente en el análisis, es importante remarcar el rol que tuvo la crisis internacional como elemento subyacente en el conflicto que enfrentó en la OMC a la Argentina contra Estados Unidos, Japón y la UE, en tanto incrementó las presiones de los países centrales para socializar las pérdidas en la periferia, para lo cual resultaba necesario –desde su óptica- disciplinar a aquellos Miembros periféricos que opongan resistencia.

Entre las “restricciones endógenas” que constriñeron todavía más el espacio disponible para la política, encontramos varios factores que coadyuvaron a la conformación de un cuadro de situación sumamente complejo. En primer lugar, la restricción externa, asociada al tipo de estructura económica de la Argentina, la modalidad de crecimiento imperante en la posconvertibilidad -apoyada en sectores fuertemente deficitarios-, la crisis energética, y el comportamiento de otros factores estructurales como la fuga de capitales o la remisión de utilidades, diseminaba una fuerte tensión hacia todos los

vértices de política vinculados con operatorias que incidiesen en el saldo de divisas. Esto deterioró la (ya) conflictiva relación con ciertos actores económicos, como el capital extranjero y los grupos económicos locales, que no compartían la orientación de políticas del gobierno, en particular en los últimos años de la Administración Kirchnerista.

A esta situación, se sumaba el fuerte enfrentamiento con los medios de comunicación, que caracterizaban a las medidas de control sobre las divisas como si fuesen parte de un *estatismo exacerbado* propio de alguna aventura totalitaria, lo cual hacía más compleja su defensa pública, y le brindaba elementos a los reclamantes para la construcción del caso en la OMC. Otros factores también eran relevantes. Entre ellos, la falta de un adecuado entramado institucional que permita llevar adelante una política comercial más precisa, y evitar (o suavizar) eventuales embates a nivel nacional e internacional.

La modalidad de intervención del Gobierno ante esta coyuntura no se destacó, ciertamente, por su “pericia quirúrgica”, lo cual elevaba consecuentemente el riesgo de sufrir un fallo adverso a nivel multilateral. Pero, de todos modos, dado el margen existente en el Acuerdo OMC, difícilmente una administración comercial intensa cuyo objetivo primordial sea el de contribuir a evitar una situación externa crítica pueda evitar (o sortear exitosamente) una instancia como la del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC¹⁴⁷. A pesar del resultado del caso, por el cual la Argentina debió derogar las medidas impugnadas, el Gobierno consiguió tiempo (más de 3 años) aprovechando al máximo las diversas etapas procedimentales que conllevan los litigios en OMC, y logró en ese plazo evitar una caída del producto interno y conservar el nivel de empleo.

El análisis del caso, vale mencionar, comprueba las hipótesis que guiaron esta Tesis. En ese sentido, pudimos observar que la creación de la OMC, además de prohibir ciertas medidas que utilizaron los PD y ciertos PED para propiciar su desarrollo, redujo el espacio para la política comercial externa de los PED, y de Argentina en particular. Esto

¹⁴⁷ Como vimos, existe de todos modos la opción de invocar el artículo XVIII: B, lo cual lleva a entablar consultas con los Miembros en el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, y someterse a la evaluación del FMI. En tal caso, y en cuanto el país que invoque tal disposición se ajuste estrictamente a los extremos allí previstos y eventuales condicionalidades, es posible aplicar restricciones.

se aprecia nítidamente cuando se evalúa su impacto ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad.

El resultado finalmente alcanzado, donde sobresalen más allá del fallo de la OMC, la pérdida de reservas en una economía signada por una sinuosa trayectoria, y la derrota electoral en 2015 que dio paso a un radical cambio de orientación política y económica, convoca necesariamente a repensar alternativas. Dentro de éstas, podría alegarse con toda razón que dada la naturaleza estructural de la restricción externa, reformar el artículo XVIII: B dotándolo de mayor flexibilidad debería ser un mandato permanente de los funcionarios argentinos en la agenda multilateral. No obstante, aquí es preciso advertir que el hecho de que esto no haya sucedido no refleja necesariamente desazón institucional o falta de voluntad: los mecanismos políticos-institucionales de la OMC, las relaciones políticas -donde tallan fuertemente las potencias-, 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 favorables a los PED respecto a la regulación del comercio internacional.

Explorar otros caminos haciendo uso de diversas medidas de política comercial externa, como vimos, reconoce reducidos contornos. En efecto, no existe demasiado margen, una vez que la restricción se encuentra operativa, para implementar iniciativas compatibles con los compromisos multilaterales que permitan suavizar eficazmente una crisis del sector externo. 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, existe un pequeño margen de maniobra que puede ser fructífero si se toman -a tiempo- las decisiones de economía política adecuadas. A modo de ejemplo, además de utilizar al máximo aquellos instrumentos que no se encuentran regulados bajo disciplinas multilaterales (como el tipo de cambio, varios aspectos sobre la IED, la política de competencia, o los estándares laborales y ambientales, etc.), hay ciertas disposiciones que 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 antidumping o compensatorios-, o a efectos de apoyar una industria naciente (Hoekman y Kosteki, 2013).

También es posible recurrir –bajo ciertos límites - a los aranceles, o instituir licencias de importación sobre un mayor universo de posiciones arancelarias. Otra opción es utilizar el margen disponible en los acuerdos multilaterales sobre comercio de mercancías para generar, indirectamente, un efecto similar con el objeto de proteger la balanza comercial. Por ejemplo, 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.

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 aumentando la capacidad institucional para litigar y viabilizar la concreción de ciertos objetivos de política económica que pueden estar en tensión con las normas de la OMC (Santos, 2012). Asimismo, se debe tener en cuenta que no todas las medidas se judicializan, y muchas veces la diplomacia y los acuerdos políticos logran reducir o desactivar potenciales ataques a la política comercial externa. Por otra parte, recurrir al OSD conlleva un tiempo sustancial, durante el cual un Miembro podría superar una situación como la descripta y eliminar medidas inconsistentes.

De todos modos, tampoco se debe sobredimensionar el rol de la balanza comercial sobre la restricción externa ni el papel de la política comercial externa a efectos de lidiar con sus consecuencias. Como vimos, diversos factores operan sobre la misma (la propia configuración de la estructura productiva, la fuga de capitales, el giro de utilidades, el endeudamiento externo, la crisis energética, etc.), con intensidad variable de acuerdo a la coyuntura histórica. Operar sobre cada uno de ellos conduce a la utilización de diversos instrumentos que exceden, lógicamente, el campo de acción de la política comercial.

Teniendo en cuenta lo antedicho, y focalizándonos en la política comercial, es importante señalar que los gobiernos tienen vía libre, ya sea, para adaptarse a lo dispuesto en la normativa existente (pasivamente o activamente, buscando intersticios); intentar modificar los compromisos o su alcance; o renunciar a éstos. 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 dadas las asimetrías existentes.

Tal razonamiento revela, en contraposición, la potencialidad de otras elecciones. En ese orden, tratar de 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 sensata. La concreción de esta política, sin embargo, requiere de un enorme esfuerzo enmarcado en una estrategia político-económica donde se defina -entre otros ejes- 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, por caso, la política macroeconómica, industrial, tecnológica, energética, o fiscal).

De lo antedicho se deriva, necesariamente, la importancia de contar con mayores capacidades estatales que permitan encarar un desafío de esta magnitud. Sobre este último punto, como futura línea de investigación, 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. En tal orden, pueden servir de guía el caso de la India, que mejoró su entramado institucional a los fines de articular respuestas consistentes a través de la intervención coordinada de diferentes dependencias estatales (Nedumpara, 2014), o el caso de Brasil, que logró establecer una sólida articulación entre el sector público y el sector privado, y desarrolló una estructura estatal destinada a defender los intereses del país ante eventuales litigios en la OMC (Shaffer et al., 2008).

En conclusión, resulta evidente que contar con mayores herramientas es imperativo a efectos de enfrentar la restricción externa. La política comercial externa es una de las dimensiones que puede contribuir en ese orden. Y esta contribución puede ser mayor si se logra, a nivel multilateral, impulsar una agenda destinada a ampliar el espacio para políticas de los Miembros PED que contemple instrumentos más acordes a sus necesidades. Pero esta es solo una parte de la solución, que debe ser acompañada entre otras cuestiones, por una política comercial externa que esté comprendida dentro de un proyecto político-económico de desarrollo, que logre articular sus múltiples ejes

La OMC y la reducción del espacio para la política. Argentina ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad.

constitutivos, y contemple los recursos necesarios para la construcción de capacidades acordes a la magnitud de este desafío.

Anexo I. Medidas implementadas ante la reaparición de la restricción externa

FECHA	ORGANISMO	RESUMEN DE LA MEDIDA
31/10/11	AFIP	Todas las operaciones cambiarias deberán contar con permiso de la AFIP.
12/11/2011	Banco Central	Comunicación A 5246. Los bancos podrán disponer de todos los dólares que excedan el 20% del encaje y que no hayan sido destinados a préstamos.
18/11/2011	Banco Central	El BCRA prorrogó la excepción de los controles para las hipotecas. Los clientes bancarios que estén sacando un crédito hipotecario pueden comprar dólares sin ninguna restricción oficial.
13/12/2011	Banco Central	El BCRA le informó a las entidades bancarias que, a partir del 15 de diciembre deben enviarle un detalle con todas las operaciones relacionadas con la compra de dólares para los "próximos 10 días hábiles".
1/2/2012	AFIP	Se implementan las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación. RG AFIP N° 3.252.
9/2/2012	Banco Central	Las empresas deben contar con el visto bueno del BCRA ("Comunicación Verbal") a efectos de girar dólares.
9/2/2012	AFIP	Se implementan las Declaraciones Juradas Anticipadas de Servicios (DJAS). RG AFIP 3.276.
3/4/2012	Banco Central	Se requiere contar con una cuenta en moneda extranjera a efectos de extraer fondos en otro país mediante tarjeta de débito.
25/4/2012	Ministerio de Economía	Se modifican los plazos para el ingreso de divisas al sistema financiero provenientes de operaciones de exportación a través de la Res. MEFP 142/2012.
9/5/2012	AFIP	La AFIP reduce el límite de compras de dólar al 25% del salario. No hay comunicación oficial. El BCRA presiona a los exportadores para que vendan en el mercado de cambios.
28/05/2012	AFIP	La AFIP instara un nuevo régimen informativo para los contribuyentes que adquieran moneda extranjera a fines de atender gastos en concepto de viajes al exterior por razones de salud, estudios, congresos, conferencias, gestiones comerciales, deportes, actividades culturales, actividades científicas y/o turismo.
13/06/2012	AFIP	La AFIP anula la facturación electrónica en dólares para el mercado interno. No hay comunicación formal.

15/06/2012	AFIP	La AFIP elimina la opción de compra de "dólar ahorro" como concepto, quedando en pie las alternativas de viajes al exterior, adquisición de bienes, u otros destinos (autos y motos, maquinaria agrícola, etc.).
15/06/2012	Banco Central	Prohíben a los Bancos comprar bonos en dólares y pagarlos en el exterior.
25/06/2012	Ministerio de Economía	Amplían el plazo hasta 180 días para que empresas ingresen al sistema financiero divisas provenientes del comercio exterior.
5/7/2012	Banco Central	El BCRA oficializó la prohibición de comprar dólar con motivo "atesoramiento". Comunicación A 5318
14/07/2012	Bancos	Se pesifican las pensiones extranjeras, en tanto ya no se puede realizar la conversión a moneda dura que se solía hacer anteriormente.
8/6/2012	CNV	Los Fondos Comunes de inversión deben valuar al dólar oficial sus activos.
10/6/2012	Banco Central	Se autoriza la compra de divisas para viajes sólo en la moneda del país de destino.
21/08/2012	Bancos	Los Bancos eliminan la posibilidad de que sus clientes anticipen pagos en dólares en sus tarjetas de crédito.
30/08/2012	AFIP	El trámite para adquirir dólares para viajes debe realizarse con una semana de antelación a la fecha de salida, de acuerdo a la AFIP.
31/08/2012	AFIP	Se establece un recargo del 15% a las compras con tarjeta de crédito fuera del país. RG AFIP 3378.
1/9/2012	AFIP	Se establece un recargo del 15% a las compras que se realicen en el exterior con tarjetas de débito (o a través de Internet para las transacciones de este tipo que se cancelen con tarjetas de crédito).
6/9/2012	Banco Central	Las casas de cambio no pueden operar en aeropuertos ni puertos. Sólo Bancos Públicos.
12/9/2012	Jefatura de Gabinete	Los funcionarios que viajen en misiones oficiales cobran viáticos en la moneda del país de destino.
31/10/2012	Banco Central	Se vuelve a regular el acceso a moneda extranjera. Se suspende la compra de dólares contra créditos hipotecarios (desde el 1 de noviembre).
15/03/2013	Banco Central	Todos los bancos y emisores de tarjetas de crédito y débito deben contar con autorización previa para abonar consumos (directos o indirectos) de juegos de azar y cualquier tipo de apuestas.
15/03/2013	Banco Central	El BCRA bloquea una maniobra por la que se lograba eludir la restricción comprando fichas en casinos o casas de juegos del exterior y utilizando para ese gasto tarjetas de débito o de crédito emitidas en el país.

18/03/2013	AFIP	La AFIP lleva del 15% al 20% la percepción que cobra como adelanto de impuesto a las Ganancias y Bienes Personales en los consumos con tarjetas de crédito y débito efectuados en el exterior del país. Además, el recargo se hace extensivo para la compra de paquetes turísticos, pasajes y otros servicios vinculados.
13/11/2013	AFIP/Aduana	Se fortalece el control de envíos de mercadería vía courier o correo postal.
4/12/2013	AFIP	La AFIP lleva al 35% el recargo a consumos con tarjetas de crédito y débito efectuados en el exterior del país, pasajes y otros servicios.
21/01/2014	AFIP	Se solicita la presentación de una declaración jurada para compras por internet.
22/01/2014	AFIP	Se limita a dos veces por año la compra de mercancías por internet. Las compras superiores a 25 dólares quedan al amparo del régimen general de importación.
27/01/2014	AFIP	Se puede comprar dólares para fines de atesoramiento (hasta 2.000 USD por mes). El monto mínimo de ingresos para poder comprar debe ser de dos salarios mínimos (7.200 pesos). Se puede comprar hasta el 20% de la remuneración o ingresos declarados.
27/10/2015	BCRA	El BCRA reduce a la mitad el monto de dólares diarios destinados a las empresas que importan insumos o bienes finales. No hay comunicación oficial.
29/10/2015	BCRA	El BCRA reduce a la mitad el monto de dólares diarios destinados a las agencias de viajes.
16/11/2015	BCRA	Se reducen las divisas autorizadas para el pago de importaciones.
2/12/2015	AFIP	Se "cae" el sistema para solicitar dólares.
2/12/2015	CNV	Suspenden la operación de futuros.

Fuente: Elaboración propia en base a diario La Nación y otros medios nacionales, e INFOLEG.

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.
- Abeles, M. (2009): “El impacto de la crisis internacional en la economía argentina”. Revista del Trabajo. Año 5, Número 7, Buenos Aires.
- Abeles, M., Lavarello, P. y Montagu, H. (2013): “Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina”. En Infante, R. y Gerstenfeld, P. (eds.): Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina, CEPAL/OIT, Santiago de Chile.
- 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.
- Alejandro, C. F. D. (1963). A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect. Journal of Political Economy, 71(6), 577–580.
- Alonso, J. y Garcimartín C. (1999). “A new approach to Balance-of-Payments Constraint: Some Empirical Evidence”, Journal of Post Keynesian Economics, vol. 21, núm. 2, Nueva York, Sharpe, pp. 259-282.
- Amico, F., Fiorito, A. y Zelada, A. (2012): “Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: Balance y Desafíos hacia el Futuro”. Cefid-Ar, Documento de Trabajo N° 45 – Julio de 2012.

- 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.
- Arceo, E., González, M., Mendizábal, N. y Basualdo, E. (2010). La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Arceo, N., Monsalvo, A., Wainer, A. (2007): “Patrón de crecimiento y mercado de trabajo: la Argentina de la Posconvertibilidad”. Revista Realidad Económica, N° 226, Buenos Aires.
- Arceo. Enrique (2009): “América Latina. Los límites de un crecimiento exportador sin cambio estructural”. En Arceo. Enrique y Basualdo, Eduardo (compiladores), *Los Condicionantes de la Crisis en América Latina. Inserción Internacional y Modalidades de Acumulación*. Buenos Aires: FLACSO Libros.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Barbosa Filho, N. (2002). “The Balance-of-payments Constraint: From Balanced Trade to Sustainable Debt”, Working Paper, núm. 2001.06, Nueva York, Schwartz Center for Economic Policy Analysis (SCEPA), New School University.
- Basaldúa, R. (2013). La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional. 2da edición. Buenos Aires. Abeledo Perrot.

- Basualdo, E. (2003): “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera”. Revista Realidad Económica (IADE), N° 200, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006), Estudios de historia económica. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000), Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina, Realidad Económica, vol. 12, núm.173, Buenos Aires, IADE, julio-agosto
- Bernat, G. (2011) Crecimiento en la Argentina: del stop and go al go (slowly) non stop. Instituto de Estrategia Internacional. CERA.
- Bertoni, R. (2010) Fallas en el diseño del instrumento antidumping a partir de los costos de información y los incentivos en los agentes, riesgos y alternativas para los países en desarrollo.
- 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.
- Braun, O. (1970). Desarrollo del capital monopolista en la Argentina”, en El capitalismo argentino en crisis, O. Braun (compilador). Siglo XXI, Buenos Aires.
- Braun, O., & Joy, L. (1968). A Model of Economic Stagnation--A Case Study of the Argentine Economy. The Economic Journal, 78(312), 868–887. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2229183>

- Brodersohn, M. (1973). Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en la Argentina, 1950-1972. Problemas económicos argentinos, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Brown, A., Stern, R. (2004) Global Market Integration and National Sovereignty. Discussion Paper No. 518. Research Seminar in International Economics.
- Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Doctorado en Economía
- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos. Desarrollo Económico, 331–351.
- Canitrot, A. (1983) El salario real y la restricción externa de la economía. Revista Desarrollo Económico. Volumen N° 23, N° 91.
- Castellani, A. y Schorr, M. (2004): “Argentina: Convertibilidad, crisis de acumulación y disputas al interior del bloque de poder económico”, Cuadernos del Cendes.
- CEI (2015) Momento de redefiniciones en el Sistema Multilateral de Comercio: ¿oportunidad para recuperar las herramientas de política industrial perdidas? Iniciativa “Friends of Industrialization”.
- CENDA (2010) Comportamiento del sector externo argentino durante la Posconvertibilidad. Notas de la Economía Argentina, N° 7, Buenos Aires.
- 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.
- Corrales, W., M. Sugathan, y D. Primack (2003) *Spaces for Development Policy, Revisiting Special and Differential Treatment*. International Dialogue on Special and Differential Treatment, ICTSD Geneva.
- 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

- De Angelis, J. (2017) La restricción externa como problema del desarrollo argentino. Análisis de la post-convertibilidad. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Quilmes.
- 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.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. Desarrollo Económico. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3465991>
- Diamand, M., Crovetto, N. (1988). La estructura productiva desequilibrada argentina y la doble brecha. Trabajo realizado como parte integrante del proyecto de investigación y desarrollo "Desequilibrio estructural externo y estancamiento productivo en los Países subdesarrollados: el caso Argentino", PID 3-066000/85 del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), CONICET.
- Dooley, M., Folkerts-Landau, D. y Garber, P. (2003): “An Essay on the revived Bretton Woods System”, en NBER Working Paper No. 9971, September 2003.
- Estados Unidos (2013) First Written Submission of the United States of America. 3 de Julio de 2013. Disponible en https://ustr.gov/sites/default/files/US.FWS_.Fin_.pdf
- 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 Bugna, C. y Porta, F. (2007): “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”. En Kosacoff, B. (Ed.) Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Buenos Aires: CEPAL.
- 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.
- Ferrer, A. (1963). Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina. Desarrollo Económico, 5–18.
- Fossati, V., Iborra, M., Molina, A. (2015) Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC. Revista Argentina de Economía Internacional, N. 30.
- G20 (2014): “Boosting trade for growth and jobs”, G20-Australia Policy Note. Disponible en http://www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/Trade%20policy%20note.pdf
- Gaggero, J. Rúa, M. y Gaggero, A. (2013): “Argentina. Fuga de Capitales (2002-2012)”. IADE, disponible en file:///F:/Juan%20Manuel/b/DISCO%20EXTERNO/Tesis/Bibliograf%C3%ADa/Articulos/Gaggero%20ARGENTINA.%20FUGA%20DE%20CAPITALES%20(2002-2012).pdf
- Gallagher, K. (2007) Measuring the cost of lost policy space at the WTO. IRC Americas Program Policy Brief.
- Gerchunoff, P. (2006): “Requiem para el Stop and Go... ¿Requiem para el Stop and Go?” Presentación realizada en la Fundación PENT, Buenos Aires, Argentina.
- Gogliormella, C., Malic, E. (2013): “La deuda pública en Argentina: un análisis del canje del año 2005”. La revista del CCC [en línea].

Mayo / Agosto 2013, n° 18. Actualizado: 2013-09-03 [citado 2015-08-14]. Disponible en Internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/403/> ISSN 1851-3263

- Hamwey, R. (2005) Expanding national policy space for development: Why the multilateral trading system must change. Working Paper 25. South Centre.
- Hoekman, B. (2004). Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment. 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.
- Keynes, J. (1929). The German transfer problem. The Economic Journal. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2224211>
- Kulfas, M. (2016). Los Tres Kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015. Siglo XXI Editores.

- 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
- Lopez, R., Sevilla, E. (2010) Los desafíos para sostener el crecimiento: el balance de pagos a través de los enfoques de restricción externa. CEFIDAR. Documento de Trabajo N° 32.
- Makuc, A. (1997) La integración económica internacional y las reglas multilaterales. La Organización Mundial del Comercio del año 2000. Boletín Informativo Techint, nro. 289.
- Manzanelli, P., Barrera M., Belloni P., Basualdo E. (2014) Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual. Cuadernos de Economía Crítica, Año 1, N° 1.
- Matesanz Gómez D. y G. Fugarolas Alvarez-Ude (2005). “Restricción de balanza de pagos y vulnerabilidad externa en la Argentina de los noventa. Un análisis de caso.”, Munich Personal RePec Archive, disponible en: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/210/>

- Mayer, J. (2009) Policy Space: What, for What, and Where? *Development Policy Review*, 2009, 27 (4): 373-395.
- McKusker, K. (2000) Are Trade Restrictions to Protect the Balance of Payments Becoming Obsolete? *INTERECONOMICS*, March/April 2000.
- McRae, D. (2012) MFN in the GATT and the WTO. *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, Vol. 7, N° 1.
- Médici, F.; Panigo, D. (2015) “Balance-of-payment-constrained growth in unbalanced productive structures: disregarded terms of trade negative effects.” *Journal of Post Keynesian Economics*, 38, 192–217.
- 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.
- 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.
- Nochteff, H. (1999): “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”. *Revista Época*, N° 1, Buenos Aires.
- Nordström, H., Shaffer, G. (2008) Access to Justice in the World Trade Organization. A case for Small Procedures? *World Trade Review*.
- O’Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976, *Revista Desarrollo Económico*, N° 64, IDES, Buenos Aires.
- OMC (2002). Documento WT/BOP/W/24. Comité de Restricciones por Balanza de Pagos. Labor realizada sobre las cuestiones relativas a

la aplicación de conformidad con el párrafo 12 b) de la Declaración de Doha. Informe al Comité de Negociaciones Comerciales.

- OMC, ITC y UNCTAD (2017) World Tariff Profiles 2017. Disponible en 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.
- Peña, F. (2015) El fallo de la OMC sobre medidas comerciales de Argentina: consideraciones y perspectivas. En Revista Puentes, Volumen 16, Número 12, Abril de 2015.
- Portantiero J. (1977), “Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973”, Revista Mexicana de Sociología N° 2, México.
- Porto, A. (1975). Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo. Desarrollo Económico, 353–371.
- Prebisch, R. (1981): “En torno de las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en la América Latina”. En Ffrench-Davis, Ricardo (ed.), Intercambio y desarrollo, serie Lecturas, nro. 38. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1986) “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales Problemas”. En Desarrollo Económico, Vol. 26, No. 103.
- 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.

- Saluzzio, M. (2007) El caso "Argentina - medidas que afectan a la importación de mercancías" ¿una consecuencia "esperable" de la política comercial externa argentina? Análisis de las repercusiones internacionales de la política comercial externa del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner tras la crisis financiera internacional. Tesina de Grado. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Santarcángelo, J. (2017). Las transformaciones de la economía mundial y el endeudamiento de América latina. Revista Voces del Fénix, N° 64 (Deuda Externa). Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/las-transformaciones-de-la-econom%C3%ADa-mundial-y-el-endeudamiento-de-am%C3%A9rica-latina>
- Santarcángelo, J., Perrone, G. (2018). Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: Análisis de la historia reciente. Ensayos de Economía, 52, Medellín, Colombia.
- 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/>
- Scheintgart, D. (2016) La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960-2013. Revista Argentina de Economía Internacional. Número 5. Febrero de 2016.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2013): “Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos”. En Schorr, M. Coord. (2013): Argentina en la Posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2014). Trabas a la acumulación capitalista en un país dependiente: La restricción externa al crecimiento en la Argentina de posconvertibilidad. VIII Jornadas de Sociología de la

UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica.

- Schvarzer, J. y Tavonaska, A. (2008): “Modelos Macroeconómicos en la Argentina: del stop and go al go and crush”. Documento de Trabajo N° 15, CESP, FCE, UBA.
- 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.
- 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.
- Siegel, D. (2002). Legal aspects of the imf/wto relationship: the fund’s articles of agreement and the wto agreements. *The American Journal of International Law*.
- Singh, A. (2003), “Elements for a New Paradigm on Special and Differential Treatment: Special and Differential Treatment, the Multilateral Trading System and Economic Development in the 21st Century”, ICTSD & UNCTAD–UNDP Global Programme, Geneva.
- Thirlwall, A. (1979): “The balance of payments constrained growth as an explanation of international growth rate differences”. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 128, Roma.

- Thirlwall, A. (2011): “The balance of payments constrained growth models: history and overview”. PSL Quarterly Review, Vol. 64 N° 259.
- Thirlwall, A.; Hussain, N. (1982): The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth rate Differences Between Developing Countries. Oxford University Press, Oxford Economic Paper, New Series, vol. 34, N° 3, Nov.
- 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 (2002a) Trade and Development Report. New York and Geneva, 2002.
- UNCTAD (2002b) World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness. New York and Geneva, 2002.
- UNCTAD (2004) Sao Pablo Consensus. Disponible en http://unctad.org/es/Docs/td412_sp.pdf
- Unión Europea (2013) First Written Submission by the European Union. Argentina. Measures affecting the importation of goods. Geneva. 3 de Julio de 2013. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151679.pdf
- Vásquez Arango, C. (2014) Los factores determinantes de la participación de Colombia en el Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (1995-2009). En Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo. Editorial Teseo. Buenos Aires.
- Villanueva, J. (1964). Problemas de industrialización con restricciones en el sector externo. Desarrollo Económico, 171–182.
- Wade, R. (2003) 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.