

Revista Argentina de Economía Internacional

Octubre 2014 - Número 3

- P.3** Doha: ¿mucho ruido y pocas nueces? Una explicación de por qué los países centrales deberían ceder para concluir la Ronda
.....
- P.31** Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación para el crecimiento?
.....
- P.47** La liberalización comercial en el marco de las Cadenas Globales de Valor
.....
- P.60** Radiografía del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC: una caracterización cuantitativa del sistema a 20 años de su creación
.....
- P.93** Los obstáculos técnicos al comercio en las negociaciones sur-sur
.....
- P.116** Las medidas para controlar las emisiones de carbono de la aviación civil y el comercio exterior argentino



**Ministro de Relaciones
Exteriores y Culto**

Sr. Canciller Héctor Marcos
Timerman

**Secretario de Relaciones
Económicas Internacionales**
Emb. Carlos A. Bianco

Director Nacional
Demián G. Dalle

Coordinación
Federico Lavopa
Gabriel Michelena

Investigación
Adriana Mónica Molina
Ana Zamorano
Arturo Sebastián Lewinger
Carlos Galperín
Enrique Aschieri
Francisco Mango
Guido Zack
Ivana Doporto Miguez
Laura Daicz
Luciano Agustín Díaz
María Florencia Iborra
María Victoria Lottici
Mariano Barrionuevo
Verónica Fossati

Traducciones
Sofía Soledad Saposnik

Diseño
Darío Sebastián Brojdo

Administración
Carolina Argul Paciello
María Aldana Carelli
Carolina Analía Coll

Editorial

El tercer número de la Revista Argentina de Economía Internacional sale a la luz ante una coyuntura no muy diferente a la que relatábamos algunos meses atrás. La crisis financiera, lejos de resolverse, reaparece en la escena internacional con nuevos viejos obstáculos al desarrollo de las economías emergentes. El desempleo y el estancamiento son los actores principales de esta novela. El guión es bastante sencillo. Nadie crece lo suficiente como para impulsar al resto.

Un grupo de reconocidos académicos definió el crecimiento de las economías avanzadas con características anémicas como "estancamiento secular". Este término fue acuñado por primera vez en 1938 por el economista Alvin Hansen para describir la situación de la economía de los EE.UU. después de la Gran Depresión. A raíz del desequilibrio entre el ahorro y la inversión, las economías requerirían tasas reales de interés negativas para alcanzar el pleno empleo de sus recursos. La salida planteada para la situación actual consistiría en un fuerte impulso a la inversión para estimular la demanda agregada.

Ese plano teórico, evidentemente, no tiene su correlato con la cruda realidad económica y política. Los países desarrollados que crecen a bajas tasas se plantean la continuidad de los estímulos monetarios como Estados Unidos y Japón.

Por el contrario, en Europa se refuerza la idea de un cambio de rumbo económico a raíz de los malos resultados que la "trampa de la austeridad" tuvo en términos de crecimiento, empleo y deuda pública. La misma receta aplicada a países tan heterogéneos está conduciendo a una espiral económica descendente, de la que no es fácil vislumbrar la salida. Y, claramente, la distribución de los beneficios de la integración europea no fue simétrica. Los países de la periferia europea vienen pagando altos costos en términos de crecimiento, desempleo y endeudamiento público, mientras que Alemania consiguió superávits comerciales récord y se abstuvo de realizar cualquier tipo de reformas que impulsara la débil demanda europea.

El lema de "flexibilidad e inversión" está ganando adeptos frente al de "recortes y austeridad". Ello se evidencia, aunque de manera muy lenta, en la utilización de políticas monetarias heterodoxas que ya fueron aplicadas en otros países, aunque no todavía en las políticas fiscales.

Por su parte, los países en desarrollo registran situaciones diversas en un marco de desaceleración de las tasas de crecimiento como consecuencia de la lentitud en la recuperación global y de las restricciones que enfrentan, entre ellas, las de sus mercados financieros.

En síntesis, los desarrollados no logran encontrar la "fórmula" para crecer, y los en desarrollo, en su mayoría, se enfrentan a límites de tipo financiero. Por lo tanto, esta RAEI tiene como objetivo analizar y comprender algunos de estos nuevos fenómenos, así como sus potenciales consecuencias para la Argentina.

A fin de indagar en esos acontecimientos y nuevos paradigmas, el primer artículo de este número profundiza una línea de investigación sobre las modificaciones de la estructura del poder económico mundial y sus consecuencias en las enormes dificultades que enfrenta la OMC para alcanzar un acuerdo definitivo en la Ronda Doha. Hoy en día, este proceso de negociación contiene una nueva variable: el poder de veto de los países emergentes. No obstante, el desafío está en transformar este poder de veto en poder de voto, en el sentido que tras más de medio siglo de postergación en el diseño de las reglas, los países en desarrollo puedan consolidar sus necesidades específicas en la regulación del comercio.

En referencia a los problemas existentes para alcanzar una recuperación sostenida, otro de los trabajos realiza un valioso aporte calculando las elasticidades del comercio exterior como condicionantes del ritmo de crecimiento que una economía podría alcanzar en el largo plazo. De esta estimación, se desprenden interesantes conclusiones relacionadas con el proceso de agregación de valor de las cadenas globales.

Bajo ese marco teórico propiciado recientemente por organizaciones como la OCDE o la OMC, otro artículo presenta un modelo de equilibrio general en el cual se estudia la relación entre la política comercial, la competitividad externa y el crecimiento económico. Este estudio pretende echar luz sobre los efectos macroeconómicos y desmitificar las políticas "sugeridas" por estos organismos internacionales bajo el nuevo paradigma de las cadenas globales de valor.

Uno de los pocos espacios internacionales donde "reclamar" por la implementación de medidas sobre el comercio internacional es el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. Los casos tratados por el OSD se fueron incrementando en los últimos años, y también aumentó la complejidad de dichos casos. En este número nos preguntamos: cómo funciona realmente, quiénes lo utilizan, quiénes ganan, quiénes pierden, qué resultados tuvieron las demandas, entre otras cuestiones. Para ello presentamos la base de datos construida por esta Dirección Nacional Centro de Economía Internacional (DNCEI) con los casos presentados a ese sistema desde sus inicios.

Vinculado a las nuevas formas de intervención, el tercer número de esta revista concluye con un artículo que cuestiona las medidas para controlar las emisiones de carbono en el marco de la aviación civil y su impacto para la Argentina.

Los artículos de la presente publicación no necesariamente conforman la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Se autoriza la reproducción total o parcial citando fuentes.

Dirección Nacional Centro de Economía Internacional - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Av. Leandro N. Alem 449 2° Piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - (C1003AAE) Argentina
Tel: (+5411) 4314-8300 - Fax: (+5411) 4894-0424 - www.cei.gob.ar - dncei@cancilleria.gob.ar

Doha: ¿mucho ruido y pocas nueces?

Una explicación de por qué los países centrales deberían ceder para concluir la Ronda

Federico Lavopa
Francisco Mango

Resumen

Tras doce años desde su lanzamiento, en diciembre de 2013 la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio pudo finalmente concluir un acuerdo, conocido como el "Paquete de Bali". Sin embargo, los pilares de este paquete no solo representan un aspecto marginal de la agenda de negociaciones de dicha Ronda sino que, además, en julio de 2014, no se cumplieron los plazos previstos para su implementación. Así, la actual Ronda de negociaciones de la OMC sigue estancada en el mismo punto de donde partió en 2001; más importante aún, no se prevé probabilidad seria de conclusión.

El estancamiento de la Ronda Doha contrasta fuertemente con las ocho Rondas concluidas durante los casi cincuenta años (1947-1994) de existencia del GATT. Cabe preguntarse, por tanto, que cambió en los últimos años para que la OMC no pueda repetir las experiencias exitosas del pasado.

Muchas son las interpretaciones rescatadas en la literatura al momento de responder este interrogante. Estas abarcan desde las visiones más ortodoxas sobre la reconfiguración del comercio y la producción mundial en Cadenas Globales de Valor hasta las más holísticas, que destacan aspectos tales como las habilidades de los países para negociar y forjar alianzas o el rol de las tecnologías de información y de comunicación en las negociaciones. Este artículo se suma a las propuestas que interpretan la problemática desde una perspectiva diferente, que pone el énfasis en los cambios en la estructura mundial del poder económico.

Continuando con la línea de investigación iniciada en la RAEI N.º 1 ("Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar?"), las páginas siguientes presentarán un modelo que buscará ilustrar la manera en que la difusión global del poder económico trastornó el desarrollo habitual de las negociaciones comerciales multilaterales, históricamente concluidas solo en beneficio de un puñado de países centrales, pero que ahora enfrenta el veto de los países emergentes.

1. Introducción

Luego de más de una década desde su lanzamiento, la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) continúa inconclusa. Si bien la reciente Conferencia Ministerial de Bali realizada en Diciembre de 2013 arrojó el primer resultado concreto de la negociación –conocido como el “Paquete de Bali”–, éste apenas abarcó un puñado de aspectos marginales de la agenda propuesta originalmente al lanzarse la Ronda. De hecho, existe un consenso generalizado de que el principal objetivo de este paquete fue darle oxígeno a la OMC y confirmar su rol como actor central en la regulación del comercio internacional. Aun así, hay fuertes indicios de que ni siquiera este mínimo resultado llegará a ver la luz.⁽¹⁾

Las enormes dificultades que enfrenta la OMC para concluir esta negociación contrastan fuertemente con la experiencia de su antecesor, el GATT, que condujo exitosamente ocho rondas de negociaciones. Con trece años de vida, la Ronda actual no solo marca un nuevo registro en la duración de las negociaciones, sino que nada parece indicar que se acerque a su cierre. Cabe preguntarse, por tanto, cuál es la novedad en el escenario de las negociaciones comerciales multilaterales que impide a la OMC repetir las experiencias exitosas del pasado.

La literatura especializada propone diferentes respuestas para este interrogante y, en función de ellas, distintas recetas para superar el *impasse* en la negociación. A fin de dar una idea muy simplificada de los ejes de este debate, podríamos agrupar a los autores que participan de este en dos grandes categorías: (i) aquellos que destacan aspectos “procedimentales” y buscan explicar el estancamiento de la Ronda en función de cuestiones tales como las mejoras en las habilidades técnicas de los PED (Urquiza, 2009) o su aprendizaje para forjar y sobre todo mantener alianzas (Narlikar y Tussie, 2005); y (ii) aquellos que optan por explicaciones “estructurales”, que remiten a cambios en determinados aspectos de la economía mundial que diferencian el contexto actual del existente durante las rondas del GATT concluidas exitosamente. Este segundo grupo puede dividirse, a su vez, en dos grandes vertientes: (a) los autores que ponen el énfasis en cierta obsolescencia de la OMC ante los cambios en los patrones del comercio mundial y, más particularmente, la transnacionalización de la producción (Baldwin, 2012; OMC, 2013)⁽²⁾; y (b) los autores que encuentran la causa del estancamiento de las negociaciones en la difusión del poder económico mundial que tuvo lugar a lo largo de las últimas décadas (Lawrence, 2006; Patel, 2007; Narlikar, 2007; Hopewell, 2010). El presente trabajo –que se inscribe en la línea de investigación inaugurada por el artículo publicado en la RAEI N.º 1 (Laffaye, Lavopa y Pérez Llana, 2013) adhiere a esta segunda vertiente de explicaciones “estructurales”.

El artículo se estructura de la siguiente manera. La sección siguiente retomará el análisis presentado en el artículo recién citado (Laffaye, Lavopa y Pérez Llana, 2013), para identificar los atributos de poder con los que cuenta un Estado en las negociaciones comerciales internacionales y su evolución en los últimos 40 años. La sección 3 formulará un modelo de negociaciones para ilustrar la manera en que estos atributos de poder se transforman en “poder de regateo” en las negociaciones comerciales multilaterales, permitiendo a los países poderosos sesgar el resultado de la negociación hacia sus intereses. En la sección 4, se aplicará este modelo para analizar la Ronda Tokio (1973-1979), la Ronda Uruguay (1986-1994) y el escenario actual de la Ronda Doha. En la última sección, se presentarán algunas reflexiones finales. El objetivo último del ejercicio será indagar por qué no parece posible que la Ronda Doha repita las experiencias exitosas de sus antecesoras.

2. El poder en las negociaciones comerciales

2.1. Las fuentes del poder

El motivo principal perseguido por dos o más Estados que se involucran en una negociación comercial es garantizar un mayor acceso al mercado doméstico del otro (Johnson, 1954; Mayer, 1981; Bagwell y Staiger, 2001). Para lograrlo, los participantes en este tipo de negociaciones procuran disciplinar sus respectivas políticas soberanas, consolidando un cierto nivel en los flujos comerciales recíprocos y garantizándose así mutuamente que no habrá un deterioro futuro en el acceso a sus mercados respecto de las condiciones previas a la negociación (a las que denominaremos *statu quo*).

1 En agosto de 2014, India se negó a implementar el Protocolo para la Facilitación del Comercio (uno de los pilares del acuerdo) a causa de considerar que no avanzó satisfactoriamente la implementación de la Decisión acordada para que los países en desarrollo pudieran subsidiar las compras de alimentos sin ser restringidos por sus compromisos en materia de subsidios agrícolas (otro de los pilares del acuerdo). Según el cronograma de Bali, el Protocolo citado debía haberse firmado para el 31 de julio de 2014.

2 Véase Dalle, Fossati y Lavopa (2013) para el entendimiento de las demandas regulatorias relacionadas con las CGV.

Sin embargo, la negociación comercial no solo genera beneficios; también trae aparejados costos, fundamentalmente caracterizados por la cesión de herramientas para favorecer la producción doméstica en detrimento de la competencia extranjera. En una primera aproximación podría afirmarse que, para dar su consentimiento a los términos de un acuerdo comercial, el beneficio recibido por cada una de las partes debería superar dichos costos. De no cumplirse esta condición, al menos uno de los Estados encontrará no redituable el acuerdo y se retirará de la negociación.

Ahora bien, así como cada parte debe evaluar los costos de concluir un acuerdo comercial, también debe tener en cuenta que el hecho de no llegar a un acuerdo también implica costos. En efecto, mediante la aplicación discrecional de sus respectivas políticas soberanas, ambas partes en la negociación pueden reducir el nivel de las importaciones existentes en el *statu quo* (el beneficio del acuerdo es, justamente, reducir el margen de discrecionalidad). De esta manera, a la hora de decidir si presta o no su consentimiento para un acuerdo comercial, cada Estado deberá evaluar no solo el potencial beneficio de dicho acuerdo, sino también la magnitud del costo que deberá afrontar en caso de que falle la cooperación. Típicamente, este costo tomará la forma de una mengua –real o potencial– de sus exportaciones actuales. Uno de los elementos centrales del modelo de negociaciones que se presentará en este trabajo es que si para uno de los Estados negociantes este costo de no acordar resulta superior al costo que implica acordar un tratado desfavorable a sus intereses, este Estado estará dispuesto a prestar su consentimiento para dicho acuerdo.⁽³⁾

En el proceso de regateo todos los Estados tienen la capacidad de alterar tanto el costo de acordar como el costo de no acordar de su contraparte. En el primer caso, modificando su demanda para los términos del acuerdo, esto es, haciéndola más o menos coincidente con los intereses que la otra parte desearía preservar. En el segundo caso, la clave radicará en la introducción de una amenaza creíble de la contraparte de que empeorará el acceso a su mercado si no se concreta un acuerdo comercial en los términos que ella propone. De ser creíble, esta amenaza puede tener como resultado para una de las partes negociantes que los costos de no acordar se eleven a un nivel más alto que los costos de acordar ciertos términos que, inicialmente, le resultaban inaceptables.

Si todas las partes en una negociación comercial cuentan con esta facultad de regateo, ¿cuál de ellas prevalecerá? Siguiendo el trabajo seminal de Keohane y Nye (1988), afirmaremos que la fuente de poder de regateo radica en la "interdependencia asimétrica" que existe entre las partes negociadoras, es decir, en las diferencias en los costos que debería absorber cada una en caso de que una acción de la otra amenace con erosionar los beneficios existentes en el *statu quo*. En nuestro modelo, dicha acción directa tomará la forma de una amenaza de reducción del nivel de sus importaciones actuales provenientes del otro país (el *statu quo*). Si el país que es objeto de la amenaza es altamente dependiente de los intercambios bilaterales con su contraparte, percibirá que el costo de no dar su consentimiento para un acuerdo comercial tomará la forma de una mengua en el nivel de sus exportaciones y, además, se verá incapacitado para responder con la misma vara ya que, de todos modos, necesitará seguir importando los productos originados en la contraparte para el normal funcionamiento de su circuito productivo y de consumo.

En suma, afirmaremos que el poder de regateo estará inclinado a favor del Estado que tenga mayor capacidad de prescindir del otro en un doble aspecto: (i) como mercado de destino de sus exportaciones; y (ii) como origen de importación de insumos, bienes de capital y/o bienes finales necesarios para la normal reproducción de su circuito productivo y de consumo. El Estado que se encuentre en una mejor posición relativa en estas dos dimensiones estará capacitado para presionar en pos de ciertos términos del acuerdo que le dejen la mayoría de los beneficios y le procuren la minoría de los costos.

2.2. Los indicadores del poder y la difusión en los últimos años

El relevamiento realizado en el trabajo de la RAEI N.º 1 antes citado mostró que la mayoría de los autores que buscaron medir el poder económico de los Estados coinciden en utilizar la participación en el PIB como uno de sus principales indicadores (Steinberg, 2002; Krasner, 1976; Drahos, 2003). La lógica de su utilización es la siguiente: a mayor PIB mayores serán las oportunidades de expansión de las empresas nacionales en el mercado interno y menor la dependencia de los mercados externos; por el contrario, cuanto menor sea el valor del PIB mayores serán

3 Este razonamiento es una de las piedras angulares de las contribuciones de autores que destacan el rol del poder en las negociaciones. Así, por ejemplo, John Odell (2000) introduce el concepto de BATNA (*best alternative to a negotiated agreement*) como poder de regateo en una negociación. Según este autor, el beneficio derivado del escenario donde no hay acuerdo determina el beneficio mínimo exigido en una negociación para cada una de las partes: si la oferta de la contraparte es menor a dicho beneficio mínimo, el Estado se retirará de la mesa. Ahora bien, no existe diferencia en hablar desde el punto de vista de los costos o de los beneficios en el escenario de no acuerdo. Ambos conceptos remiten a términos netos. De hecho, Odell (2000: 27) reconoce que el escenario de no acuerdo tiene tantos costos como beneficios, y que es el valor neto lo que importa. Si bien en este artículo se hablará desde el punto de vista de los costos, debe tenerse presente que el escenario de no acuerdo posee beneficios, básicamente, la preservación de márgenes de discrecionalidad. Por lo tanto, cuando se mencione que los costos de no acordar son superiores a los costos de acordar, se estará hablando en términos netos.

las oportunidades de expansión de las empresas nacionales en el mercado externo y menor la escala de beneficios en el mercado interno.

Sin embargo, en el ámbito de las negociaciones comerciales el PIB pareciera ser un mejor indicador para medir el beneficio esperado del acuerdo que para medir los costos de no acordar, en donde –según nuestro argumento– radica la fuente principal del poder de regateo. En cambio, consideramos que la proporción de las importaciones mundiales brinda un mejor indicador para evaluar los costos de no acordar. La relación en este caso será la siguiente: a mayor nivel de las importaciones actuales, mayor será el efecto sobre el otro en caso de que se decida aplicar políticas que cercenen dicho nivel.⁽⁴⁾ Por tanto, el país con el mayor valor de las importaciones ostentará el poder de regateo en una negociación comercial. En el presente trabajo denominaremos “poder de mercado” o “poder de compra” a este indicador de poder.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que el poder medido por el poder de compra solo brindaría una aproximación correcta si partimos de una concepción del comercio como una extensión del mercado para un circuito productivo eminentemente doméstico. Sin embargo, el comercio no solo confiere oportunidades de expansión, sino que también permite el abastecimiento de lo que no puede proveerse localmente o de lo que solo puede proveerse a un precio prohibitivo. Por tanto, las políticas discrecionales que tengan como efecto cercenar el nivel de importaciones pueden traer aparejados costos al país que las implementa, típicamente en términos de la ausencia o escasez de insumos o bienes de capital que pueden encarecer o incluso romper el circuito productivo.⁽⁵⁾ De esta manera, la utilización del poder de mercado como amenaza de cercenar el nivel de sus importaciones puede verse restringida si el país que desea utilizar esta herramienta de presión se ve obligado a continuar adquiriendo los productos originados en su contraparte en la negociación. En vista de esta observación, proponemos un segundo indicador de poder de regateo en las negociaciones comerciales, medido por la capacidad de un país para generar un circuito productivo y de consumo escindido de las importaciones del otro. A este atributo de poder lo denominaremos “poder de autonomía”.

En consonancia con lo expuesto por Laffaye, Lavopa y Pérez Llana (2013), los indicadores que mejor pueden reflejar el poder en las negociaciones comerciales registran una difusión importante en los últimos años. En primer lugar, tómese el indicador de poder de mercado: mientras en 1970 los principales países desarrollados representaban la mitad del valor de las importaciones mundiales, a 2013 dicha proporción descendió al 35% (Cuadro 1). Por su parte, los principales países emergentes pasaron de representar apenas el 6% de las importaciones mundiales a más del 20% en el mismo período. Si bien China e India se destacan por sobre el resto de los países en desarrollo, asimismo debe destacarse el crecimiento exponencial de los países del sudeste asiático y de México, que en 2013 acumuló un valor de importaciones similares a las de Canadá e Italia.

4 A fines de clarificar este punto, un país con un valor alto del PIB que mantiene una política de autarquía (esto es, que tiene barreras comerciales tan altas que prohíben el comercio) tiene un alto potencial de beneficios para otro país si se concreta un acuerdo que pueda reducir el nivel de proteccionismo; sin embargo, los costos de no acordar serán reducidos, ya que en una política de autarquía es improbable avizorar un escenario de mayor restricción de importaciones.

5 A los costos de cercenar las importaciones deben agregarse también los bienes finales inmersos en las estrategias del empresariado nacional de fragmentar internacionalmente su proceso de producción.

Cuadro 1

Participación en las importaciones mundiales en porcentaje

	1970	1980	1990	2000	2010	2013
Principales países desarrollados						
EE.UU.	12,9	12,4	14,4	18,7	12,7	12,3
Japón	5,7	6,8	6,5	5,6	4,5	4,4
Alemania	9,1	9,1	9,9	7,4	6,8	6,3
Reino Unido	6,6	5,6	6,2	5,2	3,8	3,5
Francia	5,8	6,5	6,5	5,0	3,9	3,6
Italia	4,6	4,9	5,1	3,6	3,1	2,5
Canadá	4,3	3,0	3,4	3,6	2,6	2,5
Principales países emergentes						
China	0,7	1,0	1,5	3,3	9,0	10,3
India	0,6	0,7	0,7	0,8	2,3	2,5
Brasil	0,9	1,2	0,6	0,9	1,2	1,3
México	0,7	1,1	1,2	2,7	2,0	2,1
Otros países emergentes						
Indonesia	0,3	0,5	0,6	0,6	0,9	1,0
Argentina	0,5	0,5	0,1	0,4	0,4	0,4
Sudáfrica	1,2	0,9	0,5	0,4	6,2	0,7
Tailandia	0,4	0,4	0,9	0,9	1,2	1,3
Malasia	0,4	0,5	0,8	1,2	1,1	1,1

Fuente: CEI en base a datos de OMC

Otra forma de medir la difusión del poder de mercado es observar el nivel de concentración de las exportaciones en un conjunto reducido de destinos. Como puede observarse en el Cuadro 2, la cantidad de países que concentraban más de un quinto de sus exportaciones en un determinado país desarrollado fue reduciéndose considerablemente, de 7 de cada 10 en 1970 a solo 3 de cada 10 en 2010. Al mismo tiempo, creció la cantidad de países que aumentaron la proporción de exportaciones dirigidas a los principales países emergentes. China, por ejemplo, comenzó a concentrar las exportaciones de casi 1 de cada 10 países, mientras que India y Brasil registraron en 2010 guarismos similares a algunos países desarrollados.

Por último, como se señala más arriba, resulta importante observar también la capacidad de los países para prescindir de las importaciones. Mientras en 1970 el 80% y el 90% de los países dependían de los principales países desarrollados para acceder a insumos procesados y bienes de capital, en 2010 estas proporciones habían descendido al 40% y 50% respectivamente. Asimismo, en los últimos años China comienza a emerger como el principal proveedor de este tipo de productos, contabilizando casi el 25% del total en ambos casos. Si bien esto no implica necesariamente un aumento en el "poder de autonomía" (cuestión que veremos más adelante), es posible interpretar que una gran cantidad de países disminuye la dependencia de los países desarrollados para el abastecimiento de bienes tan sensibles para la generación de un circuito productivo y de consumo.

Cuadro 2

Porcentaje de países que destinan más del 20% de sus exportaciones a los países listados

	1970	1980	1990	2000	2010
Principales países desarrollados					
EE.UU.	28,9	27,4	30,1	28,2	14,4
Japón	6,1	7,3	4,4	3,5	2,5
Alemania	7,0	4,8	9,7	5,9	4,4
Reino Unido	12,3	10,5	8,8	8,2	3,8
Francia	15,8	10,5	13,3	8,8	3,1
Italia	3,5	2,4	3,5	4,7	1,9
Principales países emergentes					
China	0,0	0,0	0,9	2,9	8,1
India	0,0	0,0	0,9	1,2	1,9
Brasil	0,0	0,0	1,8	1,8	2,5

Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE

Cuadro 3

Porcentaje de países que tienen como primer destino de exportación a los países listados

	1970	1980	1990	2000	2010
Principales países desarrollados					
EE.UU.	30,4	28,6	36,5	26,5	24,3
Japón	11,8	11,6	10,4	8,2	2,9
Alemania	8,8	5,4	8,3	8,8	4,4
Reino Unido	12,7	6,3	2,1	0,7	0,0
Francia	21,6	17,9	16,7	13,6	8,1
Italia	2,9	1,8	1,0	2,0	1,5
Principales países emergentes					
China	0,0	0,0	1,0	2,0	16,9
India	0,0	0,0	1,0	0,7	4,4
Brasil	1,0	1,8	2,1	0,7	2,9

Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE

Cuadro 4

Porcentaje de países que tuvieron como principal origen de importación a los países listados, según tipo de producto

	Insumos procesados				Bienes de capital			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Principales países desarrollados								
EE.UU.	24,6	24,2	23,9	17,9	17,4	25,7	25,5	15,6
Japón	7,0	8,4	6,1	6,1	11,4	10,2	9,0	12,3
Alemania	15,0	11,6	4,2	4,2	16,3	6,4	5,7	3,8
Reino Unido	16,0	16,8	11,3	6,1	21,2	18,7	15,6	9,4
Francia	3,7	4,2	5,2	1,9	3,3	5,3	6,6	1,4
Italia	13,9	8,9	5,6	3,3	21,7	24,1	10,8	5,7
Principales países emergentes								
China	0,0	3,7	6,6	24,1	0,0	0,5	2,4	24,1
India	1,1	1,1	0,9	1,4	0,0	0,0	0,0	2,8
Brasil	0,0	1,6	1,4	1,9	0,0	1,1	0,9	0,9

Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE

2.3. El GATT y el reflejo del poder

Las negociaciones comerciales en un ámbito multilateral no están, obviamente, exentas de la lógica de poder antes descripta. En ese ámbito aquellos países que cuenten con una mayor participación en las importaciones mundiales y un mayor grado de autonomía de las importaciones ajenas ostentarán los menores costos de no acordar y, consecuentemente, tendrán mayores posibilidades de ver reflejados sus intereses en el resultado de las negociaciones que emprendan.

Esta apreciación no debería resultar sorprendente: las ocho rondas de negociaciones del GATT ampliaron cada vez más el acceso a los mercados domésticos de los productos del interés exportador de los países industrializados (PI) (reducción progresiva de la protección sobre el comercio de bienes industriales e incorporación al régimen del GATS, el ADPIC, el TRIM y el ASMC⁽⁶⁾). En contraste, el acceso de los productos sensibles de exportación de los países en desarrollo (PED) fue regulado en una medida mucho menor (exclusión de hecho de los bienes agrícolas de las disciplinas del GATT; consolidación de una alta estructura de protección en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC; exclusión de hecho de los bienes textiles de las disciplinas del GATT y la OMC hasta la expiración del Acuerdo de Textiles y Vestidos⁽⁷⁾ en 2005). Como consecuencia, mientras un puñado de países (los PI) fue concentrando sistemáticamente los beneficios de la cooperación, los costos recayeron mayormente sobre un grupo más numeroso (los PED). Véase el Recuadro 1 para una simplificada categorización de los intereses de cada grupo de países en la regulación del comercio.

6 En orden, Acuerdo General del Comercio de Servicios, Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, Acuerdo de Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio y Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

7 Este Acuerdo era una continuación de otros acuerdos previos sobre "restricciones voluntarias de las exportaciones" de los bienes textiles que encubrían una política prohibida de imposición de cuotas de importación por parte de los países desarrollados.

Recuadro 1

Intereses de países industrializados y de países en desarrollo en la regulación del comercio

	PI		PED	
	Características	Demandas en GATT/OMC	Características	Demandas en GATT/OMC
Bienes agrícolas	Implementación de esquemas complejos de sostenimiento de precios e ingresos a los agricultores (ejemplos: PAC, Farm Bill)	Defensiva Cuotas de importación, aranceles altos y permisión de subsidios	Peso del empleo y de la población (en su mayoría rural), muy dependiente de producción, exportación y precios internacionales altos	Ofensiva / Defensiva Reducción del esquema de sostenimiento en los PI (sobre todo en subsidios por sus efectos sobre los precios internacionales), pero con permisión de ayudas a agricultores propios
Bienes industriales	Capacidades productivas que exceden la escala del mercado doméstico	Ofensiva Reducción de aranceles y medidas detrás de las fronteras (prohibición de subsidios, implementación de derechos de propiedad intelectual)	Capacidades productivas incipientes y de escala reducida	Defensiva Aranceles, subsidios y otras medidas de protección hasta alcanzar el desarrollo industrial
Servicios	Peso del empleo y de la población (en su mayoría urbana), cada vez más orientado a la producción de valor agregado	Ofensiva Armonización de las regulaciones nacionales, a modo de reducir la discriminación	Sector informal y producción de bajo valor agregado	Defensiva Margen de discrecionalidad para el diseño de regulaciones
Inversión extranjera directa (IED)	Principales inversores mundiales y factor clave en la CGV	Ofensiva Prohibición de requisitos a las IED	Utilización de IED proveniente de PI para incorporar tecnología a procesos productivos. Si bien creciendo, su participación en flujo y stock mundial aún es marginal	Defensiva Facultad para imponer requisitos a las IED

Fuente: CEI

Ahora bien, en una primera aproximación podría resultar sorprendente encontrar este resultado en una institución caracterizada por un sistema de decisiones en el cual incluso el país más diminuto podría ejercer el poder de veto. No debe olvidarse que, a diferencia del FMI, el Banco Mundial o el Consejo de Seguridad —en los que los mecanismos de votación consolidaron la estructura de poder en la toma de decisiones—, en el GATT/OMC cada país tiene un voto y la regla tradicional de votación es el consenso. Bajo esta regla, cualquier país que considere que los términos del acuerdo no garantizan un mínimo de beneficios pretendidos puede negarse a dar su consentimiento para la conclusión de la ronda de negociaciones. La pregunta que debe hacerse entonces es por qué los PED han prestado sistemáticamente su satisfacción a una regulación del comercio tan adversa para sus intereses. En lo que sigue, se definirá un modelo de negociaciones comerciales multilaterales que, en base a los atributos de poder descriptos a lo largo de esta sección, arrojará luz sobre esta pregunta.

3. El modelo de las negociaciones en el GATT/OMC

En las negociaciones del GATT/OMC la regla tradicional del consenso como mecanismo de votación impide a un país o coalición de países definir, por sí mismos, el destino de una ronda, independientemente de las diferencias que puedan existir en el poder relativo. Por tanto, el modelo de negociaciones formulado en este trabajo deberá capturar la manera en que los Estados poderosos pueden aumentar su poder de regateo al punto de conseguir el consentimiento de todos los miembros de la institución para concluir un acuerdo mayormente beneficioso para los primeros.

El modelo presenta las rondas de la OMC como una negociación entre dos partes que tienen pretensiones fuertemente contrapuestas sobre la regulación internacional del comercio, esto es, aquellas que resumen en gran medida los intereses de los PI y de los PED (Recuadro 1). Cada Ronda analizada será presentada como una negociación entre, por una parte, la coalición del QUAD (liderada por los EE.UU. y la Unión Europea y con un aporte más limitado de Japón y Canadá) y, por la otra, la coalición más importante liderada por los principales PED. Si bien a lo largo de la historia esta última ha sufrido modificaciones en su composición, suele repetirse en su seno un bloque de PED con ciertos atributos de poder, sobre todo en términos del valor de las importaciones mundiales: Argentina, Brasil, Egipto, India, Indonesia, Sudáfrica y antes de su desintegración, la ex Yugoslavia⁽⁸⁾. De acuerdo a estas consideraciones, se tomará como representante de los PED a las siguientes coaliciones: el Grupo Informal de PED (Ronda Tokio), el G10 (Ronda Uruguay) y el G20 Agrícola (Ronda Doha)⁽⁹⁾.

A fines analíticos, el modelo representa el desarrollo de una ronda de negociación en cuatro etapas, cada una definida por un aumento sucesivo del poder de regateo del QUAD, ilustrado a través de un esquema inspirado en el utilizado por Robert Powell (2002).⁽¹⁰⁾ Cabe destacar que la modelización en etapas propuesta no intenta exponer la realidad del proceso de negociación, sino vincular analíticamente la estructura de poder con los resultados de las negociaciones. El Gráfico 1 y el Recuadro 2 presentan, respectivamente, la estructura general del esquema y la caracterización de cada una de las etapas.

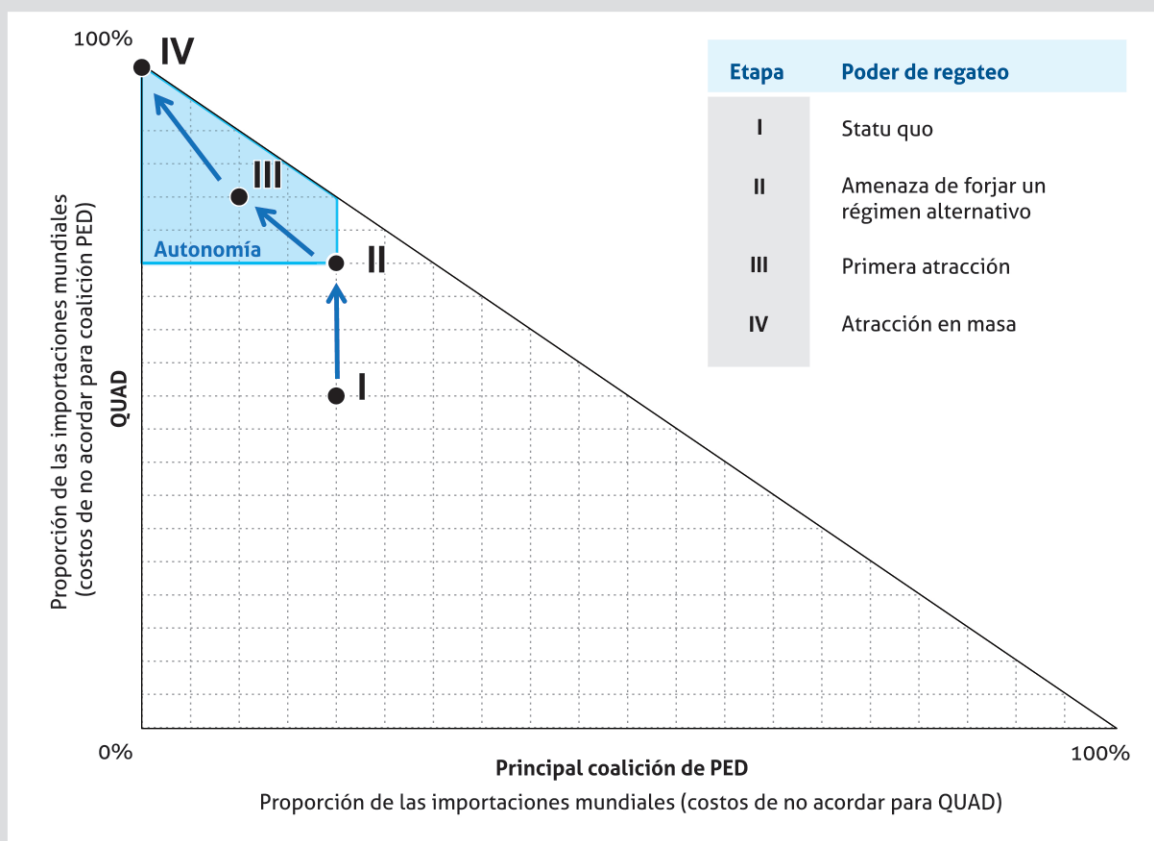
8 Si bien su participación en la Ronda Doha ha sido fundamental, no destacamos a China dentro de este conjunto de los principales PED. En este gesto, reflejamos el intenso debate que se ha dado en la literatura respecto al rol de China en la institución, toda vez que a diferencia del resto de los PED se presenta como uno de los principales exportadores mundiales de bienes industriales (Lawrence, 2006; Hopewell, 2010).

9 Nótese que se dejaron de lado tanto a las coaliciones de PED abocadas a un producto específico (Cotton-4, Amigos del Pescado) o a una región particular (Grupo Africano, CARICOM) como a las coaliciones que mezclan PED con PI medios (Grupo Cairns, Café Au Lait). En el primer caso, debido a que las negociaciones por un producto específico pueden cambiar significativamente la situación de un PED en particular, pero no alterar la situación del conjunto de todos ellos. Por su parte, las coaliciones que involucran PED con PI medios presentan un límite a la contraposición al QUAD, dado que los segundos comparten intereses con este.

10 El modelo que formulamos es ampliamente compatible con la mecánica de Powell, quien define un proceso de regateo desde la distribución inicial hasta la distribución que determina la estructura de poder. Para el lector interesado, la estructuración por etapas que elegimos para caracterizar las negociaciones en la OMC se asocia al proceso de "la opción externa como una opción interna" caracterizado por Powell.

Gráfico 1

Esquema de regateo en las negociaciones en el GATT/OMC



Fuente: CEI

Como puede observarse en el Gráfico 1, la lógica general del proceso se basa en la posibilidad cada vez más latente para los países pertenecientes al bloque de PED de quedar excluidos de un régimen alternativo de regulación del comercio que acumula una proporción progresivamente más significativa de las importaciones mundiales. En términos concretos, para los PED el costo de una regulación que no *garantice* la fluidez de sus exportaciones, como es el caso en el GATT/OMC, es menor al costo de una regulación alternativa que directamente las *discrimine*. De esa manera, el QUAD se asegura que todos los miembros terminen por prestar su consentimiento para un acuerdo multilateral en los términos que este bloque había propuesto originalmente.

En las secciones siguientes se aplicará el modelo formulado a las tres últimas rondas de negociación del GATT/OMC: la Ronda Tokio (1973-1979), la Ronda Uruguay (1986-1994) y la Ronda Doha (iniciada en 2001 y aún inconclusa). Se buscará corroborar dos hipótesis: (i) que en las Rondas "exitosas" el QUAD pudo convertir su poder de mercado y autonomía en poder de regateo, al punto de sellar en la arena multilateral acuerdos de comercio plenamente sesgados a su favor; y (ii) que el creciente proceso de difusión del poder que comenzó a acelerarse especialmente en la última década procura que el QUAD ya no pueda aplicar exitosamente esa fórmula.

Recuadro 2

Las etapas del modelo de negociaciones comerciales multilaterales*

Etapas I. La primera etapa corresponde al statu quo. Normalmente tiene lugar durante el lanzamiento de la agenda y el período inmediatamente posterior. El costo de no acordar de cada coalición estará dado por el tamaño acumulado de las importaciones mundiales de la otra coalición o, visto desde otra perspectiva, por la magnitud potencial en la mengua del nivel de exportaciones que tendría lugar en caso de que esta otra coalición empeorara la condición vigente de acceso a su mercado doméstico. En esta primera etapa los costos de no acordar de los PED son inferiores a los costos de un acuerdo en los términos propuestos por el QUAD, por lo que los primeros se opondrán a dar su consentimiento para lanzar una nueva ronda que no incorpore sus demandas en la agenda de negociación.

Etapas II. La segunda etapa suele desarrollarse en las proximidades de alguna Conferencia Ministerial o en momentos en los cuales las negociaciones deben ingresar en su recta final. Se caracteriza por la aparición de una estrategia del QUAD para forjar un régimen alternativo de regulación del comercio que reproduzca exactamente los términos que propone para el régimen multilateral.** Dado que las normas erigidas en este posible régimen alternativo discriminarían a quienes no participen del mismo, la estrategia lleva implícita la amenaza de que el QUAD aumente el nivel de sus importaciones provenientes de los países que se sumen a esta iniciativa en detrimento de las importaciones provenientes de los países que no se sumen. Mediante esta acción, el QUAD eleva el costo que implica no acordar para la principal coalición de PED: ahora el costo deja de estar representado por el valor de las importaciones del QUAD y pasa a estar representado por el valor de las importaciones acumuladas en el régimen alternativo que este propone, que incluirá un grupo más amplio de países (por ejemplo, la OCDE).

Es importante destacar que el aumento en el poder de regateo del QUAD solo es posible si la amenaza de forjar un régimen alternativo es creíble. Esto dependerá, fundamentalmente, del segundo indicador de poder en las negociaciones comerciales: la autonomía. En efecto, la amenaza de discriminar las exportaciones de un conjunto de países que no acepten los términos del acuerdo propuestos por el QUAD será creíble solo si al interior de este nuevo ámbito alternativo es posible proveerse de los insumos, bienes de capital y bienes finales que aseguren la continuidad del circuito productivo y de consumo.

Etapas III. La tercera etapa se caracteriza por lo que denominaremos “primera atracción”. La acción del QUAD en la etapa anterior implica la aparición de una amenaza creíble de cercenar el nivel de importaciones provenientes de la principal coalición de PED respecto del statu quo. Algunos PED serán más vulnerables que otros ante esta acción, ya que no todos los PED dentro de la coalición tendrán la misma capacidad o los recursos necesarios para disminuir el impacto de la eventual discriminación. Aquellos PED que sean excesivamente dependientes de estos mercados considerarán que el costo de la creación de un esquema alternativo que discrimine sus exportaciones superará los costos*** de cerrar un acuerdo en los términos perseguidos por el QUAD en el GATT/OMC. Como resultado, con tal de no empeorar el acceso a los mercados existentes en el statu quo, estos PED más vulnerables estarán dispuestos a mudarse al régimen alternativo que el QUAD elabora bajo sus términos y a abandonar de esta forma sus demandas en el ámbito multilateral de garantizar un mayor acceso de sus productos a dichos mercados. En nuestro modelo, consideraremos que pertenecen a este grupo de países aquellos que destinan al menos el 60% de sus exportaciones al QUAD. En cambio, para los PED que tienen un menor grado de concentración de las exportaciones en los mercados del QUAD (generalmente, los líderes de la coalición), los costos de no acordar seguirán siendo menores que los costos de aceptar los términos propuestos por dicho bloque en el GATT/OMC.

Etapas IV. Esta etapa implica la conclusión de la ronda en beneficio del QUAD, producida por la “atracción en masa” que se desata luego de la “primera atracción”. La etapa anterior implicó que la principal coalición de PED se quebrase, aumentando el poder de regateo del QUAD a través de dos canales: (i) este régimen alternativo ahora abarcará también el valor de las importaciones de los países de la coalición de PED que se acoplaron a sus pretensiones; y (ii) estos últimos tendrán una preferencia en el acceso a los mercados domésticos del QUAD respecto de los PED excluidos, muchos de los cuales son competidores directos en la misma calidad de bienes en dichos mercados.

En este nuevo escenario, los costos de no acordar para el conjunto de PED menos vulnerables terminan por superar los costos de aceptar un acuerdo en los términos propuestos por el QUAD en el GATT/OMC. En efecto, aceptar estas pretensiones en el ámbito multilateral resulta menos dañino que la concreción de un régimen alternativo que empeore las condiciones de acceso a los mercados domésticos del QUAD y del resto de los países que fueron “arrastrados” hacia este régimen alternativo en las etapas anteriores. Así, la “atracción en masa” asegura que la ronda de negociación del GATT/OMC finalmente se concluya en el GATT/OMC con un sesgo plenamente favorable a las pretensiones del QUAD.

* El modelo presentado consiste en un ejercicio teórico que solamente contempla factores económicos y deja de lado cuestiones políticas que también influyen en el proceso de negociación

** Véanse las demandas ofensivas en el Recuadro 1.

*** Consistentes en la cesión de herramientas para favorecer la producción doméstica

4. El proceso de regateo en las Rondas del GATT/OMC

4.1. Guerra Fría y amenaza de mudar el sistema de comercio internacional al “club de ricos” de la OCDE: la Ronda Tokio (1973-1979)

La Ronda Tokio, séptima desde la creación del GATT, fue la primera que contó con una participación amplia y activa de los PED. El contexto así lo determinaba: agrupados en el G77 y en el marco de la UNCTAD, durante las décadas de los sesenta y de los setenta, los PED impulsaron la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional. Durante aquellas décadas, el régimen vigente de comercio internacional brindaba muy pocas garantías para el acceso de los productos de los PED a los mercados externos. En efecto, en promedio, el 52% de las exportaciones dirigidas al QUAD desde la coalición del Grupo Informal de Países en Desarrollo (GI, la prolongación del G77 en el GATT) se componía de bienes agrícolas y textiles, sectores que, de hecho, habían quedado excluidos de la regulación del GATT. En este contexto, bajo el liderazgo de Argentina, Brasil, Egipto, India y la ex Yugoslavia, los PED presionaron por la consolidación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)⁽¹¹⁾, como una herramienta que ayudara a garantizar la fluidez de sus exportaciones.

Por su parte, el QUAD ya contaba con sólidas garantías para la afluencia de sus exportaciones fruto de las seis rondas anteriores del GATT, las cuales se habían centrado en la consolidación y reducción progresiva de los aranceles sobre los bienes industriales. Lo que el QUAD ganaría con un nuevo acuerdo era, en realidad, la extensión del ámbito de aplicación del GATT hacia otras políticas discrecionales que afectaban sus ventas externas, pero que no eran aplicadas “en frontera”. Así, por ejemplo, se introdujo la propuesta de adopción de un Código de Subsidios y un Código Antidumping, antecedentes directos del ASMC y el AD de la actual OMC.

El Gráfico 2 replica el esquema de regateo para la Ronda Tokio. A diferencia del Gráfico 1, delimitamos con una recta punteada la proporción de las importaciones mundiales por el valor que acumulaban todos los países que componían el GATT en 1979; en efecto, las reglas acordadas en la Ronda solo se extenderían al 82,2% de las importaciones mundiales.

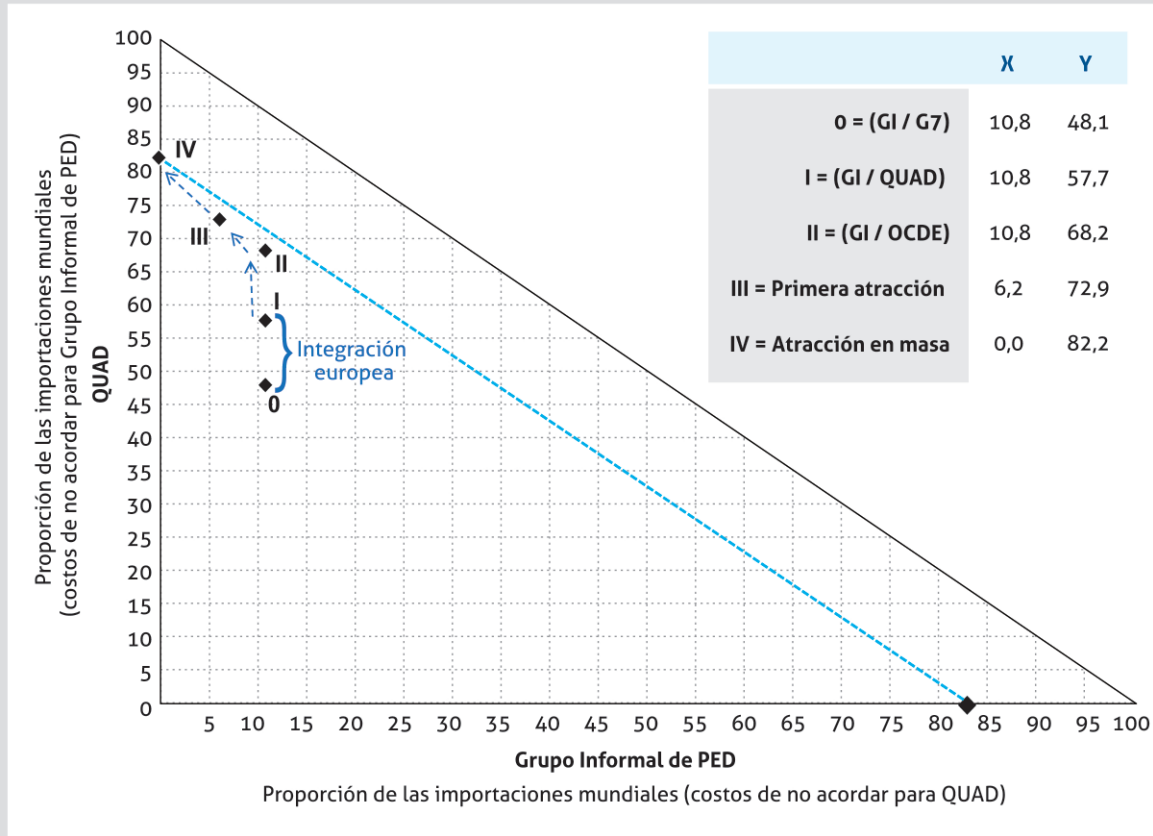
El punto I refleja la primera etapa de la negociación (el *statu quo*), en la que cada una de las principales coaliciones de la Ronda deja entrever sus demandas. El poder de regateo estaba ampliamente inclinado al QUAD: en el período 1976-1979 este grupo de países concentraba el 57,7% de las importaciones mundiales. Por su parte, el GI, conformado por medio centenar de países (55 en total), apenas acumulaba el 10,8%. Más aún, en vista de que 1 de cada 2 dólares de sus exportaciones a los países del QUAD pertenecían a sectores excluidos del régimen, la posibilidad de que una acción directa de estos últimos cercenara el nivel de sus ventas externas era altamente creíble. No debe olvidarse tampoco que en 1974 los EE.UU. aprobaron el Acta de Comercio que, en su célebre artículo 301, habilitaba al país del norte a aplicar retaliaciones comerciales unilaterales sobre aquellos países que dificultasen el acceso de los productos estadounidenses.⁽¹²⁾

11 Sistema diseñado a mediados de los años sesenta para habilitar temporalmente a los PI a otorgarle un acceso preferencial a los productos originados en los PED; esto es, violando el principio de no discriminación, que es un principio rector del sistema multilateral de comercio.

12 Debe tenerse en cuenta también que este mecanismo unilateral no contaba en aquella época con un ámbito multilateral de revisión. En efecto, el sistema de solución de diferencias del GATT funcionaba en base al principio del “consenso positivo”. En este contexto, no podría existir una resolución de las Partes Contratantes del GATT que condenara una retaliación unilateral desmedida o inapropiada de los Estados Unidos sin el voto positivo del mismo Estados Unidos.

Gráfico 2

Esquema de regateo en la Ronda Tokio:
QUAD vs. Grupo Informal de PED. Proporción de
importaciones mundiales (promedio 1976-1979)



Fuente: CEI en base a datos de OMC

Siguiendo nuestro modelo de negociaciones, en pos de aumentar su poder de regateo el QUAD debía ejercer una amenaza creíble de empeorar el acceso a su mercado doméstico respecto del *statu quo*. Esto es precisamente lo que sucedió. Hacia 1978 el GI seguía manteniendo su cohesión y sostenía firmemente la postura que, en reducidas cuentas, consistía en la pretensión de obtener un acceso garantizado a los mercados de los PI y de favorecerse no-recíprocamente (*free ride*) de los Códigos propuestos por el QUAD.⁽¹³⁾ Ante ello, algunos funcionarios de la representación permanente en Ginebra de los EE.UU. empezaron a idear la estrategia de amenazar directamente al GI con mudar la agenda de negociaciones al foro de la OCDE en caso de que no acompañaran su oferta en el marco del GATT. Bajo dicha plataforma, se tomó la propuesta del Atlantic Council⁽¹⁴⁾ de forjar un régimen alternativo denominado "GATT-plus", en cuyo seno se acordarían –en caso de que no se concretaran avances en la arena multilateral– tanto los nuevos Códigos como las nuevas reducciones arancelarias (Steinberg, 2002).⁽¹⁵⁾

13 Los PED habían estado gozando del *free ride* en las negociaciones arancelarias dentro de la institución, obteniendo los beneficios de las reducciones acordadas entre los PI sin conceder a cambio reducciones de sus propios aranceles. Sin embargo, cabe destacar que en el caso de los Códigos propuestos por el QUAD, la intención era impedir el *free ride* de los PED (Steinberg, 2002: 357). Aquí, debe tenerse presente que los Nuevos Países Industrializados (NIC) podían exportar bienes industriales a los mercados del QUAD merced a la intervención del Estado en la recreación de las capacidades productivas, sobre todo en materia de subsidios a la exportación (Amsden, 2001).

14 El Atlantic Council es un influyente *think tank* surgido en los años cincuenta que, dentro de sus propósitos, se encuentra la promoción del liderazgo de los EE.UU. y Europa Occidental en las relaciones internacionales.

15 En rigor, es cierto que un régimen "GATT-plus" implicaba una violación del principio rector del GATT de la Nación Más Favorecida. Los funcionarios de los EE.UU. eran conscientes de esta situación y eso puede apreciarse en los intercambios de los cables diplomáticos (véase Steinberg, 2002: 357-359).

Cuadro 5

Exportaciones de coalición a coalición, por categoría de producto

en orden descendente según dificultad general de acceso a los mercados domésticos

	GRUPO INFORMAL *				QUAD *			
	a GI		a QUAD		a GI		a QUAD	
	1966 a 1969	1976 a 1979	1966 a 1969	1976 a 1979	1966 a 1969	1976 a 1979	1966 a 1969	1976 a 1979
% del total ****	11,5	12,5	63,9	57,3	13,5	12,0	54,2	53,1
1 Bienes agrícolas	33,2	34,8	39,4	38,3	15,8	14,5	11,1	9,5
Textiles **	19,3	10,7	14,7	13,7	8,0	4,5	7,4	4,1
2 Bienes industriales (no textil)	24,5	29,5	15,4	18,8	71,6	73,9	70,3	73,5
3 Insumos básicos	13,3	10,0	26,1	18,7	3,3	4,1	6,9	4,7
Energía	8,7	12,4	3,8	9,0	0,6	2,0	3,6	7,2
Misceláneas ***	1,2	2,7	0,7	1,6	0,8	1,0	0,8	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Clasificado como los países del G77 miembros del GATT en 1979. El QUAD contempla la conformación de la UE en 1979.

** Incluye indumentaria y calzado.

*** Armas y municiones, transportes de guerra, animales vivos y monedas antiguas.

**** % promedio de todos los países que conforman cada coalición (UE como un país).

Fuente: CEI en base a COMTRADE (nomencladores BEC y SITC Rev. 1)

Ahora bien, como se observa en el Cuadro 6 el patrón de comercio propio de la época, concentrado en el intercambio intrasectorial de bienes finales ("automóviles por automóviles"), implicaba para los PI una muy reducida dependencia de los bienes industriales originados en los PED. En efecto, entre los países que conformaban la OCDE en 1979 la provisión mutua de insumos procesados, bienes de capital y bienes finales promediaba en más del 90%. Así, el foro de la OCDE contaba con el necesario poder de autonomía como para dotar de suficiente credibilidad a la amenaza de mudar allí la agenda de negociaciones. Al sumar a sus socios de la OCDE, el QUAD transita hacia la Etapa 2, en la que el valor acumulado de las importaciones de los países miembros de la OCDE representa el 68,2% de las importaciones mundiales.

Cuadro 6

Proporción de importaciones de una coalición según origen, por categoría de productos industriales

En %**	G77 *				OCDE *			
	de G77		de OCDE		de G77		de OCDE	
	1966 a 1969	1976 a 1979	1966 a 1969	1976 a 1979	1966 a 1969	1976 a 1979	1966 a 1969	1976 a 1979
Insumos procesados ***	7,4	10,0	84,8	75,4	8,7	7,8	86,7	87,8
Bienes de capital	2,2	4,2	92,7	83,8	0,4	2,2	98,2	95,0
Bienes finales ***	5,6	10,2	87,4	72,9	1,0	3,6	94,3	90,1

* Todos los miembros del G77, incluidos los no miembros del GATT. Conformación de OCDE en 1979.
 ** Base 100 por categoría de producto. Suma de las importaciones de todos los países de cada coalición.
 *** No se incluye textiles, indumentaria y/o calzado.

Fuente: CEI en base a COMTRADE (nomencladores BEC y SITC Rev. 1)

Este movimiento del QUAD eleva el costo de no acordar para la principal coalición de PED. Ahora la decisión que debe tomar cada uno de ellos no es más entre el *statu quo* (las preferencias existentes en el marco del GATT de 1967) y el nuevo acuerdo propuesto por el QUAD en el GATT, sino entre dicho acuerdo y una situación peor que el *statu quo*: la creación de un ámbito alternativo excluyente, que integrarían los principales compradores globales. En este nuevo escenario, siguiendo los supuestos de nuestro modelo, para los PED que concentraban más del 60% de las exportaciones en los mercados del QUAD (29 países sobre 55 que conformaban el GI) los costos de no dar su consentimiento en el GATT superan al costo de concluir la Ronda aceptando todas las pretensiones iniciales del QUAD (lo que implicaría, por ejemplo, resignarse al objetivo de consolidar las preferencias existentes en los SGP y, además, ceder margen de discrecionalidad en la política de subsidios).⁽¹⁶⁾ Estos PED más vulnerables habrían aceptado la invitación a acoplarse a los términos del QUAD en un régimen GATT-plus (que, recuérdese, replicaría los términos propuestos por el QUAD para concluir las negociaciones multilaterales en el GATT) en caso de que no se alcanzara un consenso en la Ronda Tokio. Así, el proceso negociador ingresa en la tercera etapa, en la que se quiebra la principal coalición de PED y el poder de regateo del QUAD se eleva al 72,9%, fruto del acople de la primera tanda de PED “desertores”.⁽¹⁷⁾

Por su parte, el núcleo duro del GI registraba en aquellos años una vulnerabilidad menor ante la acción del QUAD: su proporción de exportaciones a este último bloque era del 41% en promedio. Empero, el acople de sus otrora aliados trae aparejada una amenaza latente de discriminación más severa hacia sus exportaciones. En efecto, muchos de los PED que gozarían de una preferencia en el acceso a los mercados del QUAD en este hipotético régimen alternativo competirían con ellos en esos mismos mercados, tanto en bienes agrícolas y textiles como en bienes industriales no textiles.⁽¹⁸⁾ De esta manera, de materializarse la creación del GATT-plus las reducciones arancelarias y disciplinas adoptadas en ese marco menguarían las importaciones del QUAD provenientes de los PED excluidos del régimen alternativo a favor de los PED que se acoplaron en primer lugar.

16 Debe recordarse que algunos PED pertenecientes al GI (notablemente los NIC asiáticos) ya exportaban al QUAD bienes industriales no textiles; para el promedio del GI, esta proporción alcanzaba el 18,8% (véase el Cuadro 5).

17 Nuevamente, es importante aclarar que lo expuesto aquí no intenta representar la veracidad del proceso en Tokio, sino tan solo su lógica de movimiento. En rigor, no existen registros de que los 29 países que destacamos como más vulnerables del GI hubiesen convenido su acceso al GATT-plus en caso de que fracasaran las negociaciones multilaterales.

18 Por caso, Brasil e India también participaban del proceso de industrialización vía la promoción de las exportaciones (Gallagher y Di Caprio, 2006).

En este punto el proceso negociador se traslada a la última etapa, la “atracción en masa”, en la que para los principales PED el costo de no acordar se eleva por sobre los costos de acordar la Ronda Tokio en los términos propuestos por el QUAD. Ahora sí el QUAD está en condiciones de doblegar a todos los países que conformaban la colación de PED y, de esa manera, logra concluir la Ronda Tokio con un resultado totalmente afín a sus intereses. Por su parte, el beneficio para los PED será el consuelo de que no empeorarían las condiciones de acceso a los mercados del QUAD con las que contaban antes de comenzar la Ronda.

No obstante, debe recalcar que la estrategia elaborada por el QUAD no fue llevada hasta sus últimas consecuencias. El Departamento de Estado de los EE.UU. se opuso a que el QUAD ejerciera una presión excesiva sobre los PED en un momento en que se debatía con la Unión Soviética la “simpatía” del Tercer Mundo (Steinberg, 2002: 357-359). El particular contexto de la Guerra Fría facilitó la incorporación de algunas de las demandas de los PED: la Cláusula de Habilitación (consolidación de los SGP) y el *free ride* de los PED a los Códigos de Subsidios y Antidumping.⁽¹⁹⁾

4.2. Unipolaridad, derogación del GATT y el *single undertaking*: la Ronda Uruguay (1986-1994)

Tan solo una década después, la “restricción” de la Guerra Fría se derrumbaba y, con ello, gran parte de la fuerza que los PED supieron oponer las décadas previas. En efecto, el período de negociaciones de la Ronda Uruguay está signado por el “fin de la historia” (Fukuyama, 1990) y una configuración del poder unipolar (Krauthammer, 1990).

En este contexto, surgieron una serie de elementos que abonaron la pérdida de poder relativo de los PED en el seno del GATT. Primero, hubo una reducción de la principal coalición de PED, que pasó del llamado Grupo Informal (recuérdese que estaba compuesto por 55 miembros) al denominado G10 (es decir, un grupo de solo 10 miembros). Si bien este último involucraba a los principales líderes del primero, perdía el poder de mercado de los NIC asiáticos, reivindicadores originarios de los documentos del G77 pero más vulnerables a las acciones del QUAD que tuvieran como efecto deteriorar las condiciones de acceso a su mercado. En segundo lugar, se produjo la denominada “accesión unilateral”⁽²⁰⁾ al GATT de un conjunto numeroso de PED, en muchos casos antiguos aliados del G77, lo cual implicó otra desertión a las reivindicaciones clásicas de este conjunto de países. Entre estas desertiones se destaca la de México –presidente del G77 durante dos períodos–; país que, al mismo tiempo, inauguró la ola contemporánea de acuerdos de libre comercio Norte-Sur con la suscripción del NAFTA. En tercer lugar, se produjo una merma en la resistencia de los líderes del G10 que, en el marco del Consenso de Washington, se sumaron a la práctica de abrir unilateralmente el acceso a sus mercados.⁽²¹⁾ Por último, luego de una década caracterizada por los bajos precios de los *commodities*, las altas tasas de interés internacionales y los elevados niveles de deuda en los países en desarrollo (la denominada “década perdida”), los países líderes del G10 redujeron su poder de mercado con respecto a los años de la Ronda Tokio (véase Cuadro 1).

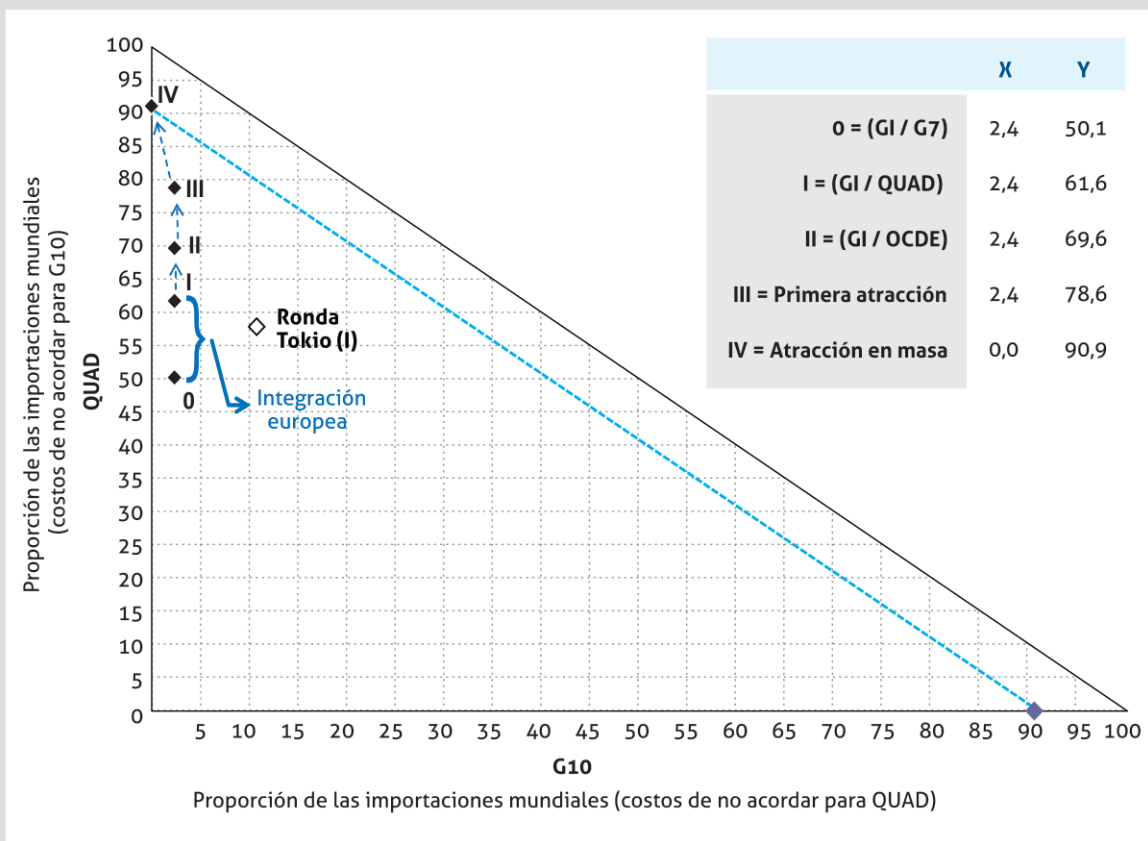
19 No obstante y en virtud de lo resaltado respecto de la capacidad impune de los EE.UU. para aplicar retaliaciones unilaterales, el QUAD fue progresivamente incorporando a los NIC a los nuevos Códigos. Aquí puede destacarse la estrategia usualmente denominada con el mote de “garrotes” y “zanahorias”.

20 Este término suele utilizarse para describir el otorgamiento de concesiones arancelarias (e incluso, regulatorias) sin demandas recíprocas al QUAD. Mientras en 1979 los PED miembros ascendían a 65 (incluidos países hoy considerados desarrollados), entre 1980 y 1994 ingresaron 45 (34 de ellos luego de la desintegración de la Unión Soviética).

21 Por otra parte, la desintegración de la ex-Yugoslavia también redujo el poder de mercado del G10.

Gráfico 3

Esquema de regateo en la Ronda Uruguay: QUAD vs. G10. Proporción de importaciones mundiales (promedio 1991-1994)



Fuente: CEI en base a datos de OMC

Como puede observarse, el poder de regateo en la etapa de *statu quo* se desplazó respecto de la misma etapa en la Ronda Tokio, principalmente, como resultado de la mengua en el número de miembros de la principal coalición de PED.⁽²²⁾ A semejanza del contexto imperante al lanzarse la Ronda Tokio, el G10 seguía concentrando en promedio casi el 60% de sus exportaciones a los mercados del QUAD y aproximadamente la mitad de las mismas correspondían a bienes agrícolas y textiles. Por su parte, el patrón de comercio predominante del QUAD continuaba definido por el intercambio mutuo de bienes industriales y, ante los reducidos niveles en los aranceles en este sector, por la necesidad de extender a nuevas áreas el ámbito de aplicación de las normas multilaterales de comercio. Por lo tanto, las pretensiones de cada coalición para la regulación del comercio eran esencialmente las mismas que en la Ronda Tokio.

22 De forma inversa, la ampliación de la integración europea hacia el Mediterráneo y la unificación alemana elevaron el número de miembros del QUAD.

Cuadro 7

Exportaciones de coalición a coalición, por categoría de producto

	G10 *				QUAD			
	a G10		a QUAD		a G10		a QUAD	
	1984 a 1987	1991 a 1994	1984 a 1987	1991 a 1994	1984 a 1987	1991 a 1994	1984 a 1987	1991 a 1994
	% del total ****							
	7,9	7,4	57,1	58,0	3,5	2,1	59,5	63,0
1 Bienes agrícolas	31,6	25,8	32,3	32,0	17,1	10,2	7,6	6,9
Textiles **	6,9	9,3	15,8	13,5	2,4	2,1	3,3	2,9
2 Bienes industriales (no textil)	35,1	41,8	24,2	32,1	71,1	78,9	80,0	84,1
3 Insumos básicos	9,6	6,2	7,6	4,8	6,2	4,6	3,0	2,0
Energía	16,9	17,0	20,0	17,4	3,1	3,2	6,1	4,0
Misceláneas ***	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	1,0	0,1	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* La Argentina, Brasil, Cuba, Egipto, India, Nigeria, Nicaragua, Perú, Tanzania y la ex-Yugoslavia.

** Incluye indumentaria y calzado.

*** Armas y municiones, transportes de guerra, animales vivos y monedas antiguas.

**** % promedio de todos los países que conforman cada coalición (UE como un país).

Fuente: CEI en base a COMTRADE (nomencladores BEC y SITC Rev. 2)

Sin embargo, la diferencia sustancial en el poder de regateo con respecto al G10 le permitía al QUAD elaborar una estrategia más directa para persuadir a los PED a acoplarse a sus pretensiones. Ya en 1991 (tres años antes de la culminación de la Ronda) el QUAD indicaba en sus borradores del "Acta Final de la Ronda Uruguay" que los países que la suscribieran se retirarían del GATT de 1947 para erigir una institución legalmente nueva (la OMC) y que el paquete normativo resultante se compondría de un conjunto de acuerdos como "partes integrales y vinculantes para todos los miembros" (Steinberg, 2002: 359-360). Los acuerdos en danza no eran sino el GATT de 1994, el GATS, el ADPIC, el TRIM y el ASMC, entre otros, y los términos de la oferta se reflejaban en la modalidad de negociación célebremente conocida como el *single undertaking*.

Al retirarse del GATT de 1947, el QUAD ya no aseguraría el principio de la Nación Más Favorecida a los países que no formaran parte de la nueva institución. Como puede observarse, el régimen alternativo ideado para aumentar el poder de regateo en esta Ronda conllevaría un costo muy alto para quienes quedaran excluidos: implicaba la posibilidad de que los integrantes de este nuevo club retiraran todas las concesiones otorgadas en las siete rondas anteriores a los países que no formaran parte del mismo. Cabe destacar que en el período 1991-1994 más del 32% de las exportaciones promedio del G10 al QUAD consistían en bienes industriales no textiles que, por lo tanto, estaban sometidos a las disciplinas del GATT.

No se trataba, no obstante, de una decisión fácil para los PED. Los costos de aceptar el paquete normativo propuesto por el QUAD en el plano multilateral también eran muy elevados. En efecto, el paso del GATT a la OMC implicaría delegar un espectro enorme de herramientas de políticas para el desarrollo económico —entre ellas, los subsidios y la regulación a las inversiones extranjeras— que tuvieron éxito en el proceso de industrialización de algunos PED en las décadas anteriores.

Por otro lado, al igual que durante la Ronda Tokio, este reducido grupo de países estaba en condiciones de prescindir sin mayores costos tanto de las exportaciones como de las importaciones del resto de los países del mundo. En el período 1991-1994 los países miembros de la OCDE se proveían mutuamente de más del 85% de los insumos procesados, bienes de capital y bienes finales que importaban globalmente y en conjunto acumulaban una proporción del 69,6% de las importaciones mundiales. Por aquellos años, la OCDE constituía un foro de países *like-minded*, lo que convertía al QUAD y al resto de los miembros que lo conformaban en socios naturales para la creación de nuevos estándares internacionales en materia de políticas públicas. En este contexto, la posibilidad de que este grupo compacto de PI aceptara la propuesta de forjar una nueva institución para la regulación del comercio gozaba de mucha credibilidad. De esta manera, la negociación transita a la segunda etapa de nuestro modelo, en la que el poder de regateo del QUAD aumenta abarcando también al foro de la OCDE.

Cuadro 8

Proporción de importaciones de una coalición según origen, por categoría de productos industriales

En % **	G10				OCDE *			
	de G10		de OCDE		de G10		de OCDE	
	1984 a 1987	1991 a 1994	1984 a 1987	1991 a 1994	1984 a 1987	1991 a 1994	1984 a 1987	1991 a 1994
Insumos procesados ***	5,2	7,1	80,9	78,1	2,5	2,4	86,6	86,4
Bienes de capital	2,4	4,1	89,7	88,7	0,7	0,6	92,6	89,4
Bienes finales ***	4,0	5,4	83,8	74,5	0,9	0,8	87,8	85,8

* Contempla a México y Corea que, cuando ingresaron entre 1994 y 1996, debieron abandonar el G77.
 ** Base 100 por categoría de producto. Suma de las importaciones de todos los países de cada coalición.
 *** No se incluye textiles, indumentaria y/o calzado.

Fuente: CEI en base a COMTRADE (nomencladores BEC y SITC Rev. 2)

Sin embargo, la historia no se detendría allí. Como se ha mencionado más arriba, luego del fin de la Guerra Fría se produjo la "accesión unilateral" de un número cuantioso de PED al GATT, muchos de ellos pertenecientes al foro del G77. Estos PED, lejos de "balancear" el poder del QUAD reivindicando junto a los líderes del GI los documentos consensuados en el G77, se acoplaron automáticamente a las demandas características de los PI. Más aún, México y Corea del Sur, dos de los PED más prominentes, ya se encontraban negociando su ingreso a la OCDE. Una de las principales características observables en este grupo de países que fueron ingresando "unilateralmente" al GATT durante el transcurso de la Ronda Uruguay era que concentraban más del 60% de sus exportaciones en los mercados del QUAD. En vista de estas circunstancias, la posibilidad de que este mismo grupo de PED aceptara la oferta del *single undertaking* del QUAD era un escenario altamente creíble que la coalición del G10 debería evaluar. Tomaremos esto como la etapa de "primera atracción", definida por el quiebre de la cohesión de los PED. Si se suma el valor de las importaciones de este grupo de PED al poder de regateo del QUAD se alcanza el 78,6% del total mundial.

Ahora sí, la pérdida de los beneficios del GATT de 1947, junto con la exclusión de un régimen preferencial alternativo (la OMC) que abarcaría casi el 80% de las importaciones mundiales, representa costos de no acordar difíciles de afrontar para el G10. Sin lugar a dudas, no dar su consentimiento a los términos del acuerdo pretendidos por el QUAD hubiera expuesto a los principales PED a la más grande discriminación desde el Acta de Hawley-Smoot y el

Estatuto de Westminster de los años treinta.⁽²³⁾ El proceso de regateo ingresa entonces a su etapa final, caracterizada por la "atracción en masa" del núcleo duro de los PED a la oferta del QUAD.

Como resultado, la OMC se erigió como un régimen prácticamente universal (aplicable al 90,9% de las importaciones mundiales) y que reflejó casi plenamente los intereses del QUAD. En efecto, la Ronda Uruguay implicó la "incorporación plena" de los PED al régimen multilateral de comercio. En las rondas anteriores los PED se habían beneficiado de las concesiones negociadas entre los PI sin otorgar nada a cambio; sin embargo, a partir de la conclusión de la Ronda Uruguay, quedaron sujetos a la totalidad de las obligaciones de la nueva Organización, incluyendo la pérdida de gran parte del espectro de políticas para el desarrollo económico con que gozaban hasta ese momento. Si bien es cierto que recibieron los beneficios del Acuerdo sobre Agricultura, el QUAD consiguió consolidar valores altos en los aranceles y en los subsidios al sector, mientras que los compromisos de reducir este esquema de proteccionismo no pasaron de promesas difusas y no vinculantes. Con respecto a los bienes textiles, no debe olvidarse que en aquel momento se prorrogó el Acuerdo Multifibras por diez años. A decir de Ostry (2002), el célebre "Grand Bargain"⁽²⁴⁾ de la Ronda Uruguay no fue sino un intercambio de obligaciones operativas de los PED por voluntades políticas de los PI.

4.3. La (im)potencia de la amenaza: difusión de poder y estancamiento en la Ronda Doha (2001-¿?)

Como se menciona en la introducción, pese al tiempo transcurrido desde su lanzamiento en 2001, la Ronda Doha no pudo alcanzar más que un pequeño "paquete" de normas marginales para el régimen multilateral de comercio, cuyas posibilidades de entrar en vigor se han puesto seriamente en duda.⁽²⁵⁾ El tiempo transcurrido con las negociaciones abiertas marca un nuevo registro en la historia del GATT/OMC, más que duplicando los seis años que tomó la Ronda Tokio y próximo a duplicar los ocho años de la Ronda Uruguay. Quizás más importante, son pocos los analistas que consideran que exista alguna probabilidad de conclusión de la Ronda en el mediano plazo⁽²⁶⁾ y, para quienes lo hacen, el cierre de la Ronda consistiría en soluciones con demasiado escudriño y sin antecedentes en la historia de la institución.⁽²⁷⁾ Cabe preguntarse entonces qué fue lo que cambió en las últimas décadas para que en la actualidad se torne imposible replicar el "éxito" de las rondas pasadas.

La agenda de la Ronda Doha no plantea demasiadas novedades respecto de las pretensiones de cada grupo de países para la regulación global del comercio. En efecto, los principales PED persisten en sus demandas por mejorar el acceso a los mercados externos, fundamentalmente mediante la reducción de los aranceles y los subsidios al sector agrícola en los países del QUAD. Por su parte, este último bloque insiste en extender el ámbito de aplicación de la regulación del comercio. Si bien no tuvo éxito en incorporar a la agenda los denominados "Temas de Singapur"⁽²⁸⁾, en los últimos años parece haber canalizado esta demanda a través de otros organismos internacionales (OMC, OCDE, CEPAL), en cuyas publicaciones busca instalar la idea de la importancia de estos temas en un mundo signado por "Cadenas Globales de Valor".⁽²⁹⁾ De esta manera, en la actualidad las pretensiones del QUAD son de trastocar la agenda original de Doha para que contemple una extensión más profunda de la regulación de las medidas "detrás de las fronteras"⁽³⁰⁾. En consecuencia, el componente principal del costo de acordar para los principales PED sigue

23 El Acta de Hawley-Smoot de 1930 implicó un aumento a picos históricos de los aranceles sobre más de 20 mil productos en los EE.UU., y el Estatuto de Westminster forjó el bloque comercial proteccionista de la Commonwealth en 1931.

24 Suele denominarse como el "Grand Bargain" entre PI y PED a la inclusión de los sectores agrícolas y textiles en el régimen multilateral a cambio de los servicios, las inversiones y la propiedad intelectual.

25 Ver nota al pie N.º 1 de este mismo artículo.

26 Por solo dar un ejemplo, en sus tradicionales "perspectivas del sector agrícola" que la FAO y la OCDE elaboran con el horizonte a una década, el supuesto usual es que la Ronda Doha no estará concluida (FAO-OCDE, 2013).

27 Por ejemplo, resignar la regla tradicional del consenso para volver a la regla explícita de la mayoría simple, que los PI hagan concesiones unilaterales para compensar las concesiones de los PED en la Ronda Uruguay o la creación de una OMC 2.0. Nótese que en ninguno de los casos se manifestaría el poder. Por caso, coincidimos con Steinberg cuando afirma que la regla del consenso evita la "UNCTADización" de la OMC (2002: 358) y si bien es cierto que la amenaza a la creación de un régimen alternativo es una de las etapas de nuestro modelo de poder, en la propuesta de Baldwin, esta institución paralela surgiría del "consenso" de los miembros que quieran participar y no de un "acople" a los intereses del QUAD (OMC, 2013).

28 Los Temas de Singapur fueron el resultado de la primera Conferencia Ministerial de la OMC en 1996, donde se acordaron los temas que debían discutirse en una futura ronda de negociaciones: inversiones, política de competencia, transparencia en la contratación pública y facilitación de comercio. La excepción fue este último punto sobre la facilitación de comercio, que fue uno de los tres pilares del "Paquete de Bali".

29 Para un análisis de la manera en que el concepto de las CGV busca ser instalado como un nuevo andamiaje teórico para justificar avances en estos temas "relacionados con el comercio" en la agenda comercial multilateral ver Dalle, Fossati y Lavopa (2013).

30 La Ronda Doha ha sido lanzada con el mote de la "Ronda del Desarrollo", invocando un espíritu donde los PI deberían realizar mayores concesiones que los PED. Ahora bien, más allá de la inconsistencia entre el espíritu y la estructura de poder, lo cierto es que al momento la Ronda sigue planteándose en términos de un intercambio de reducciones arancelarias entre bienes agrícolas y bienes industriales.

siendo la delegación cada vez más amplia de las herramientas de política pública para el desarrollo económico, mientras que sus beneficios se limitarían a una mejora en su acceso a los mercados agrícolas de los países centrales.

La Conferencia Ministerial de Cancún 2003 cristalizó las principales coaliciones contrapuestas de la Ronda: el QUAD y el G20 Agrícola. Si bien a comienzos del siglo XXI el poder de mercado del QUAD era incluso más alto que en el período final de la Ronda Uruguay (debido a una nueva ampliación de la UE y las sucesivas crisis de los PED a finales de los noventa), el G20 Agrícola se diferenció de las coaliciones del Grupo Informal y del G10 por la incorporación de un nuevo miembro de la institución: China. Con el aporte de la proporción de sus importaciones (3,3% contra un 0,8% promedio para Brasil e India, véase el Cuadro 1), el G20 Agrícola alcanzó en el período 2000-2003 un poder de mercado apenas mayor al del GI durante la primera etapa de la Ronda Tokio, pero con la mitad de integrantes (24 en total).⁽³¹⁾ Si bien es cierto que la suspensión imprevista de la Conferencia impidió poner a prueba la cohesión del G20 Agrícola, el éxito que despertó la coalición pareció resguardarla de una posible amenaza del QUAD.⁽³²⁾

Como resultado del crecimiento económico de los PED en los años siguientes y el estancamiento de los PI a partir del estallido de la crisis de 2008, fue configurándose un escenario de creciente difusión del poder relativo de regateo. Esta tendencia puede observarse en diferentes dimensiones. En primer lugar, se manifiesta en la difusión en el poder de mercado: en 2012 el tamaño acumulado de las importaciones mundiales del QUAD apenas alcanzó el 50,9%, la proporción más baja desde la creación del GATT en 1947 (esto a pesar de las sucesivas ampliaciones de la UE)⁽³³⁾. Al mismo tiempo, el G20 Agrícola registró el 22,2% de las importaciones mundiales, el ratio más alto para una coalición compacta de PED en el mismo período⁽³⁴⁾. Este número refleja no solo el poder de mercado aportado por China, sino también el ascenso de la India⁽³⁵⁾.

En segundo lugar, se destaca la disminución en la dependencia comercial del bloque de los PED. El Cuadro 9 muestra que el aumento del poder de mercado del G20 fue acompañado de una notable disminución del peso del QUAD como destino de exportación: para el período 2009-2012 la proporción fue solo del 37,3%, cuando en 2000-2003 esta ascendía al 50,5%. La diversificación de los mercados externos se dirigió al interior del propio G20, hacia donde se destinan actualmente el 32% de las exportaciones de este grupo de países (22,6% en 2000-2003) y donde China e India han jugado el papel central de importadores.

31 El número de participantes en una coalición importa en tanto favorece la cohesión interna ante las amenazas que pueda realizar el QUAD. En este sentido, aun con un poder de regateo mayor en la etapa inicial respecto de las Rondas anteriores, se deteriora la capacidad del QUAD para realizar una acción directa que genere zozobra en la coalición de los PED y, por ende, el desencadenamiento de la "atracción" hacia sus pretensiones para la regulación del comercio. Para una discusión sobre la efectividad de las coaliciones, véase Urquiza (2009) y Narlikar y Tussie (2005). Siguiendo estos trabajos, una de las principales causas por las cuales "fracasó" la Conferencia de Cancún fue la capacidad del G20 Agrícola de conjugar los intereses de los PED "ofensivos" con los de los PED "defensivos" en la liberación del comercio agrícola. De esta manera, se obstaculizó al QUAD de poder quebrar la coalición realizando una oferta que "atrajera" a los PED con intereses "defensivos".

32 La Conferencia se suspendió antes de que se llegara a discutir la oferta con mínimas concesiones en el sector agrícola que presentó el QUAD. Si bien oficialmente la suspensión se debió a los "Temas de Singapur", existe consenso de que la cuestión agrícola fue la verdadera razón (Narlikar y Tussie, 2005). Y, en efecto, EE.UU. no había logrado persuadir a México, excesivamente dependiente del mercado estadounidense, para que abandonara el G20.

33 Esto último marca la importancia geopolítica de la integración europea y por qué es que la hemos ido destacando en los esquemas presentados. En efecto, si tomáramos solamente el poder de mercado del G7 el descenso fue más abrupto: mientras en 1979 acumulaban el 49,2% de las importaciones mundiales, en 2012 el valor se registró en 36,1%.

34 A principios de los años ochenta, el G77 alcanzó una proporción similar de las importaciones mundiales. Sin embargo, la cuota se alcanzó con casi un centenar de países, de los cuales apenas la mitad formaban parte del GATT, el ámbito vinculante para pugnar por una regulación del comercio que contemple sus intereses.

35 Para el período 2009-2012 este país había triplicado su participación en las importaciones mundiales respecto del período de la Conferencia de Cancún y la había cuadruplicado respecto de los tiempos de la Ronda Tokio. Nótese la diferencia con el resto de sus aliados históricos dentro de la institución: Argentina, Brasil y Egipto mantienen en la actualidad el mismo poder de mercado que a finales de la década de los setenta.

Cuadro 9

Exportaciones de coalición a coalición, por categoría de producto

	G20 Agrícola*				QUAD			
	a G20 Agrícola		a QUAD		a G20 Agrícola		a QUAD	
	2000 a 2003	2009 a 2012	2000 a 2003	2009 a 2012	2000 a 2003	2009 a 2012	2000 a 2003	2009 a 2012
	% del total ****							
	22,6	32,0	51,7	37,3	13,0	20,3	64,9	55,9
1 Bienes agrícolas	20,0	16,0	20,1	21,7	9,1	10,6	5,4	7,0
Textiles **	10,7	6,8	13,0	9,9	3,4	1,8	2,4	1,9
2 Bienes industriales (no textil)	48,8	46,6	47,3	41,8	83,0	78,5	86,2	80,7
3 Insumos básicos	6,9	12,8	5,1	12,2	3,7	6,8	1,5	2,4
Energía	13,6	17,9	14,5	14,4	0,7	2,3	4,4	7,9
Misceláneas ***	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* La Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

** Incluye indumentaria y calzado.

*** Armas y municiones, transportes de guerra, animales vivos y monedas antiguas.

**** % promedio de todos los países que conforman cada coalición (UE como un país).

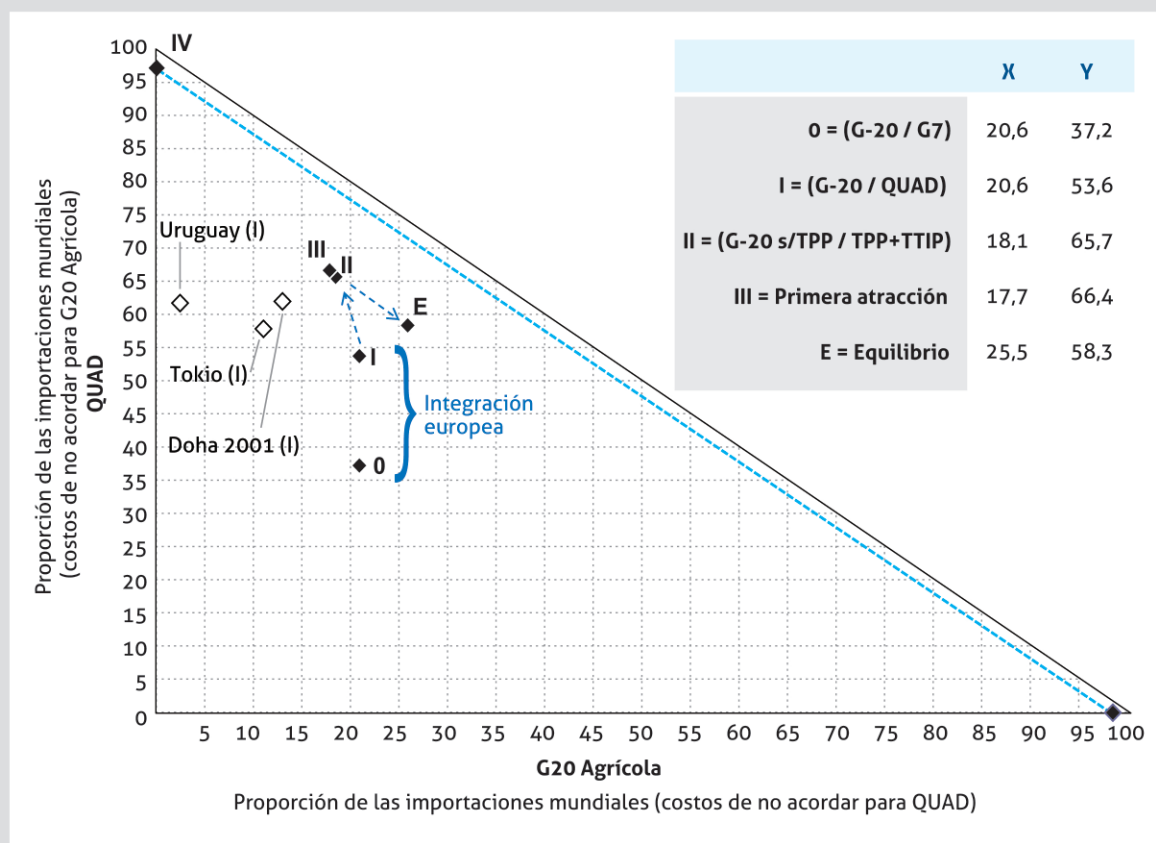
Fuente: CEI en base a COMTRADE (nomencladores BEC y SITC Rev. 2)

En este nuevo esquema de regateo, notoriamente más balanceado que el existente al principio de las otras rondas, pero en el que aún el poder de mercado sigue inclinándose ampliamente a favor del QUAD, cabe preguntarse qué estrategia está desarrollando o podría desarrollar este último bloque para provocar un cierre de la Ronda que se ajuste a sus pretensiones, tal como hizo en la Ronda Tokio y la Ronda Uruguay.

El Gráfico 4 representa el esquema de regateo de Doha en su estado actual. Dado que la Ronda no ha arrojado aún ningún avance significativo, consideramos que el proceso de regateo aún se encuentra en la etapa de *statu quo* de nuestro modelo de negociaciones. Como puede observarse, tal como anticipamos en los párrafos precedentes, el poder de regateo con el que cada una de las principales coaliciones se sienta a la mesa (punto I) se desplazó significativamente, no solo con respecto a la misma etapa en las Rondas previas, sino también respecto de los años del lanzamiento de la agenda de Doha.

Gráfico 4

Esquema actual de regateo en la Ronda Doha, QUAD vs. G20 Agrícola. Proporción de importaciones mundiales (promedio 2009-2012)



Fuente: CEI en base a datos de OMC

Actualmente, la amenaza más seria que podría esbozar el QUAD para mudar su agenda a un régimen alternativo donde pueda aplicar más fácilmente su poder de regateo son las negociaciones en el marco de los denominados "Mega-Acuerdos Regionales": el TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) y el TPP (Trans-Pacific Partnership). Mientras el primero es negociado por los EE.UU. y la Unión Europea –el corazón del QUAD–, el segundo asocia a los EE.UU. con el resto del QUAD (Japón y Canadá), los PI del Pacífico y un conjunto de PED también del Pacífico (que, a excepción de México, promedian cada uno menos del 1% de las importaciones mundiales). En caso de mantener su resistencia a un acuerdo en la Ronda Doha que refleje los intereses del QUAD, los principales PED podrían enfrentar la posibilidad de que sus exportaciones se vean discriminadas por la creación de estos Mega-Acuerdos. La materialización de estos regímenes alternativos implicaría un aumento del poder de mercado del QUAD al 65,7% de las importaciones mundiales.⁽³⁶⁾ Cabe destacar que el aspecto potencialmente discriminatorio de estos acuerdos no resultaría ya de los diferenciales en las preferencias arancelarias sino, más bien, de las disciplinas sobre las barreras no arancelarias y la armonización de estándares de distinta naturaleza (CEPAL, 2013).

La aparición de esta amenaza creíble en forma de Mega-Acuerdos regionales traslada la negociación de la Ronda Doha a la segunda etapa de nuestro modelo. Aquí, el poder del regateo del QUAD no difiere en gran medida del acumulado junto con la OCDE durante la misma etapa de las Rondas Tokio y Uruguay. No obstante, a diferencia de lo acaecido en el pasado, al llegar a este punto el QUAD comienza a perder capacidad de generar más atracción. Si bien es cierto que aquellos PED excluidos de los Mega-Acuerdos que dependen en gran medida de los mercados del QUAD –y, sobre todo, aquellos inmiscuidos en el patrón de comercio de las CGV– se sentirán atraídos al régimen

36 Ahora bien, nótese que al involucrar en los Mega-Acuerdos a PED miembros del G20 Agrícola (México, Chile y Perú), la amenaza del QUAD ya implica un primer quiebre de la principal coalición de PED. En efecto, México –otro de los PED con un sustancial aumento en su poder de mercado respecto de la década de los setenta, pero aún excesivamente dependiente del mercado estadounidense– expresó la necesidad de desestimar la agenda de Doha para pasar a una nueva negociación que contemple las CGV.

alternativo impulsado por el QUAD, los mismos constituyen tan solo un puñado de países de poca importancia dentro de la principal coalición de PED. En efecto, los únicos países del G20 Agrícola que no formaron parte original del TPP y que aún destinan al QUAD más del 60% de sus exportaciones son los países de Centroamérica y Colombia (que, por cierto, ya solicitaron su adhesión a los Mega-Acuerdos). Por tanto, en la tercera etapa del modelo, el QUAD tan solo estaría en condiciones de aumentar su poder de regateo al 66,4% de las importaciones mundiales, una cifra sensiblemente inferior a la registrada en las Rondas Tokio y Uruguay (72,9% y 78,6% de las importaciones mundiales, respectivamente).

Ahora bien, aun con un debilitado poder de "primera atracción", ¿cuenta el QUAD con la potencia necesaria para pasar a la etapa final del modelo, esto es, para producir la "atracción en masa"? Esto implicaría el trastoque de la agenda original de Doha para multilateralizar las normas de comercio impulsada bajo el liderazgo del QUAD en el plano mega-regional, bajo la amenaza de discriminación a quienes no se encuentran alcanzados por estos regímenes alternativos. Para que esta estrategia tenga éxito, China, India, Tailandia, Indonesia, Brasil, Argentina y Sudáfrica deberían llegar a la conclusión de que no aceptar las pretensiones del QUAD en la Ronda Doha implicaría elevar sus costos de no acuerdo por encima de los costos de hacerlo. Como veremos, el QUAD adolece actualmente tanto del poder de autonomía como del poder de mercado necesarios para lograr este resultado.

En efecto, como puede observarse en los Cuadros 9 y 10, a diferencia de las Rondas anteriores, la acción directa del QUAD choca con un ingrediente novedoso: la reducción de su capacidad de prescindir de los principales PED, tanto en calidad de destino de exportación como de origen de las importaciones. En primer término, el QUAD registró un aumento de la proporción de exportaciones dirigidas al G20 Agrícola, pasando del 13% poco después del lanzamiento de la Ronda hasta el 20,3% en el período actual, donde China e India cumplieron el papel principal como importadores. En segundo término, comparado con el patrón de comercio que existía al interior de la OCDE entre los años setenta y noventa, los intercambios mutuos en el marco de los Mega-Acuerdos carecen considerablemente de poder de autonomía. Aun excluyendo a los miembros de la Alianza del Pacífico (quienes actualmente son partes negociantes del TPP), los países que conforman el G20 Agrícola aumentaron su participación como proveedores de todos los países involucrados en las negociaciones de los Mega-Acuerdos al 15% en insumos procesados y al 25% en bienes de capital, duplicando en este caso la proporción existente una década atrás. En este sentido, aun con la conclusión exitosa de este escenario alternativo para la regulación del comercio⁽³⁷⁾, el QUAD no parece encontrarse en condiciones de poder reducir el nivel de sus importaciones provenientes de los principales PED. Como resultado, se reduce la credibilidad de la amenaza propia de la segunda y de la tercera etapa de nuestro modelo de negociaciones.

37 Por otra parte, a diferencia de la plataforma preexistente y reputada de la OCDE, los Mega-Acuerdos son una amenaza virtual más que latente, toda vez que aún se trata de proyectos con no pocas controversias por pulir. En efecto, a lo largo de las negociaciones corrientes ya se han podido observar conflictos en los sectores agrícolas y en el tratamiento de las inversiones.

Cuadro 10

Proporción de importaciones de una coalición según origen, por categoría de productos industriales

En % ***	G20 sin negociantes TPP *				TPP + TTIP **			
	de G20 s/neg TPP		de TPP + TTIP		de G20 s/neg TPP		de TPP + TTIP	
	2000 a 2003	2009 a 2012	2000 a 2003	2009 a 2012	2000 a 2003	2009 a 2012	2000 a 2003	2009 a 2012
Insumos procesados ****	11,8	15,6	68,4	62,4	9,7	15,2	80,4	74,3
Bienes de capital	7,7	19,2	78,5	69,4	12,0	25,4	80,3	68,0
Bienes finales ****	17,3	25,0	68,7	63,4	14,1	18,5	79,9	74,4

* G20 Agrícola sin Chile, México y Perú.
 ** QUAD, Australia, Brunei, Chile, Corea, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam.
 *** Base 100 por categoría de producto. Suma de las importaciones de todos los países de cada coalición.
 **** No se incluye textiles, indumentaria y/o calzado.

Fuente: CEI en base a COMTRADE (nomencladores BEC y SITC Rev. 1)

Al mismo tiempo, el crecimiento en el poder de mercado de los principales PED procura un segundo ingrediente novedoso al escenario de negociaciones: los costos de no acordar en el régimen multilateral comienzan a elevarse para los países que son atraídos por el QUAD a los regímenes alternativos. En efecto, realizando el ejercicio inverso (por ejemplo, un gran acuerdo bilateral entre China e India)³⁸ y “acoplando” a este acuerdo el valor de las importaciones mundiales de todos los países del G20 Agrícola y de los que hoy participan con el QUAD de las negociaciones de los Mega-Acuerdos, que tienen como primer destino de exportación a China³⁹, el poder de regateo de cada coalición se acercaría al escenario de negociación más apretado de la primera etapa. El punto E en el Gráfico 4 refleja este escenario en el esquema de regateo, destacando el equilibrio de poder en el cual se encuentra actualmente la Ronda Doha.

38 En efecto, el World Trade News (agencia de noticias de la OMC) destacó en marzo de 2014 las reuniones entre China e India con el fin de elaborar estrategias que “contrarresten” el TPP y el TTIP.

39 Entre estos países se incluye a Malasia, Singapur y aliados de la OCDE, como Australia, Chile y Corea.

5. Conclusiones

El modelo de negociaciones presentado en las secciones precedentes parece confirmar que, ante la difusión del poder económico que tuvo lugar particularmente en la última década, ya no resulta posible para el QUAD generar una amenaza creíble de creación de un régimen alternativo que pueda prescindir del núcleo duro de la coalición de PED (China, India, Brasil, Indonesia, Tailandia y, en menor medida, Sudáfrica y Argentina). Sin embargo, estos últimos alcanzaron atributos de poder que, si bien no les permiten imponer condiciones para sesgar la Ronda (como supo y pudo hacerlo el QUAD en las Rondas de Tokio y de Uruguay), sí pueden traducirse en la capacidad para bloquear el avance de negociaciones que no incorporen sus demandas principales.

A diferencia de otras organizaciones internacionales de posguerra que cristalizaron en sus sistemas de votación la estructura de poder existente al momento de su creación (FMI, Banco Mundial, Consejo de Seguridad de la ONU), la toma de decisiones del GATT/OMC, basada en el consenso, sigue muy de cerca los cambios en la distribución del poder económico real.⁽⁴⁰⁾ En consecuencia, las profundas modificaciones en el peso relativo de las grandes economías mundiales al que asistimos en las últimas décadas y, particularmente, en el período poscrisis de 2008, trastornaron fuertemente la dinámica usual de las negociaciones. En este contexto, el ascenso en la jerarquía internacional de un conjunto compacto de países emergentes hizo realidad un mecanismo que siempre existió formalmente, pero que nunca había podido ser ejercido en la práctica: el poder de veto.

La aparición en escena de este poder de veto “operativo” en manos de los PED constituyó una novedad inesperada en el paisaje de las negociaciones comerciales al que estaba habituado el QUAD, en el que siempre lograba imponer prácticamente la totalidad de sus pretensiones. Como consecuencia, la Ronda Doha entró en un período de letargo, una etapa de adaptación a un nuevo escenario de negociaciones, en el que el punto de satisfacción de todas las partes involucradas ya no puede eludir las pretensiones del poder emergente y en el que se deberán compartir los beneficios de la cooperación. Esta situación parece haber llegado para quedarse: el PIB combinado de China e India continuará su ritmo de crecimiento hasta alcanzar el PIB combinado del G7 en 2025.⁽⁴¹⁾ Por lo tanto, las diferencias de poder entre las principales coaliciones contrapuestas no se resolverán para ninguna de las partes en el mediano plazo. En este nuevo escenario, el resultado de las negociaciones deberá necesariamente incluir la cesión por parte del QUAD de al menos una porción de las políticas discrecionales que logró retener durante más de 60 años de vida del GATT/OMC. En este sentido, pareciera que por primera vez en la historia del GATT el QUAD deberá abandonar su acostumbrada pretensión de absorber el grueso de los beneficios y entablar una verdadera negociación con los PED.

40 Para una comprensión cabal de por qué el GATT no consolidó la estructura de poder de la posguerra en el mecanismo de toma decisiones, véase Steinberg (2002).

41 Véase Laffaye, Lavopa y Pérez Llana (2013).

Referencias

- Amsden, Alice (2001). *The rise of 'the rest': challenges to the west from late-industrializing economies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Amsden, Alice (2003). "Industrialization under new WTO law". En *Trade and development: directions for the 21st century*, John Toye (editor). Cheltenham: Edward Elgar.
- Baldwin, Richard (2012). "WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade". *CEPR Policy Insights*, 64.
- CEPAL (2013). "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional". Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chang, Ha-Joon (2003). "The Market, the state and institutions in economic development". En *Rethinking development economics*, Ha-Joon Chang (editor). Londres: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon (2005). *Why developing countries need tariffs? How WTO NAMA negotiations could deny developing countries' right to a future*. Ginebra: South Centre.
- Dalle, Demián, Verónica Fossati y Federico Lavopa. (2013). "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2: 3-16.
- Drahos, Peter (2003). "When the weak bargain with the strong: negotiations in the World Trade Organization". *International Negotiations*, 8 (1): 79-109.
- Fukuyama, Francis (1990). "¿El fin de la historia?". *Estudios Públicos*, 37: 5-31.
- Gallagher, Kevin (2005). *Putting Development First, the importance of Policy Space in the WTO and IFIs*. Londres: ZED Books.
- Gallagher, Kevin y Alisa Di Caprio (2006). "The WTO and the shrinking of development space. How big is the bite?". *The journal of world investment and trade*, 7 (5): 781-803.
- Hamilton, Colleen y John Whalley (1989). "Coalitions in the Uruguay Round". *Weltwirtschaftliches Archiv*, 125 (3): 547-562.
- Hopewell, Kristen (2010). "A delicate dance: the rise of new developing country powers in the multilateral trading system". Trabajo presentado en AGORA Workshop, Brisbane, Australia.
- Johnson, Harry (1954). "Optimum tariffs and retaliation". *The Review of Economic Studies*, 21 (2): 142-153.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Sudamericano.
- Krasner, Stephen (1976). "State power and the structure of international trade". *World Politics*, 28 (3): 317-347.
- Krauthammer, Charles (1990). "The unipolar moment". *Foreign Affairs*, 70 (1): 23-33.
- Laffaye, Sebastián, Federico Lavopa y Cecilia Pérez Llana (2013). "Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar?". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 10-28.
- Narlikar, Amrita (2007). "All that glitters is not gold: India's rise to power". *Third World Quarterly*, 28 (5).
- Narlikar, Amrita y Diana Tussie (2004). "The G20 at the Cancun Ministerial: developing countries and their evolving coalitions in the WTO". *World Economy*, 27 (7): 947-966.
- OCDE/FAO (2013). *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2013-2022*. Texcoco (México): Universidad Autónoma Chapingo.

Odell, John (2000). *Negotiating the World economy*. Ithaca: Cornell University Press.

OMC (2005). "Aspectos de las negociaciones de la Ronda Doha relativos al desarrollo". Comunicado WT/COMTD/W/143/Rev.1.

OMC (2011). World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence". Ginebra.

OMC (2013). World Trade Report 2013. Factors shaping the future of world trade. Ginebra.

Ostry, Sylvia (2002). "The Uruguay Round North-South grand bargain: implications for future negotiations". En *The Political Economy of International Trade Law*, Daniel Kennedy y James Southwick (editores). Cambridge: Cambridge University Press.

Patel, Mayur (2007). "New faces in the Green Room: developing countries coalitions and decision-making in the WTO". GEG Working Paper Series, 2007/WP33.

Powell, Robert (2002). "Bargaining theory and international conflict". *Annual Review of Political Science*, 5: 1-30.

Shadlen, Ken (2005). "Policy space for development in the WTO and beyond: the case of intellectual property rights". Global Development and Environment Institute, Working Paper No. 05-06.

Steinberg, Richard (2002). "In the shadow of law or power? Consensus-Based bargaining and outcomes in the GATT/WTO". *International Organization*, 56 (2): 339-374.

Tussie, Diana (1988). *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial: un desafío al GATT*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Urquiza, Laura (2009). "Crisis y estancamiento negociador: cuando el todo es más que la suma de las partes". Working paper / Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), #107, julio. Buenos Aires: FLACSO.

Wade, Robert (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.

Wagner, R. Harrison (1988). "Economic interdependence, bargaining power and political influence". *International Organizations*, 42 (3): 461-483.

Walt, Stephen (1987). *The origins of alliances*. Ithaca: Cornell University.

Young, H. Peyton (1995). "Dividing the indivisible". *American Behavioral Scientist*, 38 (6): 904-920.

Zartman, William (1997). *The structuralist dilemma in negotiation*. Montreal: Research Group in International Security.

Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación para el crecimiento?

Guido Zack
Demián Dalle*

Resumen

Las elasticidades del comercio exterior condicionan el ritmo de crecimiento que una economía puede alcanzar en el largo plazo. En el presente artículo, se hace una estimación de las elasticidades precio e ingreso de la Argentina para el período 1996-2013. Los resultados muestran que el país enfrenta un obstáculo para alcanzar un ritmo de crecimiento similar al de sus principales socios comerciales, el cual no puede sortearse a través de variaciones en el tipo de cambio. Para sortearlo, sería necesario avanzar hacia eslabones más complejos de las cadenas globales de valor y, mientras tanto, coordinar las políticas cambiarias, de administración del comercio exterior y de gestión de flujos de capitales.

* Los autores agradecen los valiosos comentarios de Gabriel Michelena y de Enrique Aschieri, así como la colaboración de Luciano Díaz en el armado de los datos.

1. Introducción

Las elasticidades del comercio exterior miden el porcentaje de variación de las cantidades exportadas e importadas ante un cambio porcentual de otras variables, como pueden ser el ingreso o los precios relativos.⁽¹⁾ Su importancia radica en que ofrecen una herramienta clave a la hora de comprender con mayor detalle el comportamiento del comercio exterior de una economía y sus posibilidades de crecimiento de largo plazo.

Un simple ejercicio puede aclarar estas afirmaciones. Suponiendo precios constantes, si una economía que parte de una situación de equilibrio de su balanza comercial y que posee una elasticidad ingreso de las exportaciones idéntica a la de las importaciones (por ejemplo, de 1,5) crece al mismo ritmo que sus principales socios comerciales (por ejemplo, 3%), tanto las exportaciones como las importaciones de dicha economía crecerían a una tasa de 4,5% (3% multiplicado por 1,5) y el equilibrio comercial se mantendría en el tiempo. En cambio, si la elasticidad ingreso de las importaciones de esta misma economía se ubicara por encima de la elasticidad ingreso de las exportaciones (por ejemplo de 2 y 1, respectivamente), al crecer al mismo ritmo que sus principales socios (3%), las importaciones se incrementarían 6% y las exportaciones 3%, lo que generaría un déficit comercial y limitaría la capacidad para mantener el ritmo de expansión. Para evitar la aparición de este déficit, la economía podría intentar obtener una mayor porción del mercado interno o de los mercados externos, o bien resignarse a mantener un crecimiento de largo plazo menor en comparación con el de sus principales socios.

La Argentina, al igual que la mayor parte de los países latinoamericanos y en desarrollo, ha presentado históricamente una elasticidad ingreso de las importaciones mayor a la de las exportaciones, lo que –como se ha mencionado– genera dificultades a la hora de alcanzar tasas de crecimiento similares al promedio mundial. Si bien en los últimos años buena parte de las economías en desarrollo han sido capaces de generar un proceso de convergencia a los países desarrollados sin que se deteriore en forma significativa el saldo comercial, esto fue posible, en parte, gracias al incremento en los precios de los productos de exportación y –en algunos casos, como el de la Argentina– a diversas políticas de sustitución de importaciones. De hecho, al excluir el efecto de la variación de los precios, en los últimos 10 años el crecimiento de las cantidades importadas de América Latina duplicó al de las cantidades exportadas.

Por este motivo, para lograr un proceso de convergencia sostenible en el tiempo es necesario analizar en forma profunda las características de las elasticidades precio e ingreso de las importaciones y de las exportaciones, a fin de generar aquellas estrategias de política económica externa que no se vean limitadas u obstaculizadas por restricciones provenientes del comercio internacional.

El objetivo de esta investigación es estimar las elasticidades precio e ingreso de las importaciones y las exportaciones argentinas en forma agregada.⁽²⁾ Con este fin, el artículo se divide en cinco partes. Luego de esta introducción se repasa el estado del arte de esta temática tanto para la Argentina como para otros países del mundo. En la tercera sección, se definen las variables que se utilizaron y se presenta la metodología. A continuación, se exponen los resultados alcanzados. Finalmente, en la quinta sección, se presentan las conclusiones y las futuras líneas de investigación.

2. El papel de las elasticidades del comercio exterior a lo largo de la historia

Las primeras investigaciones acerca de las elasticidades del comercio exterior surgieron a partir de la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI). Uno de los objetivos originales de este organismo era el de controlar los tipos de cambio de los países, los cuales solo podían modificarse con su autorización. Para ello, el FMI utilizaba estimaciones acerca del efecto del cambio de precios relativos en los flujos comerciales (Harberger, 1957).

De esta manera, los primeros artículos de elasticidades del comercio exterior se centraron en el estudio de la elasticidad precio de las exportaciones e importaciones. El análisis estaba enfocado en investigar si las

1 Si el ingreso de un país crece 1% y esto genera un incremento de las cantidades importadas de 2%, se dice que el país tiene una elasticidad ingreso de las importaciones de 2. Del mismo modo, si el crecimiento de un 1% en el ingreso de los principales socios comerciales de un país provoca un incremento en las cantidades exportadas de 1%, entonces la elasticidad ingreso de las exportaciones sería de 1.

2 En próximas publicaciones de esta misma revista, se realizarán las estimaciones desagregadas por sectores económicos y por socios comerciales.

devaluaciones eran efectivas para mejorar el saldo comercial (Orcutt, 1950). La duda surgió porque el eventual efecto positivo de una devaluación sobre las cantidades comerciadas puede verse compensado por el mayor costo de las importaciones en moneda local. Para que mejore el saldo comercial es necesario que la suma del valor absoluto de las elasticidades precio de las exportaciones e importaciones sea superior a la unidad, lo que se conoce como la condición de Marshall-Lerner (Marshall, 1920; Lerner, 1944).

Las primeras investigaciones vinculadas a esta temática llegaron a la conclusión de que la devaluación no era necesariamente una herramienta efectiva para mejorar el saldo comercial (Brown, 1942; Robinson, 1947), dado que la suma del valor absoluto de las elasticidades precio de las exportaciones y de las importaciones estimadas no alcanzaban la unidad (Adler, 1945 y 1946; Chang, 1945 y 1948; Tinbergen, 1946; Holzman, 1949).

No obstante, Orcutt (1950) puso en duda el resultado anterior. En primer lugar, sostuvo que durante el período bajo análisis (los años de entreguerras), la variación del ingreso fue mucho mayor que la de los tipos de cambio, lo que –sumado a la adopción de políticas proteccionistas– podría haber disminuido las elasticidades precio. Por otro lado, argumentó que una desagregación por tipo de bienes intercambiados podría llevar a resultados diferentes, al menos, en algunos sectores. Asimismo, propuso complementar las estimaciones de corto plazo con otras de largo plazo, ya que con el tiempo los consumidores y productores tienen más posibilidades para adaptar su comportamiento a los nuevos precios relativos. Finalmente, concibió la posibilidad de que las elasticidades sean más elevadas cuanto mayor sea la variación de los precios.

Muchas de estas observaciones fueron consideradas en investigaciones posteriores. Ball y Mavwah (1962) segmentaron las importaciones de Estados Unidos en grupos según su valor agregado y estimaron la elasticidad precio e ingreso para cada uno de ellos durante el período 1948-1958. Estos autores concluyeron que, a medida que aumenta el valor agregado de la mercancía, las elasticidades precio e ingreso también se incrementan. Años más tarde, Kreinin (1967) obtuvo un resultado similar.

Posteriormente, Houthakker y Magee (1969) trasladaron el énfasis del análisis de la variación de los precios a la del ingreso. Estos autores testearon en forma empírica el desarrollo teórico de Johnson (1958), posteriormente difundido por Thirlwall (2011), quien sostenía que si los precios permanecen constantes y la tasa de crecimiento de dos países es idéntica, el saldo comercial entre ambos puede modificarse si sus elasticidades ingreso difieren. En particular, el país cuya elasticidad ingreso de las importaciones fuera más baja que la elasticidad ingreso de las exportaciones comenzaría a percibir un superávit comercial. En cambio, el otro país, cuya elasticidad ingreso de las importaciones fuera más elevada en comparación con la elasticidad ingreso de las exportaciones, empezaría a mostrar un déficit comercial. Esto podría generar presión sobre el tipo de cambio y provocar una devaluación, lo que equilibraría nuevamente la balanza comercial. Sin embargo, si la elasticidad precio no fuese lo suficientemente elevada, entonces este país debería crecer necesariamente por debajo de su socio comercial.

A partir del modelo teórico de Johnson, Houthakker y Magee (1969) estimaron las elasticidades ingreso y precio de las exportaciones e importaciones de un grupo de países, la mayor parte desarrollados, para el período 1951-1966. Los resultados mostraron que la elasticidad ingreso resultó significativa en todos los países, mientras que la elasticidad precio lo fue solo en algunos casos, por lo que una devaluación no siempre sería efectiva para equilibrar el saldo comercial. Por su parte, en algunos países la elasticidad ingreso de las exportaciones e importaciones resultó significativamente diferente. En el caso de Japón, la elasticidad ingreso de las exportaciones triplicó a la de las importaciones –factor esencial para explicar su fuerte crecimiento en dicho período–, sin que ello supusiera una situación de déficit comercial. En el otro extremo, el Reino Unido y los Estados Unidos presentaron una elasticidad de las importaciones superior a la de las exportaciones. Finalmente, las elasticidades precio estimadas para estos dos países fueron mucho menores que las ingreso, aunque algo mayor para las importaciones que para las exportaciones. Así, aun si depreciaran su moneda, la posibilidad del Reino Unido y de los Estados Unidos de mantener una tasa de crecimiento similar a la de sus socios comerciales, sin presentar un déficit en la balanza comercial, sería limitada.

La restricción al crecimiento que genera la existencia de una elasticidad ingreso de las importaciones mayor en comparación con la de las exportaciones cobró gran relevancia para analizar las dificultades que enfrentan los países en desarrollo para lograr un proceso de convergencia con los desarrollados. Khan (1974) fue pionero en estimar las elasticidades del comercio exterior para países en desarrollo. Su conclusión fue que estos países no tenían una restricción importante al crecimiento, dado que las elasticidades ingreso de las importaciones no eran sustancialmente mayores a las de las exportaciones y la suma de las elasticidades precio se situaba en torno a 1.

Esta conclusión fue refutada en estudios posteriores, como Rose (1990) y Reinhart (1995). Estos dos artículos coincidieron en que muchos países en desarrollo se caracterizaban por poseer una elasticidad ingreso de las

importaciones mayor en comparación con la de las exportaciones, mientras que las elasticidades precio no eran de la magnitud suficiente como para poder compensar este efecto. De esta manera, sostenían que estas economías sí enfrentan restricciones al crecimiento.

Para el caso de la Argentina, los primeros estudios de las elasticidades del comercio exterior se centraron exclusivamente en las importaciones. Díaz Alejandro (1970) hizo una estimación anual para el período 1947-1965, en la cual encontró que la elasticidad ingreso era de 2,6, mientras que la elasticidad precio no era significativa. La elevada elasticidad ingreso y su mayor importancia en relación con la elasticidad precio fue corroborada posteriormente por Machinea y Rotemberg (1977), Heymann y Ramos (2003) y Bus y Nicolini-Llosa (2007). Otros análisis del comercio exterior de la Argentina, como Berrettoni y Castresana (2009), incluyeron también la función de exportaciones. Estos autores encontraron que la elasticidad ingreso de las importaciones era significativamente mayor a la de las exportaciones, mientras que las elasticidades precio no eran lo suficientemente elevadas como para permitir una compensación por la vía del tipo de cambio.

Otros artículos hicieron estudios similares para otros países de América Latina, como ser Villar Gómez (1992) para Colombia; Loza Tellería (2000) para Bolivia; Paiva (2003) para Brasil; Aravena (2005) y Monfort (2008) para Chile; Mordecki y Piaggio (2008) para Uruguay; Bernat (2014) para 9 países de América del Sur; entre otros. De todos ellos, pueden extraerse conclusiones similares, que denotan la dificultad de la región para alcanzar tasas de crecimiento similares a las de los países desarrollados sin incurrir en un desequilibrio de la balanza comercial.

3. Definición de las variables y metodología

3.1. Definición de las variables

Las elasticidades del comercio exterior están compuestas básicamente por las elasticidades precio e ingreso de las exportaciones e importaciones. Su función principal es estimar la variación de las cantidades comerciadas ante modificaciones en las condiciones del mercado. En el caso de las exportaciones, se espera que evolucionen en forma favorable ante un incremento del ingreso de los mercados de destino y ante una disminución del costo relativo de producción local⁽³⁾. Por el contrario, se espera una contracción en caso de una caída del ingreso o bien un aumento del costo relativo. En cuanto a las importaciones, se espera que estas crezcan tanto ante un aumento en el ingreso del mercado local como ante una suba del costo de producción local. En cambio, las importaciones caerían frente a reducciones en el ingreso y reducciones en el costo.

En la mayor parte de los artículos se utiliza el producto interno bruto (PIB) como *proxy* de la variable de ingreso. Sin embargo, explicar las importaciones de los países a través del producto genera un sesgo, ya que uno de los componentes del PIB es justamente las importaciones. Para solventar este problema puede utilizarse la demanda global (Benavie, 1973), es decir, la resta entre el producto y las importaciones o, lo que es lo mismo, la suma del consumo, la inversión y las exportaciones. En el presente artículo, se hacen estimaciones con ambas variables, para luego comparar las regresiones y elegir la que presente mejores criterios de ajuste. En ambos casos, la variable de ingreso de los socios comerciales de la Argentina se obtiene a partir de un promedio ponderado según la participación de cada país en el valor de las exportaciones totales.

Para dar cuenta del costo relativo de producción promedio de las mercancías se utiliza el tipo de cambio real multilateral (TCRM). Esta variable se calcula como el promedio ponderado de los tipos de cambio reales bilaterales de los socios comerciales de la Argentina. Como los principales destinos de las exportaciones no coinciden con los orígenes más importantes de las importaciones, se calcula un TCRM para las compras externas y otro para las ventas. Al igual que para la variable de ingreso, la ponderación se realiza según la participación de cada país en el valor de las exportaciones o importaciones, según corresponda⁽⁴⁾.

También se testeó la significatividad de otras variables, como la volatilidad de los TCRM de exportaciones e importaciones (Catão y Falcetti, 2002; Berrettoni y Castresana, 2008), según corresponda, medidas a través de la desviación estándar móvil de cinco trimestres de su tasa de variación; la tasa de interés de referencia nominal del Banco Central de la República Argentina (BCRA); y la capacidad de importar (Machinea y Rotemberg, 1977), medida como el cociente entre las importaciones anuales y el *stock* de reservas internacionales. Por último, también se testeó la existencia de un quiebre en el valor de las elasticidades en el primer trimestre de 2002, y se verificó si el

3 Por costo relativo se entiende al costo de producción local de la mercancía en comparación con el costo de hacerlo en el exterior, ambos valuados en una misma moneda.

4 Ambas series pueden encontrarse en la página web de la Dirección Nacional Centro de Economía Internacional (DNCEI) de la Cancillería argentina: <http://www.cei.gob.ar/>.

valor de las elasticidades es diferente en caso de que la economía se encuentre en una fase expansiva o contractiva.

3.2. Metodología

En función de la literatura reciente, la metodología utilizada consiste en un modelo de corrección de error. Este modelo es muy usual para relacionar variables integradas de orden 1, las cuales suelen presentar relaciones de equilibrio. Consiste en un procedimiento en dos etapas. En la primera, se hace una regresión entre las variables en niveles o logaritmos, de forma de detectar las relaciones de largo plazo. De esta ecuación se extrae el residuo y se analiza su orden de integración. En caso de que el residuo sea estacionario, es decir, integrado de orden 0, se concluye la existencia de relaciones de cointegración entre las variables. Esto se debe a que la combinación lineal de variables integradas de orden 1 da como resultado una variable con un orden menor de integración. En ese caso, el segundo paso consiste en regresar las variables en diferencias, por lo que ya serían estacionarias, incluyendo como variable explicativa a la serie de residuos de la ecuación de largo plazo rezagada un período. Esta variable, denominada término de corrección de error, mide justamente qué porcentaje del desvío de la relación de largo plazo se corrige en cada período. El resultado del segundo paso son las relaciones de corto plazo de las variables.

En el caso específico del presente artículo, se desarrolla un modelo de corrección de error para las exportaciones y otro para las importaciones. En el primer caso, la ecuación de largo plazo (1) relaciona el logaritmo natural de las exportaciones con el producto o la demanda global de los principales destinos de las ventas externas y con el TCRM, ambos ponderados por la participación de cada socio en el total de exportaciones. La ecuación de corto plazo (2) relaciona las mismas variables, pero esta vez transformadas a través de la diferencia del logaritmo. En esta ecuación se incluye, además, al término de corrección de error y a la volatilidad del TCRM ponderado por los principales destinos de las exportaciones y la tasa de interés de referencia. En el modelo de importaciones, la ecuación de largo plazo (3) relaciona las compras externas con el producto o demanda global de la Argentina y con el TCRM ponderando al tipo de cambio real bilateral de cada socio por su participación en el total de las importaciones. Al igual que para el caso de las exportaciones, la ecuación de corto plazo (4) relaciona las mismas variables, pero esta vez transformadas a través de la diferencia del logaritmo. En esta ecuación se incluye, además, al término de corrección de error y a la volatilidad del TCRM ponderado por los principales orígenes de las importaciones, la tasa de interés de referencia y la capacidad de importar. Al ser datos trimestrales, en ambas ecuaciones de corto plazo se incluyeron hasta cinco rezagos de cada variable y se seleccionó el mejor modelo según criterios de ajuste.

Modelo de corrección de error para las exportaciones:

$$\ln X_t = \alpha_{lp} + \beta_{lp} \ln Y_t + \gamma_{lp} \ln TCX_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \Delta \ln X_t = & \alpha_{cp} + \sum_{k=0}^5 (\beta_{t-k_{cp}} \Delta \ln Y_{t-k}) + \sum_{k=0}^5 (\gamma_{t-k_{cp}} \Delta \ln TCX_{t-k}) \\ & + \sum_{k=0}^5 (\theta_{t-k_{cp}} \ln VolTCX_{t-k}) + \sum_{k=0}^5 (\mu_{t-k_{cp}} \ln i_{t-k}) + \delta \varepsilon_{t-1} + \epsilon_t \end{aligned} \quad (2)$$

donde X_t son las exportaciones reales de la Argentina; Y_t es el ingreso o la demanda global de los principales destinos de las exportaciones argentinas; TCX_t es el tipo de cambio real multilateral ponderado por la participación de cada socio en las exportaciones; $VolTCX_t$ es la desviación estándar móvil de cuatro trimestres de la tasa de variación del TCX_t ; i_t es la tasa de interés nominal de referencia del BCRA; β es la elasticidad ingreso de las exportaciones; γ es la elasticidad precio de las exportaciones; θ es la elasticidad volatilidad del TCX de las exportaciones; μ es la elasticidad tasa de interés nominal de referencia de las exportaciones; lp y cp refieren al largo y corto plazo, respectivamente; δ es el factor de corrección de error; $\ln$ es el logaritmo neperiano; y Δ es el operador de primeras diferencias.

Modelo de corrección de error para las importaciones:

$$\ln M_t = \alpha_{lp} + \beta_{lp} \ln Y_t + \gamma_{lp} \ln TCM_t + \varepsilon_t \quad (3)$$

$$\begin{aligned} \Delta \ln M_t = & \alpha_{cp} + \sum_{k=0}^5 (\beta_{t-k_{cp}} \Delta \ln Y_{t-k}) + \sum_{k=0}^5 (\gamma_{t-k_{cp}} \Delta \ln TCM_{t-k}) \\ & + \sum_{k=0}^5 (\theta_{t-k_{cp}} \ln VolTCM_{t-k}) + \sum_{k=0}^5 (\mu_{t-k_{cp}} \ln i_{t-k}) \\ & + \sum_{k=0}^5 (\rho_{t-k_{cp}} \ln CI_{t-k}) + \delta \varepsilon_{t-1} + \varepsilon_t \end{aligned} \quad (4)$$

donde M_t son las importaciones reales de la Argentina; Y_t es el ingreso o la demanda global de la Argentina; TCM_t es el tipo de cambio real multilateral ponderado por la participación de cada socio en las importaciones; $VolTCM_t$ es la desviación estándar móvil de cuatro trimestres de la tasa de variación del TCM_t ; i_t es la tasa de interés nominal de referencia del BCRA; CI_t es la capacidad de importar; β es la elasticidad ingreso de las importaciones; γ es la elasticidad precio de las importaciones; θ es la elasticidad volatilidad del TCM de las importaciones; μ es la elasticidad tasa de interés nominal de referencia de las importaciones; ρ es la elasticidad capacidad de importar de las importaciones; lp y cp refieren al largo y corto plazo, respectivamente; δ es el factor de corrección de error; $\ln$ es el logaritmo neperiano; y Δ es el operador de primeras diferencias.

4. Resultados

La muestra utilizada consiste en datos trimestrales desde 1996 hasta 2013. Los datos de exportaciones, importaciones, ingreso y demanda global de la Argentina se obtuvieron del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la República Argentina; los indicadores de tipo de cambio real multilateral para las exportaciones e importaciones, de la DNCEI; el ingreso y la demanda global de los principales socios comerciales de la Argentina, del Fondo Monetario Internacional (FMI); la tasa de interés nominal de referencia y el *stock* de reservas internacionales (para obtener la capacidad de importar), del BCRA.

Como se desprende de la metodología, el primer paso es analizar el orden de integración de las variables. Para ello, se realizaron los contrastes de raíces unitarias a través del test de Dickey-Fuller (1981). Como puede verse en el Cuadro A.1 del Anexo, en ningún caso se puede rechazar la hipótesis nula de una raíz unitaria para los niveles de las variables (en logaritmos).

En los cuadros 1 y 2 se presentan las elasticidades ingreso y precio de las exportaciones e importaciones, respectivamente, tanto de corto como de largo plazo, así como las de corto plazo para todas las restantes variables consideradas. También se muestra la magnitud del factor de corrección de error y los criterios de ajuste. En el anexo se muestra información que confirma la adecuación de los modelos estimados. En particular, en el Cuadro A.2 se exhiben los estadísticos para los contrastes de raíces unitarias para los residuos de las ecuaciones de largo plazo, así como los valores críticos de McKinnon (1991). Como se puede comprobar, en todos los casos se rechaza la hipótesis nula de raíz unitaria para los residuos de las ecuaciones de largo plazo del tipo (1) y (3), por lo que se pueden considerar estacionarios. En el Cuadro A.3 se expone el valor de la autocorrelación para los dos primeros retardos de los residuos de los modelos de corrección de error. El estadístico de Ljung-Box (1978) muestra un comportamiento del tipo de ruido blanco, lo que corrobora la adecuación de los modelos.

El primer modelo estimado explica la evolución de las cantidades importadas a partir del PIB argentino y del TCM. Como puede verse en la columna 1 del cuadro 1, ambas variables resultaron significativas y con el signo esperado, tanto en la estimación de largo como de corto plazo. En relación con la estimación de largo plazo, las elasticidades ingreso y precio presentan un valor de 1,81 y -0,34, respectivamente. Las relaciones de corto plazo muestran que el PIB es significativo en forma contemporánea y en su tercer y cuarto rezago. Por su parte, el TCM es significativo solo en forma contemporánea. Finalmente, se presenta el término de corrección de error, el cual indica que en cada período se corrige el 17% del desvío en relación con la posición de largo plazo.

Al replicar el mismo modelo pero para las exportaciones, puede observarse en la columna 1 del cuadro 2 que, en el largo plazo, el PIB de los principales socios comerciales de la Argentina es significativo y toma un valor cercano a 1. Por su parte, el TCX también es significativo, pero su valor es mucho menor, ya que apenas alcanza 0,07. En el corto plazo, el tipo de cambio no es significativo, mientras que el PIB tiene influencia en forma contemporánea y en su tercer rezago. El término de corrección de error corrige en cada trimestre el 66% del desvío.

Como primera conclusión de este modelo, se observa que la elasticidad ingreso de largo plazo de las importaciones es mayor en relación con la de las exportaciones. Como se analizó previamente, esto podría generar obstáculos para el crecimiento, ya que (*ceteris paribus*) la Argentina no puede crecer al mismo ritmo que el promedio de sus socios comerciales sin que se genere un déficit de la balanza comercial. Una herramienta de política que posee el Estado para paliar esta situación es el tipo de cambio. Pero, como se desprende de los resultados, una depreciación de la moneda tiene un efecto limitado sobre las importaciones y más reducido aún sobre las exportaciones (ambas consideradas en forma agregada). En otras palabras, la suma del valor absoluto de las elasticidades precio de las exportaciones e importaciones alcanza el valor de 0,41 (0,07 + 0,37, respectivamente), por lo que se encuentra lejos de 1, es decir, de cumplir con la condición de Marshall-Lerner. De esta forma, las variaciones en el tipo de cambio no serían efectivas para equilibrar el saldo comercial.

Sin embargo, como se comentó previamente, el PIB puede no ser la mejor variable para explicar las importaciones, dado que uno de sus componentes es justamente las compras del exterior. De esta forma, se desarrollaron los dos mismos modelos anteriores para importaciones y exportaciones, pero reemplazando al PIB por la demanda global.

En la columna 2 del cuadro 1 se observa el modelo con la demanda global como variable explicativa de las cantidades importadas. Al igual que en el modelo anterior, todas las variables son significativas y con el signo esperado. La elasticidad ingreso de largo plazo es 1,72, mientras que la elasticidad precio se sitúa en -0,30, ambas algo por debajo de los valores obtenidos en la columna 1. En el caso de la elasticidad demanda global, es consistente que sea menor que la elasticidad PIB, ya que la primera variable es más volátil que la segunda por el simple hecho de que las importaciones entran al PIB restando. Esta mayor volatilidad se refleja en una menor elasticidad. En el corto plazo, es interesante notar que los rezagos significativos son exactamente los mismos en ambos modelos. Así, la demanda global es significativa en forma contemporánea y en su tercer y cuarto rezago, mientras que el TCM lo es solo en forma contemporánea. Finalmente, el término de corrección de error corrige en cada período un 14,8% del desvío en relación con la situación de largo plazo, algo menos que en modelo (1).

A la hora de decidir qué modelo es el más adecuado, se hace uso de los cuatro criterios de ajuste más difundidos, es decir AIC, HQ, SC y FPE. Todos ellos tienen en común que cuanto menor sea el valor, mejor es el ajuste del modelo. Como puede verse en las columnas 1 y 2 del cuadro 1, según los cuatro indicadores, tanto en el largo como en el corto plazo, el modelo con la demanda global es el que presenta un mejor ajuste.

En relación con el modelo de exportaciones, cuando se reemplaza al PIB por la demanda global, nuevamente se evidencia que en el largo plazo la elasticidad ingreso es menor. Por su parte, el tipo de cambio sigue siendo significativo y presenta pocos cambios en comparación con la columna 1. En el corto plazo sí se identifican mayores diferencias. En primer lugar, el rezago de 5 trimestres de las exportaciones deja de ser significativo, al igual que el ingreso contemporáneo. Por otro lado, el TCX pasa a tener un nivel de significatividad débil en el quinto rezago. Finalmente, el término de corrección de error corrige casi el 80% del desvío por trimestre. Todos los criterios de ajuste muestran nuevamente que el modelo con la demanda global es más adecuado.

A continuación, entonces, se hace uso de los modelos de importaciones y exportaciones con la demanda global y el tipo de cambio como variables explicativas, y se controla por las diferentes variables mencionadas, es decir, la volatilidad del tipo de cambio, la tasa de interés y la capacidad de importar.

Al controlar solo por la volatilidad del TCM o por la tasa de interés, puede verse en las columnas 3 y 4 del cuadro 1 que las estimaciones no sufren grandes diferencias. En efecto, en ambos casos las importaciones siguen siendo significativas en el rezago 4; la demanda global hace lo propio en forma contemporánea y en el rezago 4, pero pierde significatividad en el rezago 3 y lo gana en el rezago 1 en el modelo con tasa de interés; y en todos los casos el TCM sigue siendo significativo únicamente en forma contemporánea. Por su parte, el término de corrección de error se mantiene en torno a su valor original. Finalmente, la volatilidad del TCM es significativa solo en forma contemporánea y tiene un efecto levemente contractivo sobre las importaciones, mientras que la tasa de interés es significativa en los rezagos 1, 3 y 4, pero sus efectos parecen compensarse y dejarla sin efecto.

Al intentar un modelo que incluya tanto a la volatilidad del TCM como a la tasa de interés, esta última variable se hace no significativa, quedando como resultado un modelo idéntico al de la columna 3. Por último, la capacidad de

importar resulta no significativa, por lo que no aparece en el cuadro 1. En definitiva, según los criterios de ajuste, el mejor modelo alcanzado es el que incluye únicamente a la volatilidad del TCM como variable adicional.

En relación con el modelo de exportaciones, al controlar por la volatilidad del TCX y por la tasa de interés, los resultados tampoco presentan variaciones de relevancia. Cuando se introduce la variable de volatilidad, las exportaciones se hacen significativas en el quinto rezago, algo que ya ocurría en el modelo que incluye al PIB como *proxy* del ingreso. La demanda global sigue siendo significativa en el tercer rezago, pero ahora también en forma contemporánea, mientras que el TCX aumenta su coeficiente en el quinto rezago, el mismo en el que era significativa en el modelo original. El término de corrección de error corrige más del 90% del desvío por período. Finalmente, la volatilidad del TCX es significativa en forma contemporánea y en los rezagos 1 y 5, con coeficientes muy bajos y que tienden a compensarse.

Al controlar por la tasa de interés, la demanda global vuelve a ser significativa solo en el tercer rezago, aunque muestra un coeficiente bastante más reducido. El TCX mantiene su significatividad solo en el quinto rezago y el término de corrección de error corrige en cada trimestre el 83% del desvío en relación con la situación de largo plazo. Por último, la tasa de interés presenta significatividad en el quinto rezago, teniendo una relación inversa con las exportaciones, aunque apenas por encima de 0.

Al igual que lo que ocurría en el modelo de importaciones, si se incluyen en una misma ecuación a la volatilidad y a la tasa de interés, esta última se torna no significativa, quedando como resultado el modelo de la columna 3 que, en forma consistente, es el que muestra un mejor criterio de ajuste.

Por otra parte, se hicieron dos ejercicios para analizar si las elasticidades presentaron valores diferentes en distintas observaciones de la muestra. El primer ejercicio fue estudiar si hubo un quiebre a partir del primer trimestre de 2002. Para ello no solo se incluyó una variable dicotómica con valores 0 hasta 2001 y 1 a partir de 2002, sino que también se incluyeron dos variables resultantes del producto de esta variable dicotómica con la demanda global y el tipo de cambio. El otro ejercicio se basó en replicar las regresiones pero, por un lado, solo con las observaciones de los períodos de crecimiento y, por otro, con las observaciones de los períodos de recesión. Ninguno de estos ejercicios fue capaz de aportar nuevas variables explicativas significativas, por lo que se concluye que las elasticidades se mantuvieron en torno a los mismos valores durante los períodos 1996-2001 y 2002-2013, y que tampoco varían su valor según se trate de una fase expansiva o contractiva de la economía.

En resumen, la inclusión de las variables de control no modifica sustancialmente los resultados obtenidos con los modelos originales que utilizan a la demanda global como *proxy* del ingreso. Es por eso que se llega a la conclusión de que, efectivamente, la Argentina tiene una elasticidad ingreso de largo plazo de las importaciones que es del doble en relación con la de las exportaciones (1,72 vs. 0,85). De esta manera, en caso de crecer al mismo ritmo que sus principales socios comerciales, habrá una tendencia hacia la generación de un déficit comercial, el cual difícilmente pueda ser compensado a través de políticas exclusivamente cambiarias, ya que la suma del valor absoluto de las elasticidades precio de las exportaciones y de las importaciones es de 0,37 ($0,07 + 0,30$, respectivamente), es decir que no se cumple con la condición de Marshall-Lerner.

Cuadro 1 Elasticidades de las importaciones

Largo plazo	(1)	(2)		
Constante	-16.67*** (1.10)	-15.89*** (0.93)		
PIB de la Argentina	1.81*** (0.09)			
Demanda global de la Argentina		1.72*** (0.07)		
Tipo de cambio real multilateral de las importaciones	-0.34*** (0.06)	-0.30*** (0.05)		
AIC	-3.53	-3.77		
HQ	-3.49	-3.74		
SC	-3.44	-3.68		
FPE	0.029	0.022		
Corto plazo	(1)	(2)	(3)	(4)
Importaciones (-4)	0.33*** (0.11)	0.45*** (0.10)	0.43*** (0.10)	0.48*** (0.10)
PIB de la Argentina	3.45*** (0.40)			
PIB de la Argentina (-3)	0.58*** (0.21)			
PIB de la Argentina (-4)	-1.65*** (0.56)			
Demanda global de la Argentina		3.21*** (0.25)	3.18*** (0.24)	2.77*** (0.22)
Demanda global de la Argentina (-1)				0.55*** (0.15)
Demanda global de la Argentina (-3)		0.44*** (0.16)		
Demanda global de la Argentina (-4)		-1.80*** (0.41)	-1.88*** (0.38)	-1.83*** (0.37)
Tipo de cambio real multilateral de las importaciones	-0.38*** (0.09)	-0.28*** (0.07)	-0.24*** (0.07)	-0.25*** (0.07)
Término de corrección de error (-1)	-0.17** (0.06)	-0.15** (0.06)	-0.19*** (0.06)	-0.13*** (0.05)
Volatilidad del TCM			-0.02*** (0.01)	
Tasa de interés nominal de referencia (-1)				-0.04*** (0.01)
Tasa de interés nominal de referencia (-3)				0.08** (0.03)
Tasa de interés nominal de referencia (4)				-0.05** (0.02)
AIC	-5.43	-5.96	-6.03	-6.03
HQ	-5.32	-5.84	-5.92	-5.91
SC	-5.14	-5.66	-5.74	-5.73
FPE	0.004	0.003	0.002	0.002

***significativo al 1% **significativo al 5% *significativo al 10%

Cuadro 2

Elasticidades de las exportaciones

Largo plazo	(1)	(2)		
Constante	-0.42 (0.28)	0.22 (0.23)		
PIB de los principales socios comerciales de la Argentina	0.99*** (0.06)			
Demanda global de los principales socios comerciales de la Argentina		0.85*** (0.05)		
Tipo de cambio real multilateral de las exportaciones	0.07** (0.03)	0.07** (0.03)		
AIC	-5.41	-5.50		
HQ	-5.33	-5.42		
SC	-5.21	-5.30		
FPE	0.004	0.004		
Corto plazo	(1)	(2)	(3)	(4)
Exportaciones (-5)	0.22** (0.10)		0.23** (0.09)	
PIB de los principales socios comerciales de la Argentina	1.37** (0.58)			
PIB de los principales socios comerciales de la Argentina (-3)	2.31*** (0.39)			
Demanda global de los principales socios comerciales de la Argentina			1.33*** (0.39)	
Demanda global de los principales socios comerciales de la Argentina (-3)		1.50*** (0.25)	1.54*** (0.29)	0.97*** (0.36)
Tipo de cambio real multilateral de las exportaciones (-5)		0.13* (0.07)	0.21*** (0.06)	0.16** (0.07)
Término de corrección de error (-1)	-0.66*** (0.11)	-0.80*** (0.12)	-0.91*** (0.11)	-0.83*** (0.12)
Volatilidad del TCX			0.03*** (0.01)	
Volatilidad del TCX (-1)			-0.03*** (0.01)	
Volatilidad del TCX (-5)			-0.02*** (0.01)	
Tasa de interés nominal de referencia (-5)				-0.01* (0.01)
AIC	-5.88	-5.92	-6.12	-5.85
HQ	-5.79	-5.84	-5.97	-5.76
SC	-5.64	-5.71	-5.74	-5.61
FPE	0.003	0.002	0.002	0.003

***significativo al 1% **significativo al 5% *significativo al 10%

5. Conclusiones

Las elasticidades del comercio exterior son una variable fundamental a la hora de entender uno de los principales obstáculos al crecimiento que enfrentan muchos países en desarrollo: la necesidad de divisas. Estas economías suelen estar especializadas en productos de bajo valor agregado o bien se ubican en los primeros eslabones en el proceso de agregación de valor de las cadenas globales (Dalle *et al.*, 2013). Como se ha repasado en la literatura, en términos generales, estos productos presentan elasticidades ingreso menores. De esta manera, estos países muestran usualmente una elasticidad ingreso de las exportaciones menor en comparación con la elasticidad ingreso de las importaciones. Entonces, si crecen al mismo ritmo que sus principales socios comerciales, *ceteris paribus*, el saldo comercial tiende a deteriorarse, emergiendo paulatinamente una situación de creciente necesidad de divisas.

Esta necesidad de financiamiento puede satisfacerse a través de endeudamiento externo o bien aprovechando ciertos momentos de términos de intercambio favorables. La diferencia entre estas dos formas de financiamiento reside en que mientras los precios de las exportaciones e importaciones son eminentemente exógenos, en la capacidad y las condiciones de endeudamiento existe un componente exógeno, pero también influyen factores endógenos. De cualquier manera, ninguna de estas dos opciones de financiamiento es una solución sostenible, ya que el endeudamiento tiene un límite y los términos de intercambio son volátiles y se encuentran, generalmente, fuera del control individual de los Estados.

Una alternativa que sí sería sostenible en el tiempo es incrementar la competitividad, para ganar así un mayor porcentaje del mercado local (sustituyendo importaciones) y, en la medida de lo posible, de los mercados externos (aumentando exportaciones). Dado que los aumentos de productividad no son espontáneos y que, además, llevan mucho tiempo en tener efectos reales, la herramienta más difundida e inmediata para ganar competitividad es el tipo de cambio. No obstante, hay mucha discusión en la literatura acerca de si esta es una variable relevante (o no) para condicionar los flujos de comercio exterior.

Este artículo actualiza y precisa estimaciones de las elasticidades del comercio exterior para la Argentina en el período 1996-2013. Para ello se hizo uso de un modelo de corrección de error, de forma de trabajar con variables cointegradas y obtener como resultado elasticidades tanto de corto como de largo plazo. Los resultados confirman que la elasticidad ingreso de las importaciones argentinas es mayor a la elasticidad ingreso de las exportaciones. Esto significa que si el país crece al mismo ritmo que sus principales socios comerciales, se va deteriorando el resultado comercial. Por su parte, si bien el tipo de cambio resultó significativo tanto para las importaciones como para las exportaciones, la suma del valor absoluto de las dos elasticidades no cumple con la condición de Marshall-Lerner (que ambas sumen al menos 1), por lo que no es una herramienta capaz de solucionar la necesidad de divisas por sí sola.

Un resultado interesante de los modelos planteados es que la demanda global resultó tener un mejor criterio de ajuste que el PIB como *proxy* del ingreso. Esto suena coherente dado que al usar el PIB, las importaciones tienen influencia en ambos lados de la ecuación, al jugar el papel de variable explicada y de componente de una variable independiente. Por otro lado, la volatilidad del tipo de cambio y la tasa de interés resultaron significativas tanto para el modelo de importaciones como para el de exportaciones, aunque su coeficiente es muy cercano a cero. Finalmente, las elasticidades no muestran un quiebre luego de la caída de la Convertibilidad ni tampoco presentaron diferencias significativas según se trate de un período de crecimiento o de recesión.

Como líneas futuras de investigación, se plantea la necesidad de analizar la existencia de algún tipo de relación cruzada entre las variables, en particular, si el nivel del tipo de cambio tiene influencia sobre el valor de la elasticidad ingreso. Asimismo, se considera necesario replicar el ejercicio desarrollado en este artículo, pero desagregando las exportaciones e importaciones por sectores económicos y por destino u origen del socio comercial. De esta manera se podría identificar qué productos y con qué países sería deseable profundizar los lazos comerciales, de forma de intentar ir reduciendo la diferencia entre las elasticidades ingreso de las importaciones y de las exportaciones, y así mejorar las posibilidades de desarrollo de la Argentina. Se espera poder hacer una contribución al respecto en los próximos números de esta misma revista.

Por último, resulta necesario hacer una aclaración que tiene una importante implicación de política económica. Los valores de las elasticidades ingreso y la consecuente dificultad que enfrenta la Argentina para generar un proceso de convergencia de largo plazo tiene un fundamento en la estructura productiva, la cual no es fácilmente modificable y, en cualquier caso, tal modificación llevaría un largo período de tiempo. Se considera necesario trabajar para lograr dicha modificación y se piensa que el presente artículo forma parte de una discusión más amplia (olvidada durante buena parte de los últimos años del siglo pasado), que tiene como protagonista principal

a la balanza de pagos y su papel fundamental en el proceso de desarrollo. Mientras tanto, el crecimiento del país generará indefectiblemente una tendencia al déficit comercial. Es por eso que resulta indispensable coordinar políticas cambiarias, de administración del comercio exterior y una gestión contracíclica de los flujos de capitales.

Anexos

Cuadro A.1

Test de raíz unitaria de las variables

Valores críticos de Dickey-Fuller, 1981

Variable	En niveles						En primeras diferencias			
	Sin constante ni tendencia		Con constante, sin tendencia		Con constante y tendencia		Sin constante ni tendencia		Con constante, sin tendencia	
	Estadístico "t"	P-valor	Estadístico "t"	P-valor	Estadístico "t"	P-valor	Estadístico "t"	P-valor	Estadístico "t"	P-valor
Importaciones	0,637	0,851	-0,504	0,883	-1,826	0,681	-4,130	0,000	-4,207	0,001
PIB Argentina	3,244	1,000	0,049	0,958	-1,535	0,807	-1,878	0,058	-3,385	0,017
Demanda global Argentina	2,887	0,999	0,476	0,984	-1,755	0,714	-1,792	0,070	-3,384	0,017
Tipo de cambio real multilateral importaciones	-0,228	0,600	-1,443	0,557	-1,066	0,927	-6,495	0,000	-6,450	0,000
Exportaciones	2,091	0,991	-1,625	0,464	-3,221	0,089	-4,900	0,000	-16,160	0,000
PIB Resto del mundo	3,396	1,000	0,456	0,984	-2,162	0,501	-2,263	0,024	-4,167	0,002
Demanda global Resto del mundo	3,402	1,000	0,300	0,976	-2,161	0,502	-1,463	0,133	-5,495	0,000
Tipo de cambio real multilateral exportaciones	-0,335	0,561	-1,583	0,486	-1,333	0,871	-6,546	0,000	-6,497	0,000
Volatilidad TCRM	-2,283	0,023	-2,945	0,046	-	-	-	-	-	-
Volatilidad TCRX	-2,380	0,018	-2,758	0,070	-	-	-	-	-	-
Tasa de interés de referencia	-2,116	0,034	-3,631	0,007	-	-	-	-	-	-
Capacidad de importar	1,058	0,923	0,487	0,985	-0,882	0,952	-8,883	0,000	-8,931	0,000

Cuadro A.2

Test de raíz unitaria de los residuos de las ecuaciones de largo plazo

Valores críticos de MacKinnon, 1991

Residuos de las ecuaciones de largo plazo	Estadístico "t"	Valores críticos Mc Kinnon		
		$\alpha = 0,01$	$\alpha = 0,05$	$\alpha = 0,1$
Importaciones con PIB como variable explicativa	-3,648	-4,054	-3,424	-3,105
Importaciones con demanda global como variable explicativa	-3,681	-4,054	-3,424	-3,105
Exportaciones con PIB como variable explicativa	-5,545	-4,069	-3,432	-3,110
Exportaciones con demanda global como variable explicativa	-6,040	-4,069	-3,432	-3,110

Cuadro A.3

Autocorrelaciones de los dos primeros retardos de los modelos de corrección de error y P-valores asociados al estadístico de Ljung-Box

Ecuación	Corto plazo		
	Retardo	Auto correlaciones	P-valor
Importaciones, con PIB y tipo de cambio	1	0,030	0,804
	2	-0,064	0,840
Importaciones, con demanda global y tipo de cambio	1	-0,032	0,789
	2	-0,139	0,492
Importaciones, con demanda global, tipo de cambio y su volatilidad	1	-0,043	0,720
	2	-0,100	0,662
Importaciones, con demanda global, tipo de cambio y tasa de interés	1	-0,048	0,688
	2	-0,102	0,640
Exportaciones, con PIB y tipo de cambio	1	0,034	0,785
	2	-0,058	0,864
Exportaciones, con demanda global y tipo de cambio	1	-0,005	0,970
	2	-0,045	0,936
Exportaciones, con demanda global, tipo de cambio y su volatilidad	1	0,003	0,980
	2	-0,191	0,317
Exportaciones, con demanda global, tipo de cambio y tasa de interés	1	-0,009	0,942
	2	-0,044	0,937

Referencias

- Adler, J. Hans (1945). "United States Import Demand during the Interwar Period". *American Economic Review*, 35: 418-430.
- Adler, J. Hans (1946). "The Postwar Demand for United States Exports". *Review of Economic Statistics*, 38: 23-33.
- Aravena, Claudio (2005). "Demanda de exportaciones e importaciones de bienes y servicios para Argentina y Chile". Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 36, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL-ONU.
- Ball, R. J. y K. Mavwah (1962). "The U.S. Demand for Imports, 1948-1958". *The Review of Economics and Statistics*, 44 (4): 395-401.
- Benavie, Arthur (1973). "Imports in Macroeconomics Models". *International Economic Review*, 14 (2): 530-532.
- Bernat, Gonzalo (2014). "Tipo de Cambio Real y Diversificación Productiva". Mimeo.
- Berrettoni, Daniel y Sebastián Castresana (2008). "Elasticidades de comercio de la Argentina para el período 1993-2008". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 16: 85-97.
- Brown, A. J. (1942). "Trade Balances and Exchange Stability". *Oxford Economic Papers*, 6: 57-76.
- Bus, Ana G. y José L. Nicolini-Llosa (2007). "Importaciones de Argentina, una estimación econométrica". Trabajo presentado en XLII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional del Sur.
- Catão, Luis y Elisabetta Falcetti (2002). "Determinants of Argentina's External Trade". *Journal of Applied Economics*, 5 (1): 19-57.
- Chang, Tse Chun (1945). "International Comparison of Demand for Imports". *Review of Economic Studies*, 13: 53-67.
- Chang, Tse Chun (1948). "A Statistical Note on World Demand for Exports". *Review of Economics and Statistics*, 30: 106-116.
- Dalle, Demián, Verónica Fossati y Federico Lavopa (2013). "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2: 3-16.
- Díaz Alejandro, Carlos F. (1970). *Essays on the economic history of the Argentine Republic*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Dickey, David A. y Wayne A. Fuller (1981). "Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root". *Econometrica*, 49 (4): 1057-1072.
- Harberger, Arnold C. (1957). "Some Evidence on the International Price Mechanism". *Journal of Political Economy*, 65 (6): 506-521.
- Heymann, Daniel y Adrián Ramos (2003). *Componente A: La Sustentabilidad Macroeconómica a Mediano Plazo. Estudios Macroeconómicos*. Buenos Aires: CEPAL-ONU.
- Holzman, M. (1949). *The U.S. Demand for Imports of Certain Individual Commodities in the Interwar Period*. Washington: International Monetary Fund.
- Houthakker, Hendrik S. y Stephen P. Magee (1969). "Income and Price Elasticities in World Trade". *The Review of Economics and Statistics*, 51 (2): 111-125.
- Johnson, Harry G. (1958). *International Trade and Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press.
- Khan, Mohsin S. (1974). "Import and Export Demand in Developing Countries". Staff Papers - International Monetary Fund 21 (3): 678-693.
- Krein, Mordechai E. (1967). "Price Elasticities in International Trade". *The Review of Economics and Statistics*, 49 (4): 510-516.
- Lerner, Abba P. (1944). *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics*. Nueva York: Macmillan.

- Ljung, Greta M. y George E. P. Box (1978). "On a Measure of a Lack of Fit in Time Series Models". *Biometrika*, 2 (65): 297-303.
- Loza Tellería, Gabriel (2000). "Tipo de Cambio, Exportaciones e Importaciones: El Caso de la Economía Boliviana". *Revista de Análisis*, 3 (1): 7-40.
- Machinea, José Luis y Julio Rotemberg (1977). "Estimación de la función de importaciones de mercancías". *Ensayos Económicos*, 3, Banco Central de la República Argentina.
- Mackinnon, James G. (1991). "Critical Values for Cointegration Tests". En *Long Run Economic Relationship*, Robert F. Engle y Clive W. J. Granger (editores), 267-276. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, Alfred (1920). *Principles of Economics*. Octava edición (publicado originalmente en 1890). Londres: Macmillan and Co., Ltd.
- Monfort, Brieuc (2008). "Chile: Trade Performance, Trade Liberalization, and Competitiveness". IMF Working Paper 128.
- Mordecki, Gabriela y Matías Piaggio (2008). "Integración regional: ¿el crecimiento económico a través de la diversificación de exportaciones?". Serie Documentos de Trabajo 11, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Orcutt, Guy H. (1950). "Measurement of Price Elasticities in International Trade". *The Review of Economics and Statistics*, 32 (2): 117-132.
- Paiva, Cláudio (2003). "Trade Elasticities and Market Expectations in Brazil". IMF Working Paper 140.
- Reinhart, Carmen M. (1995). "Devaluation, Relative Prices, and International Trade: Evidence from Developing Countries". Staff Papers - International Monetary Fund 42 (2): 290-312.
- Robinson, Joan (1947). "The Foreign Exchanges". En *Essays in the Theory of Employment*, Joan Robinson (editora), 134-155. Oxford: Macmillan.
- Rose, Andrew K. (1990). "Exchange Rates and the Trade Balance: Some Evidence from Developing Countries". *Economic Letters*, 34 (3): 271-275.
- Thirlwall, Anthony (2011). "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences". *PSL Quarterly Review*, 64 (259): 429-438.
- Tinbergen, Jan (1946). "Some Measurements of Elasticities of Substitution". *Review of Economic Statistics*, 28 (3): 109-116.
- Villar Gómez, Leonardo (1992). "Política cambiaria y estrategia exportadora". En *Apertura: dos años después: compilación de los documentos presentados en el XIII Simposio sobre Mercado de Capitales*, Astrid Martínez Ortiz (editora), 319-372. Medellín: Asociación Bancaria de Colombia (ASOBANCARIA).

La liberalización comercial en el marco de las Cadenas Globales de Valor

Gabriel Michelena

Resumen

En los últimos años, y a partir del nuevo paradigma imperante de las Cadenas Globales de Valor (CGV), la OMC, la OCDE y la UNCTAD recomiendan a los países reducir el costo de los insumos importados, con el objeto de mejorar la competitividad y estimular las exportaciones. Sin embargo, la literatura reciente sobre el tema ha ignorado sistemáticamente los efectos de equilibrio general a la hora de insistir en la desgravación arancelaria unilateral como medio para impulsar las exportaciones y el crecimiento económico. Cuando se toman en cuenta los efectos macroeconómicos sobre la distribución del ingreso y sobre la demanda global, las conclusiones generales que plantean los defensores de las CGV se sostienen solamente bajo supuestos muy especiales y presuponen una configuración macroeconómica poco probable. Motivado por estas consideraciones, este artículo desarrolla un modelo de equilibrio general que toma en cuenta la relación existente entre la política comercial, la competitividad externa y el crecimiento económico.

1. Introducción

Los resultados benéficos de una liberalización comercial unilateral han sido enfatizados, recientemente, en varios documentos elaborados por la OMC, OCDE y UNCTAD (2012; 2013) y en otras publicaciones (Baldwin, 2012). La recomendación de política, dirigida a todos los países, se centra en la reducción de costos de los insumos importados, con el objeto de mejorar la competitividad y estimular las exportaciones. Esta recomendación se encuentra estrechamente relacionada con el nuevo paradigma imperante de las cadenas globales de valor (CGV). El argumento básico es intuitivo. Según esta teoría el nuevo escenario mundial se encuentra caracterizado por el comercio intra-industrial y es desarrollado principalmente por firmas transnacionales que tienen como principal objetivo la reducción de costos y la maximización de beneficios. Como resultado, la producción de un bien determinado rara vez se efectúa en un mismo país, sino que sus partes son elaboradas en distintos mercados aprovechando, entre otras cosas, las ventajas comparativas de cada nación. Dentro de este esquema, se considera que tanto una reducción de aranceles como un incremento de las importaciones de insumos y de bienes de capital que permitan reducir los costos, son beneficiosos, ya que de esta forma se mejora la competitividad externa de las firmas domésticas.

A simple vista, resulta evidente que esta teoría contrasta claramente con otros modelos de desarrollo productivo implementados en el pasado en América Latina (Presbich, 1949) y Asia (Ha-Joon Chang, 1994). Principalmente, esta teoría entra en conflicto con aquellas políticas de industrialización y sustitución de importaciones que buscan estimular la producción local a través de la protección de la competencia externa y que apuestan al desarrollo del mercado doméstico como motor del crecimiento económico. Dentro de este esquema, en lugar de propiciarse el reemplazo de proveedores locales por proveedores extranjeros más eficientes, se busca exactamente lo contrario: sustituir insumos importados por nacionales y lograr así un mayor nivel de integración vertical en la estructura productiva. A pesar de que en el corto plazo la economía debe soportar un costo adicional como contrapartida, esta política se traduce en un incremento del nivel de empleo y en una reducción de la vulnerabilidad externa.

Sin embargo, la literatura reciente sobre el tema ha ignorado sistemáticamente los efectos de equilibrio general a la hora de insistir en la desgravación arancelaria unilateral como medio para impulsar las exportaciones y el crecimiento económico. Como veremos a lo largo de este artículo, cuando se toman en cuenta los efectos macroeconómicos sobre la distribución del ingreso y sobre la demanda global, las conclusiones generales que plantean los defensores de las CGV se sostienen solamente bajo supuestos muy especiales y presuponen una configuración macroeconómica poco probable.

Motivado por estas consideraciones, este artículo desarrolla un modelo de equilibrio general (MEG) que toma en cuenta la relación existente entre la política comercial, la competitividad externa y el crecimiento económico. A diferencia de los MEG utilizados comúnmente por los economistas neoclásicos, este modelo puede ser ubicado, principalmente, dentro de la tradición de *stock-flujo* desarrollada, en forma pionera, por Wynne Godley (1996).

El artículo se encuentra organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se presentan las principales ecuaciones que componen el modelo, mientras que en la sección 3 se llevan a cabo diferentes simulaciones para analizar su comportamiento. Finalmente, en la sección 4 se resumen las principales conclusiones a las que hemos llegado.

2. La estructura del modelo

El modelo utilizado en esta sección puede ser caracterizado como “estructuralista” y se basa en los trabajos previos de distintas fuentes, entre las que se destacan Blecker (2002), Dutt (1990), Lavoie y Godley (2007), y Lance Taylor (1991, 2004).

El Cuadro 1 presenta la Matriz de Contabilidad Social de la economía (SAM). La SAM es una matriz que describe los flujos intersectoriales de forma coherente, en el mismo espíritu de la *Tableau Economique* de Francois Quesnay (1758). Cada fila representa las transacciones realizadas para cada tipo de flujo, mientras que las columnas representan a un sector de la economía. La regla principal que debe cumplirse es que la suma de las filas y de las columnas debe ser igual a cero. En el caso de las filas, que la suma sea igual a cero asegura que cualquier transacción que haya partido de un sector debe necesariamente haber sido recibida por otro. En cuanto a las columnas, la regla de suma cero representa la restricción presupuestaria de cada sector, la cual describe cómo el balance entre los flujos de gastos, ingresos y transferencias generan como contrapartida cambios en el *stock* de activos y pasivos (Lavoie y Godley, 2007). En este sentido, no existen agujeros negros, cualquier compra implica necesariamente una venta y cualquier pago implica necesariamente un ingreso. En palabras de Lavoie y Godley, todas las cosas deben partir y llegar desde algún lugar.

Cuadro 1

Matrices de transacciones y hoja de balances de la economía

Flujos por periodo							
Sectores	Hogares	Firma I (bienes de consumo)	Firma II (insumos)	Gobierno	Banco Central	Resto del Mundo	Suma
Cuentas Nacionales							
Insumos		-I	+I				0
Consumo	-C	+C					0
Gobierno		+G		-G			0
Exportaciones		+E				-E	0
Importaciones		-IM				+IM	0
Salarios	+W	-W1	-W2				0
Ganancias	+F	-F1	-F2				0
Impuestos	-T			+T			0
Flujo de fondos							
Cambios en:							
• Financiamiento Déficit				+DEF	-DEF		0
• Efectivo	-ΔH				+ΔH		0
• Reservas Int.					-ΔR	+ΔR	0
Suma	0	0	0	0	0	0	0
Cambios en Riqueza Total/Deuda	+ΔV	0	0	-DEF	0	-ΔR	0
Hoja de Balance Stocks al final del periodo							
Efectivo	+H				-H		0
Reservas Int.					+R	-R	0
Deuda Pública				-DEU	+DEU		0
Suma = Riqueza Total/Deuda	+V	0	0	-DEU	0	-R	0

Fuente: CEI

Se asume que existe una economía con dos sectores productivos: el sector 1 elabora un bien que es utilizado como insumo por el segundo, mientras que el sector 2 produce un bien que puede ser utilizado indistintamente para el consumo privado y público y para ser exportado. Debido a que el presente artículo se concentra solamente en los efectos de corto plazo, se excluye a la inversión del modelo en cuestión.⁽¹⁾

El precio unitario de venta, P_1 y P_2 , en ambos sectores es fijado en condiciones oligopólicas por la firma representativa como un margen de ganancias sobre los costos variables. Mientras que en sector 1 los costos son exclusivamente laborales, en el sector 2 los costos incluyen, además, el precio de los insumos.

1 Por tal motivo, un conjunto relevante de variables se toman como dadas, entre las que se destacan el stock de capital, la oferta de trabajo, el mark up, los salarios, el tipo de cambio y los coeficientes técnicos.

$$p_1 = (w \cdot b_1)(1 + \tau) \quad (1.a)$$

$$p_2 = (w \cdot b_2 + p_c \cdot a)(1 + \tau) \quad (1.b)$$

A diferencia de las configuraciones neoclásicas (Taylor, 1991), τ , el margen de ganancia, y w , el salario nominal unitario, son exógenos y están determinados por factores institucionales. Se supone que la tasa de ganancia y el salario son iguales para ambos sectores. El margen de ganancias depende positivamente del poder de mercado de las firmas, el cual está condicionado por la competencia extranjera en una economía abierta (Blecker, 2002). Por su parte, b es el coeficiente trabajo/producto, p_c es el precio del insumo compuesto, mientras que a es el coeficiente insumo/producto.

El insumo compuesto que utilizan las firmas del sector 2 para llevar a cabo la producción está constituido en una proporción Φ por el insumo nacional y en la proporción $(1 - \Phi)$ por un insumo importado, siendo su precio igual a:

$$p_c = \Phi \cdot p_1 + (1 - \Phi)p_m \quad (2)$$

$$p_m = er \cdot p_{\#}(1 + \psi) \quad (3)$$

donde P_m es el precio local de los insumos importados, el cual es igual al precio internacional, $P_{\#}$, multiplicado por er , el tipo de cambio nominal, más ψ , el arancel *ad valorem* aplicado. Siguiendo a Taylor (1991) y a partir de las ecuaciones (1) a (3) se deduce que existe una relación inversa entre el tipo de cambio y los aranceles, por un lado, y el salario real, por el otro. En consecuencia, una devaluación del tipo de cambio o una política comercial más proteccionista tendrán como contrapartida, en el corto plazo, mayores precios internos y, por lo tanto, un nivel inferior de salario real.⁽²⁾ No obstante, en la medida que un arancel más elevado protege a la industria doméstica de la competencia externa, este efecto puede verse compensando por una mejora en el nivel de empleo. Se supone que el tipo de cambio nominal, er , y el precio internacional, $P_{\#}$, son exógenos y, por simplicidad, iguales a 1.

Se supone que las firmas, en su afán por minimizar los costos, pueden reemplazar de manera incompleta la proporción de insumos locales e importados que utilizan, siendo estos sustitutos imperfectos. Para simular este efecto sustitución entre el origen diferente de los insumos, se supone que Φ , la participación de los insumos locales en el insumo compuesto, es una función positiva del precio relativo de los insumos importados respecto del nacional:

$$\Phi = \chi \cdot \left(\frac{p_m}{p_1} \right)^{\eta} \quad 0 < \Phi < 1 \quad (4)$$

Según (4), una reducción en el precio de los insumos importados, producto de menores tarifas o de un tipo de cambio más apreciado, tendrá como consecuencia un incremento en las importaciones y, al mismo tiempo, reducirá la participación de los insumos nacionales en el precio del bien final, abaratando los mismos. En la ecuación (4), χ es el parámetro de escala, mientras que η es la elasticidad de sustitución. La experiencia de la Argentina en la década de los noventa muestra que una reducción unilateral de tarifas, junto con un tipo de cambio apreciado, genera como resultado un fuerte incremento en el contenido importado de los insumos.

A partir de la columna de firmas de la matriz de flujos se deriva la identidad del ingreso nacional. De allí se deduce que el ingreso regular de los hogares es igual a la suma de la masa salarial (W) y las ganancias brutas (F).

$$Y_h = W + F = (W_1 + W_2) + (F_1 + F_2) \quad (5.a)$$

Adicionalmente, de las columnas 2 y 3 del Cuadro 1 se deriva la siguiente identidad entre el ingreso nacional y el producto interno bruto:

2 Al menos hasta que los sindicatos reaccionen y presionen por un alza en los salarios nominales.

$$Y = S - M \quad (5.b)$$

En donde M son las importaciones y S las ventas. Estas últimas son iguales a la suma del Consumo privado (C), las Exportaciones (E) y el Consumo público (G):

$$S = C + E + G \quad (6.a)$$

$$s = S / p_2 \quad (6.b)$$

En todos los casos, las variables que aparecen en letras mayúsculas están expresadas en términos nominales, mientras que cuando lo hacen en minúsculas están enunciadas en términos reales.

A partir de las ecuaciones (1), (4) y (6) resulta posible derivar las importaciones totales en términos reales:

$$m = (1 - \Phi) a.s \quad (7.a)$$

$$m = M / p_m \quad (7.b)$$

Además, se puede derivar el producto del sector 2 en valores reales (i) y nominales (I):

$$i = \Phi.a.s \quad (7.c)$$

$$i = I / p_1 \quad (7.d)$$

Las exportaciones, en términos reales, responden positivamente ante un aumento del tipo de cambio real ($er.P_{\#}/P_2$) y ante incrementos en el ingreso del resto del mundo (Y_f), siendo Ω y Θ las elasticidades respectivas y ξ el parámetro de escala. Debido a que er y $P_{\#}$ fueron consideradas constantes e iguales a 1, el tipo de cambio real es igual a $(1/P_2)$. La elasticidad precio de las exportaciones juega un rol fundamental en los escenarios de simulación, ya que parte del éxito de la estrategia impulsada por la literatura de las CGV descansa en el supuesto tácito de que las exportaciones crecerán vigorosamente ante una disminución en el costo de los insumos. Como se verá en la siguiente sección, esto puede no ser así.

$$e = \xi(p_2^{-\Omega} Y_f^{\Theta}) \quad (8.a)$$

$$e = E / p_2 \quad (8.b)$$

Por su parte, el consumo real de los hogares en cada periodo está determinado por el ingreso disponible (YD) y por el stock real acumulado de riqueza (v):

$$c = \beta_1.yd + \beta_2.v_{-1} \quad 0 < \beta_2 < \beta_1 < 1 \quad (9.a)$$

$$c = C / p_s \quad (9.b)$$

Tal como se observa en el cuadro 1, la variación en la cantidad de riqueza financiera que los hogares mantienen al final de cada periodo está dada por la diferencia entre el ingreso disponible, por un lado, y el consumo por otro.

$$\Delta V = YD - C \quad (10.a)$$

Por simplicidad, se supone que los hogares solamente pueden conservar su riqueza en la forma de dinero fiduciario doméstico, el cual no arroja interés alguno.

$$\Delta H_d = \Delta V \quad (10.b)$$

$$v = V / p_s \quad (10.c)$$

Por su parte, el ingreso disponible es igual al ingreso menos los impuestos:

$$YD = Y - T \quad (11.a)$$

$$yd = YD / p_y \quad (11.b)$$

en donde p_y es el deflactor del PIB:

$$p_y = (S - M) / (s - m) \quad (11.c)$$

Por simplicidad, los impuestos están determinados como una porción fija del ingreso:

$$T = \mu.Y \quad 0 \leq \mu \leq 1 \quad (12)$$

En este modelo se supone que no existe escasez de mano de obra y que, por lo tanto, el nivel de empleo, en ambos sectores, está determinado por la relación entre el producto sectorial y la productividad del trabajo ($1/b_i$).

$$L_1 = i.b_1 \quad (13.a)$$

$$L_2 = s.b_2 \quad (13.b)$$

La cantidad de dinero emitido por el Banco Central (H_s) está determinado por su hoja de balance y es igual al déficit fiscal más la monetización del resultado comercial.

$$\Delta H_s = (G - T) + (E - M) \quad (14)$$

Por último, la demanda y la oferta de dinero se presentan en este modelo como dos procesos independientes. Sin embargo, en el marco de la coherencia contable que garantiza la matriz de flujos, cada transacción está determinada endógenamente por las transacciones en otros sectores de la economía. Como consecuencia, la consistencia del modelo vuelve redundante una ecuación que iguale la demanda de dinero a la oferta. El *stock* de dinero es endógeno, ya que el Banco Central se encuentra ofreciendo en el mercado todo el dinero que los agentes demandan (Lavoie y Godley, 2005).

$$H_s = H_d \quad (15)$$

3. Consecuencias de una reducción unilateral de aranceles

En la sección precedente se ha descrito un modelo completo de *stock-flujo* que, a partir de la fijación de los parámetros iniciales y de las variables exógenas, convergerá a un estado estacionario en donde el PIB, el consumo, las importaciones y las exportaciones, entre otras variables, se determinarán endógenamente. La economía alcanzará así un estado de equilibrio temporario en cada periodo corto y evolucionará a través del tiempo hacia un estado estacionario, en donde no habrá crecimiento en los *stocks* ni en los flujos.⁽³⁾

La estrategia experimental consiste en simular el modelo por computadora⁽⁴⁾ para, posteriormente, mediante la aplicación de un *shock* exógeno estudiar el comportamiento de las principales variables. Puntualmente, la simulación desarrollada en esta sección consiste en reducir los aranceles en un momento dado del tiempo.

Tal como fue resaltado en la sección previa, los parámetros clave del modelo son la elasticidad precio de las exportaciones (Ω) y la elasticidad sustitución de los insumos (η). Dependiendo de los valores que tomen estas elasticidades, los resultados pueden diferir marcadamente y, con ellos, las principales conclusiones del modelo. Por tal motivo, a modo de cubrir todas las configuraciones posibles, se elaboró el Cuadro 2, el cual sintetiza las cuatro combinaciones que pueden tomar las elasticidades. El modelo I se caracteriza por tener una fuerte elasticidad de exportaciones y de sustitución de insumos. Esta configuración se asemeja a la observada en países pequeños cuyas exportaciones son originadas, en un porcentaje elevado, en regímenes especiales de comercio. Por su parte, el modelo III representa a una economía con un sector exportador dinámico, pero de mayor tamaño y con una estructura productiva más rígida. Por tal motivo, se necesitan reducciones arancelarias considerables para forzar la sustitución de insumos. Por último, están las economías II y IV, las cuales están relacionadas a países con una baja respuesta de las exportaciones ante cambios en el tipo de cambio real. En el caso de la Argentina, distintos estudios empíricos sostienen esta conclusión (Berrettoni y Castresana, 2009; Zack y Dalle, 2014). La diferencia en la elasticidad de sustitución entre II y IV está relacionada con la capacidad que tenga cada economía para modificar la integración estructural de su aparato productivo. En el modelo IV una política comercial que promueva la liberalización no afectará considerablemente el esquema de producción de las empresas, mientras que en el modelo II el abaratamiento de los insumos extranjeros barrerá con parte del sector 1.

Cuadro 2		Matriz de parámetros	
		η	
		ALTA	BAJA
Ω	ALTA	I	III
	BAJA	II	IV

En todos los modelos, el primer efecto de la reducción en el arancel aplicado es, sin ambigüedades, una baja en el precio de los insumos importados, lo que deriva en una caída en el precio del insumo compuesto y en los precios de venta (sector 2). Por su parte, el impacto sobre las ventas y, por lo tanto, sobre la demanda agregada es ambiguo, ya que dependerá de varios de los factores analizados previamente. Teóricamente, la caída observada en el precio de venta en la ecuación (1.b) produce un aumento en el ingreso real de los hogares y, por lo tanto, en el consumo. Adicionalmente, se verifica un efecto riqueza⁽⁵⁾, que le da un segundo impulso al consumo, a las ventas y al producto. Sin embargo, para determinar el efecto total sobre la demanda agregada debemos incluir en el análisis el impacto sobre el comercio exterior, ya que por la ecuación (11.a) el ingreso disponible depende indirectamente del saldo de la balanza comercial. Siguiendo con el análisis, la caída en los precios del sector 2 tiene un efecto expansivo sobre las exportaciones debido a la mejora en la competitividad. Tal como fue planteado previamente,

3 Esto no significa que este estado estacionario exista en la realidad, sino que es un punto de convergencia teórico de largo plazo, el cual sirve para observar el impacto real de distintos tipos de *shocks* (Lavoie, 2007).

4 Para realizar dicha tarea en este artículo se utilizó el software GAMS®.

5 Al caer los precios se produce un incremento en el *stock* real de riqueza. El efecto riqueza ha sido históricamente sobreestimado por los autores neoclásicos (Pigou, 1943). Sin embargo, en este modelo, y en línea con la evidencia empírica, este impacto es marginal debido al valor que toma β_2 .

la vigorosidad de este efecto dependerá del valor que tome Ω , la elasticidad precio de las exportaciones. En el caso de las importaciones se disparan dos efectos. Por un lado, el abaratamiento de los insumos importados dispara la sustitución, desplazando a los proveedores locales en el esquema de costos de las firmas. Por otro, el mayor volumen de ventas registrado en todos los casos tendrá como consecuencia un aumento en las importaciones, debido al contenido importado de los insumos que son necesarios para incrementar la producción.

Tal como se observa en el Gráfico 1.4, al eliminar las tarifas, la economía I y III aumentan considerablemente sus exportaciones⁽⁶⁾, mientras que en la economía II y IV se mantienen casi constantes. Por su parte, en el Gráfico 3 se muestra cómo en las economías I y II, con una elevada elasticidad de sustitución, las firmas reemplazan a los proveedores locales por extranjeros incrementando considerablemente las importaciones por unidad de producto, pasando del 50%, en la situación inicial, al 68%. En los modelos III y IV, si bien el efecto sustitución no es significativo, el incremento observado en las importaciones se debe al aumento verificado en el volumen de ventas. Por otra parte, el consumo aumenta en todas las economías a excepción de II, en donde el fuerte incremento registrado en las importaciones no logra ser compensando por la mejora en las exportaciones. El Gráfico 1.1 muestra que, a partir de la interacción de estos factores, solo las economías III y IV registran un crecimiento en el PIB, lo que pone en evidencia un punto muy relevante del análisis y contradice claramente uno de los supuestos más fuertes de la OMC/OCDE/UNCTAD para defender la política de liberalización. Aquellas economías que pueden verse beneficiadas por la eliminación de los aranceles no son aquellas que tengan una fuerte elasticidad precio de las exportaciones, sino que son aquellas que presenten una tasa de sustitución en el origen de los insumos cercana a cero. La conclusión más importante es que el abaratamiento de los insumos importados puede resultar beneficioso para un sector en particular; sin embargo, solo se beneficiará la economía en su conjunto cuando dicho abaratamiento no afecte negativamente al resto de los sectores.

Otro punto controvertido es el referido al empleo. Favorecer a un sector en detrimento de otro tiene un impacto directo sobre el empleo sectorial ya que implica una relocalización de la mano de obra. Si bien en este modelo el trabajo se considera homogéneo, lo cierto es que este cambio estructural puede implicar grandes pérdidas en términos sociales, debido a que muchos trabajadores desplazados pueden enfrentar dificultades para cambiar de actividad. Además, existe el riesgo potencial de destruir empleos con alto nivel de calificación y elevada generación de valor agregado al tiempo que se crean puestos de trabajo de baja calificación. Debido a que las conclusiones del impacto sobre el empleo dependen de la participación sectorial, los resultados de las simulaciones han sido estandarizados a 100 para el año base. Esto es equivalente a suponer que, en la situación inicial, el empleo es el mismo para cada sector. En el Gráfico 2 se observa cómo, a partir de la reducción arancelaria, el empleo total presenta un resultado positivo solamente en los modelos III y IV. En el modelo III, el fuerte crecimiento que registra el sector 2 impacta positivamente en el sector 1, al tiempo que la baja sustitución no logra destruir el empleo. En los dos casos restantes se observa una considerable contracción del empleo total, el cual está explicado en gran medida por la fuerte retracción que registra el empleo en el sector 1, a partir del desplazamiento causado por el incremento de las importaciones.

Por último, el Gráfico 1.6 muestra que en todos los casos se produce un efecto adverso sobre la balanza comercial. Partiendo de una situación de equilibrio, el incremento en las importaciones conduce a la economía a una situación de déficit comercial, el cual nunca es compensado por la mejora en las exportaciones. Debido a la simplicidad del modelo, la única consecuencia directa es una caída constante en las reservas. Tal situación será sustentable en la medida que cada economía disponga de reservas suficientes para hacer frente al déficit externo. Una vez alcanzado dicho límite, la única opción disponible es contraer la demanda agregada. Esto es evidente en los modelos I y II, donde el efecto negativo es de tal magnitud que podría conducir a la economía a una situación de crisis de balanza de pagos en el corto plazo en caso de que este déficit no pueda ser financiado por la entrada de capitales. No obstante, la experiencia de liberalización de la cuenta capital en los años noventa demuestra que el ingreso de capitales en las economías semiindustrializadas no puede sostenerse eternamente, por lo que se estaría exponiendo a la economía a una situación de creciente fragilidad financiera.

6 En la economía I el aumento en las exportaciones es mayor, debido a que el incremento en el uso de insumos importados más baratos se traduce en un abaratamiento mayor del precio final.

Gráficos 1

Una reducción en el arancel *ad valorem* de los insumos importados impacto en la economía

Gráfico 1.1 El impacto en el PIB

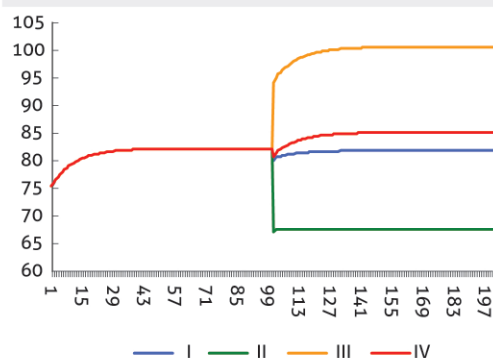


Gráfico 1.2 El impacto en el consumo

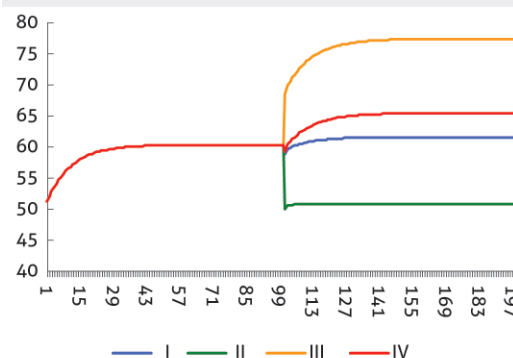


Gráfico 1.3 El impacto en las ventas

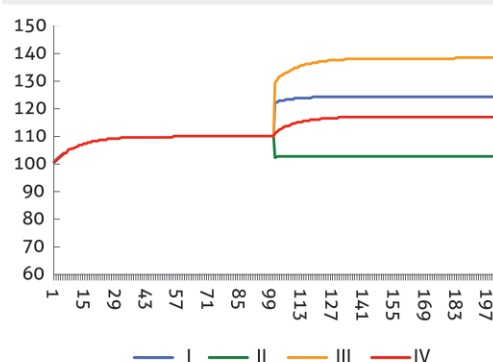


Gráfico 1.4 El impacto en las exportaciones

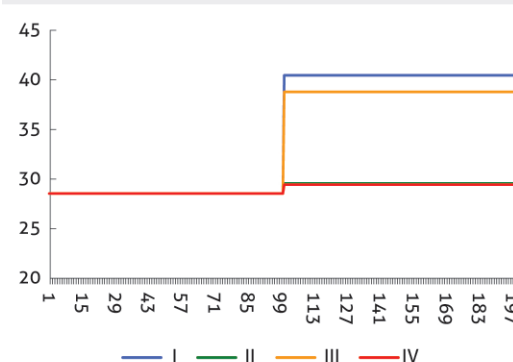


Gráfico 1.5 El impacto en las importaciones

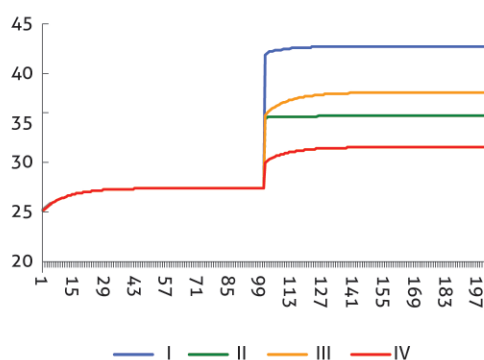
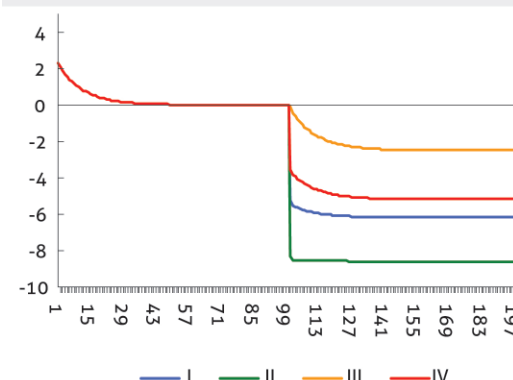


Gráfico 1.6 El impacto en el saldo comercial



Fuente: CEI

Gráficos 2

Una reducción en el arancel *ad valorem* de los insumos importados impacto en el empleo

Gráfico 2.1 El impacto en el empleo Modelo I

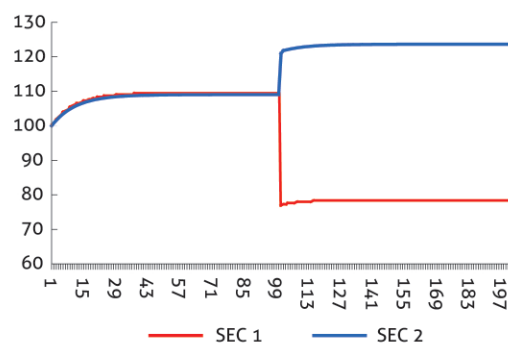


Gráfico 2.2 El impacto en el empleo Modelo II

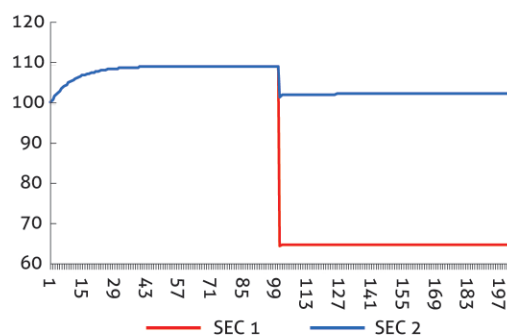


Gráfico 2.3 El impacto en el empleo Modelo III

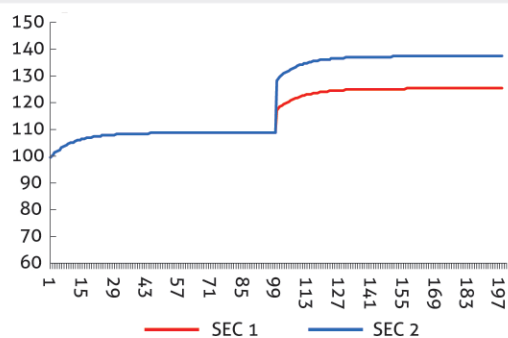
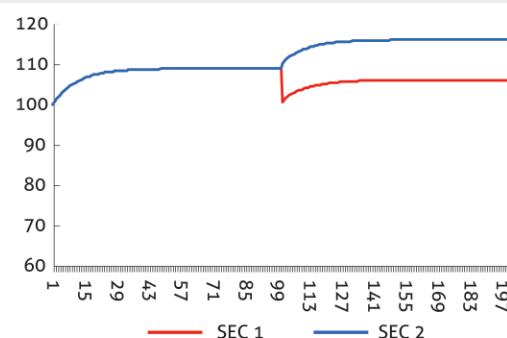


Gráfico 2.4 El impacto en el empleo Modelo IV



Fuente: CEI

Gráficos 3

Una reducción en el arancel *ad valorem* de los insumos importados impacto en los precios

Gráfico 3.1 El impacto en los precios Modelo I

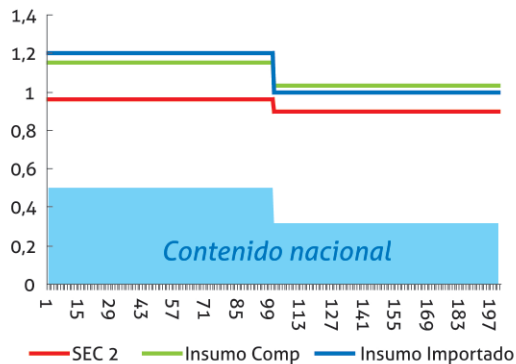


Gráfico 3.2 El impacto en los precios Modelo II

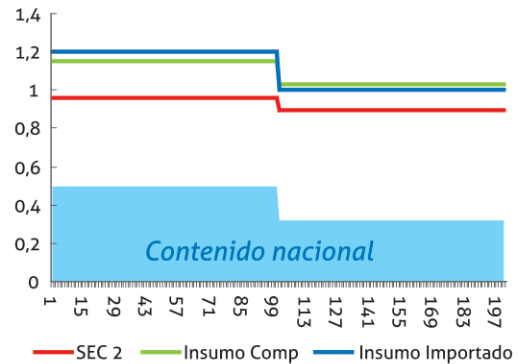


Gráfico 3.3 El impacto en los precios Modelo III

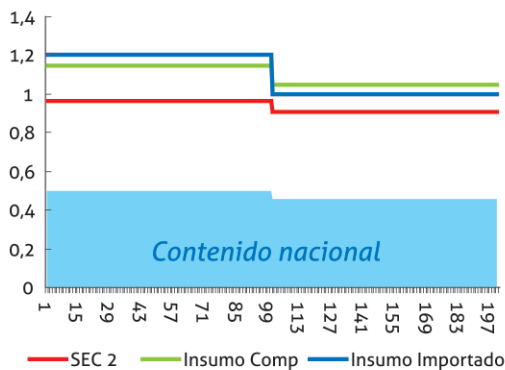
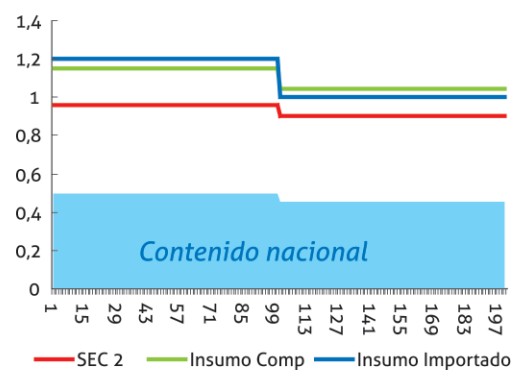


Gráfico 3.4 El impacto en los precios Modelo IV



Fuente: CEI

4. Conclusiones

La mayor parte de los documentos elaborados por la OCDE/OMC/UNCTAD suelen estar constituidos a partir de un rejunte de temas aislados relacionados con las CGV. En este sentido, los efectos sobre las exportaciones, las importaciones y el PIB raramente suelen ser considerados de forma conjunta y su interacción no es estudiada. El modelo presentado en este artículo arroja mucha luz sobre los efectos macroeconómicos de las políticas sugeridas e impulsadas por estos organismos. El hallazgo más importante es que el éxito de estas políticas de apertura unilateral no descansa en la fuerte respuesta de las exportaciones ante el abaratamiento en los costos, sino que depende en mayor medida de la capacidad que tenga una economía para evitar que la liberalización termine destruyendo parte de su entramado productivo y reemplazando a los proveedores locales por insumos importados. En caso de que el efecto sustitución sea de importancia y que las exportaciones no sean elásticas al cambio en los precios, se verifica una retracción en el consumo, las ventas y el empleo. Además, se genera un fuerte déficit comercial que expone a la economía ante la posibilidad de una crisis de balanza de pagos. El fracaso de la experiencia aperturista en la década de los noventa en varios países y, principalmente, en la Argentina tal vez deba servir como advertencia.

Referencias

- Baldwin, Richard (2012). "WTO 2.0: Global governance of supply chain trade". *CEPR, Policy Insight*, 64. Diciembre.
- Berrettoni, Daniel y Sebastián Castresana (2009). "Elasticidades de comercio de la Argentina para el período 1993-2008". *Revista del CEI - Comercio Exterior e Integración*, 16: 85-97.
- Blecker, Robert (1999). "Kaleckian macro models for open economies". En *Foundations of International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, Johan Deprez y John T. Harvey (editores), 116-149. Londres: Routledge.
- Blecker, Robert (2002). "Distribution, demand and growth in neo-Kaleckian macro models". En *The Economics of Demand-Led Growth: Challenging the Supply-side Vision of the Long Run*, Mark Setterfield (editor), 129-52. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- CEPAL (2013). "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional". Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chang, Ha-Joon (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. Londres: Macmillan Press.
- Dalle, Demián, Verónica Fossati y Federico Lavopa (2013). "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las cadenas globales de valor". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2: 3-16.
- Dutt, Amitava K. (1990). *Growth, Distribution, and Uneven Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Godley, Wynne (1996). "Money, Finance and National Income Determination: An Integrated Approach". Levy Institute Working Paper No. 167.
- Godley, Wynne y Marc Lavoie (2005-6). "Comprehensive accounting in simple open economy macroeconomics with endogenous sterilization or flexible exchange rates". *Journal of Post Keynesian Economics*, 28 (2): 241-276.
- Godley, Wynne y Marc Lavoie (2007). *Monetary Macroeconomics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Kalecki, Michal (1954). *Theory of Economic Dynamics: an essay on cyclical and long-run changes in capitalist economy*. Londres: Allen and Unwin.
- Kaplinsky, Raphael (2004). "Spreading the Gains from Globalization: What Can Be Learned from Value-Chain Analysis?". *Problems of Economic Transition*, 47 (2): 74-115.
- Kaplinsky, Raphael y Mike Morris (2001). "A Handbook for Value Chain Research". International Development Research Centre – IDRC.
- Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan.
- Milberg, William (2013). "Industrial policy when global value chains matter". Trabajo presentado en Multi-year Expert Meeting on Enhancing the Enabling Economic Environment at all Levels in Support of Inclusive and Sustainable Development, UNCTAD, 16-17 de abril.
- Milberg, William, Xiao Jiang y Gary Gereffi (2013). "Industrial Policy in the Era of Vertically Specialized Industrialization". En *Industrial Policy for Economic Development: Lessons from Country Experiences*, Irmgard Nubler, José Manuel Salazar-Xirinachs y Richard Kozul-Wright (editores). Ginebra: ILO-UNCTAD.
- OCDE (2013 a). "Trade Policy Implications of Global Value Chains: Contribution to the Report on Global Value Chains". Working Party of the Trade Committee. Febrero.
- OCDE (2013 b). "Drawing the Benefits from Global Value Chains – Draft Synthesis Paper". Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Investment Committee. Marzo.
- OCDE (2013 c). "Trade Policy Implications of Global Value Chains". http://www.oecd.org/sti/ind/Trade_Policy_Implications_May_2013.pdf

OCDE (2013 d). "Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains". París: OECD Publishing.

OCDE y OMC (2012). "Trade in Value-Added: Concepts, Methodologies and Challenges". <http://www.oecd.org/sti/ind/49894138.pdf>

OCDE y OMC (2013 a). "OECD-WTO Database on Trade Value-Added – First Estimates: 16 January 2013". http://www.oecd.org/sti/ind/TIVA_stats%20flyer_ENG.pdf

OCDE y OMC (2013 b). "OECD-WTO Database on Trade Value-Added – May 2013 Release". <http://www.oecd.org/sti/ind/TIVA%20flyer%20FINAL.pdf>

Pigou, Arthur (1943). "The Classical Stationary State". *Economic Journal*, 53 (212): 343-351.

Prebisch, Raúl (1949). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *El Trimestre Económico*, 16 (63): 347-431.

Sydor, Aaron (editor) (2011). *Global Value Chains: Impacts and Implications - Trade Policy Research 2011*. Ottawa: Foreign Affairs and International Trade, Minister of Public Works and Government Services Canada.

Taylor, Lance (1983). *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*. Nueva York: Basic Books.

Taylor, Lance (1990). "Real and money wages, output and inflation in the semi-industrialized world". *Economica*, 57 (227): 329-53. Agosto.

Taylor, Lance (1991). *Income Distribution, Inflation, and Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.

Taylor, Lance (2004). *Reconstructing Macroeconomics: Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

UNCTAD (2013 a). "Global Value Chains and Development. Investment and Value Added Trade in the Global Economy. A Preliminary Analysis". Nueva York y Ginebra: United Nations.

UNCTAD (2013 b). "World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development". Nueva York y Ginebra: United Nations.

USAID (2011). "Value Chain Development". Microlinks. <http://microlinks.kdid.org/topics/value-chain-development>

World Economic Forum (2012). "The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy". Global Agenda Council on the Global Trade System.

Zack, Guido y Demián Dalle (2014). "Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación para el crecimiento?". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 3.

Radiografía del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC: una caracterización cuantitativa del sistema a 20 años de su creación

Laura Daicz
Carlos Galperín
Federico Lavopa
Adriana Molina

Resumen

Este trabajo analiza, desde una perspectiva cuantitativa, los casos iniciados y tramitados en el marco del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. Para ello se procedió a construir una base de datos que incorporó de manera sistemática todos los detalles relevantes de las controversias iniciadas en este Sistema desde su entrada en vigor. Uno de los objetivos principales del trabajo es evaluar si el Sistema presenta algún sesgo en detrimento de los países en desarrollo (PED).

Los principales resultados obtenidos del análisis de los datos muestran que los PED vienen incrementando su participación en el Sistema como reclamantes y como demandados; que las normas más invocadas se refieren a las medidas de defensa comercial; que la mayor proporción de casos involucra a los productos industriales; que los PED recibieron más demandas por productos industriales que por productos del agro y la pesca; que en las decisiones del Grupo Especial y del Órgano de Apelación hay cierto sesgo –aunque pequeño– en contra de los PED, tanto si se aprecian los resultados globales como los referidos a las reclamaciones; y que las soluciones “extrajudiciales” han mostrado un papel importante en el funcionamiento del Sistema.

1. Introducción

Una de las grandes innovaciones de la Ronda Uruguay fue la creación de un mecanismo de solución de diferencias multilateral “con dientes” para dirimir las diferencias en materia comercial. Este sistema o mecanismo (en adelante el “Sistema”) resultó de un acuerdo entre los Estados Unidos, que se comprometieron a abandonar su práctica de adoptar medidas unilaterales para hacer cumplir las reglas multilaterales de comercio, y el resto de los Estados parte del GATT, que aceptaron fortalecer el sistema multilateral de solución de controversias, para asegurar su eficacia.

Si bien el GATT de 1947 incorporaba ya un procedimiento para resolver las controversias entre sus Partes Contratantes, el modo de adopción de las decisiones de dicho sistema implicaba que el mismo país demandado pudiera vetar la adopción de una resolución en su contra. En el nuevo esquema, plasmado en el Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias (en adelante, ESD) –uno de los Acuerdos integrantes del “paquete normativo” de la Organización Mundial del Comercio (OMC)–, el país demandado no tiene posibilidad de impedir que el procedimiento avance hasta arribar a una decisión final. Más aun, los aspectos jurídicos de esta decisión podrán luego ser revisados por un Órgano de Apelación, de carácter permanente. Por último, aunque no por ello menos importante, la decisión final a la que se arribe luego de este procedimiento podrá ser implementada mediante un complejo mecanismo que, en última instancia, culminará con una autorización al país perjudicado para adoptar medidas de retaliación contra el país demandado.

A poco menos de 20 años de funcionamiento, el ESD de la OMC es reconocido como uno de los sistemas de solución de controversias más exitoso del Derecho Internacional Público. Con 474 casos iniciados al 31 de diciembre de 2013, y 186 que llegaron a una decisión final, el mecanismo ha creado ya un sólido *corpus* propio de precedentes, principios procesales y reglas de interpretación que comienzan a ser crecientemente mencionados e invocados en otros sistemas de adjudicación, como por ejemplo en tribunales arbitrales que deciden sobre controversias entre inversores y Estados.

La creación del mecanismo de solución de diferencias de la OMC suele presentarse como una buena noticia para los países en desarrollo (PED). De no existir esta instancia multilateral y efectiva de resolver controversias, dice el argumento, ¿qué posibilidades tenía, por ejemplo, Antigua y Barbuda de compeler a los Estados Unidos a remover una medida que restringía su capacidad de exportar servicios de juegos de azar a dicho mercado? ¿Y qué probabilidades habría tenido Ecuador de doblegar a la Unión Europea en su política de administración del comercio de bananas?

Si bien el argumento parece, en una primera lectura, convincente, resulta cuestionable la pretensión de saltar de este tipo de ejemplos anecdóticos a una conclusión general de que el Sistema es beneficioso para los países en desarrollo. En primer lugar, porque estos mismos casos, que suelen ser citados para apoyar el argumento, demuestran las grandes dificultades que enfrentan los países menos poderosos para llevar adelante un procedimiento en el marco del ESD y, en particular, para hacer cumplir las decisiones que los favorecen.⁽¹⁾ En segundo lugar –y quizás más importante–, la información que pueden proveer estos casos no es suficiente para corroborar la proposición general que establece que el Sistema es beneficioso para los países en desarrollo.

De hecho, diversos trabajos siembran dudas sobre la veracidad de esta proposición. Este es el caso, por ejemplo de Gregory Shaffer (2003), quien plantea que los países desarrollados están mucho mejor posicionados para aprovechar los recursos de este sistema altamente legalizado, y que muchos países en desarrollo ni siquiera consideran la posibilidad de iniciar casos o ser partícipes como terceros en el Sistema, dado que la participación implica importantes costos y beneficios inciertos. En la misma línea, Kim (2008) sostiene que los países con la capacidad burocrática y administrativa para llevar adelante procedimientos complejos “cosechan” los beneficios del aumento de la legalidad del proceso de solución de diferencias, pero que para los países que no cuentan con tal capacidad –principalmente países pobres y los países en desarrollo–, los beneficios potenciales están contrarrestados por la dificultad en los procedimientos. Quizás más importante es el hecho de que estas visiones “escépticas” del ESD no se ven reflejadas solamente en los debates teóricos: los problemas derivados de las limitaciones de recursos

1 Antigua y Barbuda inició Consultas con los Estados Unidos en 2003 y el OSD falló a su favor dos años después. En 2013, a pesar de la autorización del OSD para suspender concesiones u otras obligaciones, los reclamos de Antigua y Barbuda por el incumplimiento de los EE.UU. seguían sin resolverse. En el caso de Ecuador contra la Unión Europea, las Consultas se iniciaron en 1995. En respuesta al fallo del OSD, la UE redujo el arancel, pero solo temporariamente. El conflicto renació con el establecimiento de nuevos aranceles, y tras reiterados fallos a favor del reclamante, las partes llegaron a un nuevo acuerdo en 2009. En 2012 –quince años después del dictamen del OSD–, se adoptó una solución mutuamente convenida tras la certificación por parte de la OMC de que los países de la Comunidad Europea habían procedido al ajuste arancelario acordado.

humanos y financieros para acceder al Sistema fueron planteados por los mismos gobiernos de los PED en las negociaciones sobre modificaciones al ESD que se llevan a cabo en el marco de la Ronda Doha (OMC, 2011).

Estas hipótesis han sido también contrastadas desde el punto de vista empírico. En general –de acuerdo con la denominada hipótesis de la capacidad legal– se ha encontrado que los países con menos recursos legales y conocimientos presentan una menor propensión a litigar (Horn y Mavroidis, 2006). También se ha planteado que los países más pequeños no tendrían la capacidad para hacer cumplir las resoluciones del Sistema, o temen recibir de parte del país demandado una represalia que se reflejaría en reducción de preferencias comerciales, una menor asistencia técnica y financiera y hasta en cuestiones políticas y militares –denominada la hipótesis del poder. Sin embargo, la verificación de esta última hipótesis presenta resultados disímiles según los trabajos que la han testeado (Horn y Mavroidis, 2006). No obstante, algunos trabajos más recientes (por ejemplo, Hoekman, Horn y Mavroidis, 2008; Horn, Johannesson y Mavroidis, 2011) concluyen que el Sistema no presenta un sesgo en contra de los PED.⁽²⁾

A fin de responder de una manera más rigurosa al interrogante de si el Sistema beneficia a los PED, el presente trabajo propone realizar una revisión del funcionamiento de este Sistema a partir de una caracterización cuantitativa. Para ello se procedió a construir una base de datos que incorporó de manera sistemática todos los detalles relevantes de las controversias tramitadas en el marco del ESD desde su entrada en vigor. Se espera que el análisis de la información contenida en esta base ayude a entender cuestiones tales como qué países han recurrido a este mecanismo multilateral de solución de diferencias comerciales y su tasa relativa de representación, cuáles son las cuestiones tratadas con mayor frecuencia, cuántas se han resuelto y en qué etapa del proceso, y cómo han sido las decisiones en relación con los miembros participantes, los Acuerdos invocados y los productos involucrados, entre otros puntos.

Es importante señalar que no se trata del primer esfuerzo por analizar cuantitativamente los casos tramitados en el marco del ESD. De hecho, este artículo se basa en un enfoque previo similar realizado por Horn y Mavroidis (Horn y Mavroidis, 2008 a; Horn, Johannesson y Mavroidis, 2011). Sin embargo, el presente trabajo busca ampliar dichos estudios, a fin de incluir aspectos –en nuestra opinión, fundamentales–, que no formaron parte de dichos trabajos.

A tal fin, en primer lugar se realiza un breve resumen de las etapas del proceso de solución de diferencias. Seguidamente se describen la base de datos construida, los datos utilizados y el método empleado. En la cuarta sección se presentan y discuten los principales resultados cuantitativos. El artículo cierra con algunas conclusiones y nuevas propuestas de investigación en esta área de conocimiento que el CEI pretende desarrollar en números posteriores de esta publicación.

2. Las etapas del proceso de solución de diferencias de la OMC

La presente sección tiene como objetivo esbozar algunos aspectos centrales del ESD, con especial énfasis en aquellos aspectos y definiciones que serán utilizadas para analizar el funcionamiento y el desempeño del sistema de solución de diferencias de la OMC. Por lo tanto, no tiene la pretensión de brindar una descripción exhaustiva del Sistema, sino, simplemente, de facilitar la comprensión de las estadísticas y los comentarios que se presentarán en los apartados subsiguientes.

De acuerdo con el ESD, las controversias comienzan con una solicitud de celebración de Consultas, que puede extenderse por un período máximo de 60 días, y en la cual deben indicarse las medidas en litigio y las normas de la OMC que supuestamente se estarían infringiendo. El conjunto de estos dos últimos elementos se denomina fundamentos jurídicos de la reclamación (ESD: 4.4), y suele abreviarse como reclamación (*claim*, en inglés). Las diferencias pueden referirse –y a menudo lo hacen– a varios Acuerdos.

En caso de que no se llegue a una solución satisfactoria en dicha etapa, el reclamante puede solicitar el establecimiento de un Grupo Especial o Panel. En esta etapa –que no debería superar los 6 o 9 meses, según las características del caso– se inicia un proceso de intercambio de escritos y audiencias de las partes con el Grupo Especial, que culmina con la elaboración de un Informe definitivo a cargo de dicho Grupo. Este Informe puede, a su vez, ser recurrido ante el Órgano de Apelación por cualquiera de las partes. La apelación debe limitarse a cuestiones de derecho. El Órgano de Apelación deberá emitir su Informe en un período de no más de 60 días o, en casos

2 Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estos autores llegan a dicha afirmación revisando los resultados de los casos, pero no tienen en cuenta las dificultades que estos países pueden encontrar para acceder al Sistema. Por lo tanto, no consideran los casos que no pudieron iniciarse.

especiales, no mayor a 90 días.

Los Informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación son posteriormente remitidos al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) –encargado de administrar las normas y procedimientos del Sistema– para su adopción, para lo cual dispone de un plazo de 60 días. Para rechazarlo se requiere el consenso de todos los miembros, que incluye a la parte reclamante y a la demandada. Este principio del “consenso negativo” torna muy difícil bloquear la adopción de las resoluciones, situación que sí podía ocurrir en el sistema que regía en el GATT, en el cual la parte perdedora podía obstaculizar la aprobación del Informe utilizando su poder de veto (Lacarte y Piérola, 2004).

Una vez adoptado el Informe, en caso de encontrarse una violación del Derecho de la OMC, el OSD instruirá al país demandado a poner su legislación en conformidad con las normas de la OMC. Si esta recomendación no se lleva adelante, comienza un intrincado procedimiento que, finalmente, podrá culminar en la autorización al país reclamante para imponer una retaliación. Esta deberá ser equivalente al daño que demuestre que ha sufrido como resultado de la medida cuestionada.

El proceso puede detenerse en cualquier etapa si las partes llegan a una solución mutuamente convenida o aceptable, la cual debe notificarse al OSD. Este es un rasgo distintivo de este sistema de solución de diferencias, cuyo objetivo es “hallar una solución positiva a las diferencias” (ESD: 3.7), sin importar si se alcanza en ausencia de un dictamen “judicial”. Por otro lado, la parte reclamante puede solicitar la suspensión de los trabajos del Grupo Especial por un período no superior a los 12 meses. Una vez superado dicho período, se deja sin efecto la constitución del Grupo (ESD: 12.12) si: i) el demandado modificó, suspendió o derogó la medida cuestionada; ii) se encontró una solución que no se notificó al OSD; o iii) se perdió el interés en el caso, entre otros motivos.

3. Metodología para la construcción de la Base de Datos de Controversias ante la OMC

A fin de cumplir con los objetivos propuestos en el trabajo, se construyó una base de datos con información sobre los casos que se tramitaron en el marco del ESD desde sus inicios (01/01/1995) hasta el año 2013 inclusive. Esta base incluye información sobre las partes intervinientes –reclamantes y demandados–, los artículos de los Acuerdos invocados, las fechas de ocurrencia de cada etapa, los productos involucrados, las reclamaciones, los resultados de las reclamaciones en los Informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación, los nombres y las nacionalidades de los miembros de cada Grupo Especial y el resultado general del caso.

Para la elaboración de la base se realizó, en primer lugar, un relevamiento de las iniciativas similares de acceso público existentes al momento. En vista de que una de estas iniciativas, la desarrollada por Horn y Mavroidis bajo los auspicios del Banco Mundial³, cubría una parte importante de los aspectos que se esperaba abarcar en el proyecto del CEI, se decidió utilizarla como punto de partida, y se incorporó toda la información concerniente disponible en ella⁴. Esta base había sido actualizada por última vez en junio de 2011.

La base diseñada por el CEI, y que sirvió de base para los resultados presentados en este trabajo, buscó realizar contribuciones en tres aspectos respecto de la elaborada por Horn y Mavroidis: (i) actualizar la información; (ii) agregar o completar ciertos aspectos de las controversias no registrados anteriormente; y (iii) organizar la información con el fin de facilitar un análisis estadístico de los casos (ver Recuadro 1 para una descripción más detallada de las mejoras realizadas).

El análisis propuesto en el presente estudio utiliza el método de inventario, que consiste en registrar la cantidad de disputas y de algunos de los elementos que las conforman, a partir de lo cual se calculan diferentes indicadores. Vale señalar que un inconveniente del método de inventario es que no diferencia los resultados según su importancia para las partes o según el impacto que pueden tener sobre el comercio. Con este método, suma uno al conteo general tanto una reclamación sobre la falta de cumplimiento de una cuestión menor –meramente formal– como una reclamación sobre un aspecto sustancial de una medida de política comercial. Su ventaja es que no precisa un análisis subjetivo, lo cual disminuye las probabilidades de ser afectado por el punto de vista del analista.

3 Disponible en el sitio web del Banco Mundial denominado “WTO Dispute Settlement Database” (<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20804376-pagePK:64214825-piPK:64214943-theSitePK:469382,00.html>).

4 Los detalles de esta base están explicados en Horn y Mavroidis (2008 b).

Recuadro 1

Mejoras a la Base de Horn y Mavroidis

Primero, se actualizó la información de los casos con los datos disponibles en el sitio del OSD de la OMC*. Esto permitió extender el período cubierto por la Base, de manera que abarcara desde el inicio del OSD hasta fin del año 2013 inclusive.

Segundo, se registró la conclusión final de los Informes adoptados por el OSD. Dicha conclusión incluye, en caso de corresponder, las recomendaciones para que la parte demandada ponga su legislación en conformidad con las normas de la OMC. Si bien en general el resultado de los casos suele ser ambiguo, debido a que cada caso abarca una multiplicidad de reclamaciones particulares que pueden decidirse a favor o en contra de una u otra parte, el resultado de los casos es un indicador que permite ver fácilmente si el procedimiento tuvo como resultado algún impacto concreto sobre el país demandado o no.

Tercero, se codificaron los productos en cuestión de acuerdo con el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías** en todos los casos que involucran controversias relativas al comercio de mercancías y que llegaron a la etapa de Solicitud de Establecimiento de Grupo Especial. Cabe destacar que la Base de Horn y Mavroidis solo incluía esta información si el código figuraba como tal en los documentos oficiales del caso. En cambio, en la base elaborada por el CEI se identificó el código de aquellos productos que se mencionan en los documentos oficiales según su descripción. Si bien no fue posible identificar los productos de la totalidad de los casos –ya sea porque se trata de un reclamo que no se refiere a bienes o porque apela a cuestiones generales que no involucran a ninguna mercancía en particular–, esta codificación permite ampliar el análisis de los casos, ya que permite incorporar cuestiones tales como sectores y volúmenes o valores de comercio involucrados.

* http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

** Se incorporó el código al mayor grado de desagregación posible, ya sea a 2, 4 o 6 dígitos.

Fuente: CEI

Para aplicar este método, una cuestión que debió definirse es qué unidad de cuenta de disputas se utilizaría. Siguiendo la práctica habitual en este tipo de estudios (Busch y Reinhardt, 2000; Horn y Mavroidis, 2008 a), se decidió optar por los casos bilaterales. Esta medida resulta de transformar las disputas que involucran a múltiples partes en disputas bilaterales, esto es, entre solo dos partes, un reclamante y un demandado.⁽⁵⁾ En consecuencia, si un caso involucra a más de un reclamante o a más de un demandado, el caso se divide en tantos casos bilaterales como pares de partes estén involucrados.⁽⁶⁾ Entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 2013, en la OMC se registraron 474 casos, que se corresponden con 506 casos bilaterales.⁽⁷⁾

Además de contabilizar la cantidad de casos y su evolución, también se registran sus resultados, esto es, si fue favorable al reclamante o al demandado. Ante esto surgen dos cuestiones metodológicas: la primera se refiere al método para medir los resultados, y la segunda consiste, una vez más, en la elección de la unidad de cuenta.

En la literatura especializada se han propuesto dos métodos para medir los resultados, que se diferencian por la influencia que puede tener la subjetividad de quien construye la base. El primer método es más objetivo y consiste en observar si el OSD solicitó al país demandado que modifique su legislación, sin importar si dicha modificación fue llevada a cabo. Este camino es el seguido por Horn y Mavroidis. El segundo método, sugerido por Hudec (1993) y utilizado por Busch y Reinhardt (2000), consiste en determinar si quien perdió el caso modificó la medida cuestionada. Si bien este segundo método permitiría que el inventario de medidas brinde una idea más precisa del

5 No se cuentan las terceras partes, pues en el caso no se especifica si apoyan al reclamante o al demandado, aunque lo habitual es que tengan una postura más cercana al reclamante (Horn, Johannesson y Mavroidis, 2011).

6 Por ejemplo, si en un caso hay 3 reclamantes y 1 demandado, hay 3 casos bilaterales, por más que en el registro de la OMC figuren como un solo caso.

7 Hay 8 casos con más de un reclamante: DS 2 (2 reclamantes), DS 16 (4), DS 27 (5), DS 35 (6), DS 58 (4), DS 158 (5), DS 217 (9), DS 234 (2). Los casos con más de un demandado son 2: DS 443 (2 demandados), DS 452 (3). En ambos se demanda a la UE como bloque y a alguno/s de sus países miembros simultáneamente.

impacto de las disputas, no siempre es fácil determinar de manera objetiva si hubo modificación de la medida de política reclamada y, además, si la modificación perjudica o no al demandado (Hoekman, Horn y Mavroidis, 2008).

En relación con el debate sobre la unidad de cuenta para medir los resultados, en la literatura se han propuesto dos medidas alternativas: (i) cantidad de casos bilaterales en los que el OSD solicitó al país demandado que modifique su legislación; o (ii) cantidad de reclamaciones⁽⁸⁾ decididas a favor del reclamante (o del apelante en el caso de las apelaciones).

Cuando se eligen los casos bilaterales, se verifica si al final de la sección de constataciones y conclusiones del Informe del Grupo Especial o del Órgano de Apelación –para el cálculo se toma en cuenta el dictamen de la última etapa alcanzada– se recomienda que el OSD solicite a la parte demandada que ponga las medidas incompatibles con los Acuerdos de la OMC en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud de dichos Acuerdos. Cuando el OSD recomienda la puesta en conformidad de al menos una medida reclamada, se considera que el resultado es favorable al reclamante; en caso contrario, se registra como favorable al demandado.

La segunda alternativa es utilizar como unidad de cuenta a las reclamaciones. Un caso bilateral está constituido por múltiples reclamaciones, debido a que el reclamante puede considerar que la norma del país demandado viola distintos artículos del mismo Acuerdo, distintos Acuerdos, o incluso un mismo artículo puede considerarse violado en distintas aplicaciones. Para cada una de las reclamaciones los miembros del Grupo Especial o del Órgano de Apelación o bien emiten una decisión favorable al reclamante o al demandado, o bien dictaminan que no es pertinente formular un juicio, ya sea por falta de relevancia o por el principio de economía procesal⁽⁹⁾. Al igual que el resultado general, estas decisiones se encuentran en la sección de “Conclusiones” del Informe del Grupo Especial y del Órgano de Apelación, en caso de que hubiere.

En el presente trabajo se decidió utilizar ambas unidades de cuenta para medir los resultados: casos bilaterales y reclamaciones.

Cabe señalar que los fundamentos jurídicos de la apelación no son los mismos que los de la demanda original, debido a que, como se explicó en la Sección 2, la apelación debe limitarse a cuestiones de derecho, en las que se evalúa el análisis realizado por el Grupo Especial. Por tanto, las reclamaciones sobre las que uno y otro Grupo se pronuncian no son las mismas. Además, el Órgano de Apelación puede modificar la decisión del Grupo Especial, tanto en lo que hace al resultado global como en lo que respecta a cada reclamación apelada. Por estos motivos es que en este trabajo se realizan análisis independientes de los Informes de las dos instancias procesales.

Por último, para facilitar el análisis, y siguiendo la clasificación propuesta por Horn y Mavroidis (2008 a), los resultados obtenidos de la base se muestran agrupando a los países en cuatro categorías:

- G2: Estados Unidos y la Unión Europea⁽¹⁰⁾;
- Resto PD: el resto de los países desarrollados;
- PED: los países en desarrollo;
- PMA: los países menos adelantados.

En el Anexo 1 se incluyen los países que pertenecen a cada categoría (Cuadro A.1). El objeto de esta división es permitir revisar la hipótesis de que el grado de desarrollo de un país tiene alguna vinculación con el uso del Sistema y con los resultados obtenidos. La categoría del G2 se emplea para diferenciar a las dos economías que registran la mayor participación en este Sistema. Por su parte, como la participación de un PMA se registra solo en la etapa de Consultas, esta categoría figura solo en un cuadro del análisis posterior.

8 Tal como se explica en la Sección 2, se entiende por reclamación a la medida de política cuestionada más la norma de la OMC que se estaría infringiendo.

9 La aplicación del principio de economía procesal ocurre cuando en un caso se reclama que una medida de política viola diferentes normas de la OMC. En esta circunstancia, los “jueces” no están obligados a resolver todas las reclamaciones, sino que alcanza con que traten las reclamaciones necesarias para resolver la sustancia de la disputa. Si se demuestra que la medida es inconsistente con una norma, no es necesario que se examine si es inconsistente con las otras normas invocadas (WTO, 2004).

10 Como Unión Europea se consideran los 28 países que la conforman en la actualidad, sin importar la fecha de su incorporación al bloque; esto es, se incluye dentro de la UE a los países que participaron cuando no eran miembros. También entran dentro de la UE los miembros que fueron demandados a título individual.

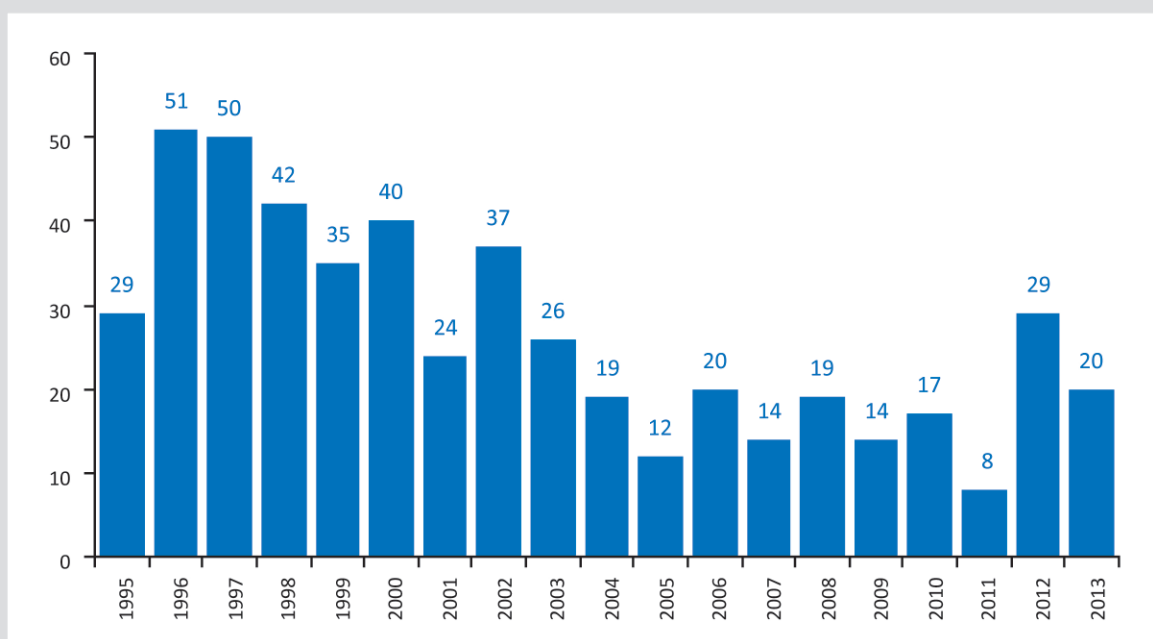
4. Descripción y discusión de los resultados obtenidos

4.1. Los casos iniciados

Entre enero de 1995 y diciembre de 2013 se iniciaron –o, más precisamente, iniciaron la etapa de Consultas– un total de 506 casos bilaterales en el marco del ESD. El promedio para dicho período es de 27 casos bilaterales por año. En los primeros años se registra una mayor cantidad, en particular en los años 1996 y 1997 (Gráfico 1).

Gráfico 1

Casos bilaterales iniciados por año



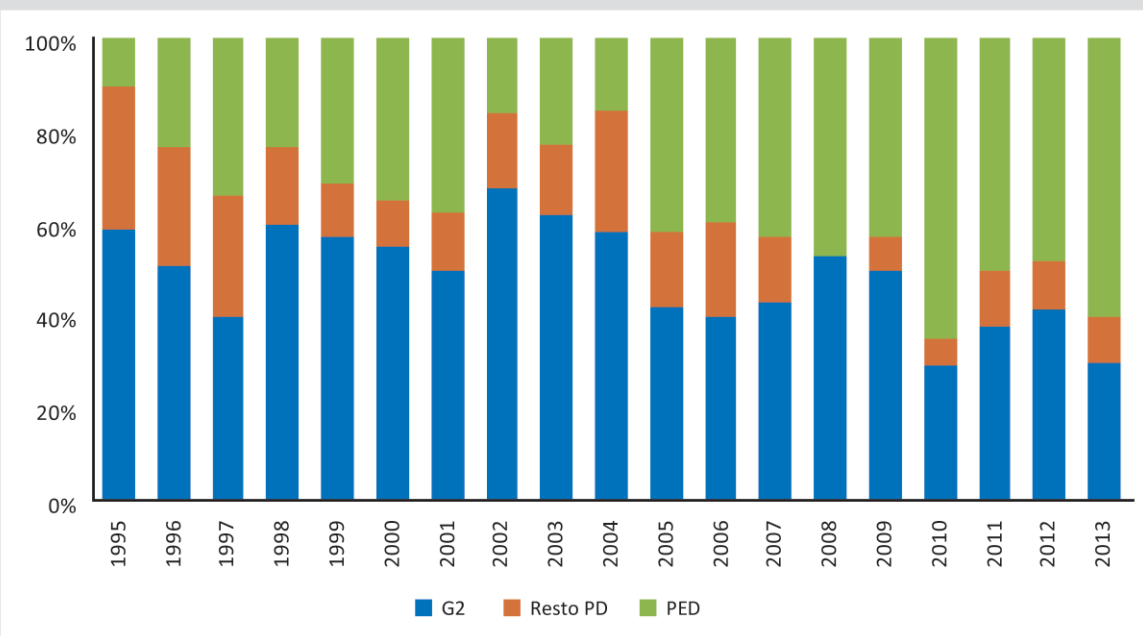
Fuente: CEI

En cuanto a los participantes, los países del G2 fueron demandados en el 51% de los casos, los PED en el 33% y el resto de los desarrollados en el 16%. El protagonismo de los primeros se verifica desde los inicios del Sistema hasta el año 2004. En el año 2005 la participación de los PED comienza a incrementarse, hasta superar a la del G2 desde el 2010 en adelante (Gráfico 2).

El G2 encabeza también la lista de reclamantes, aunque en este caso la diferencia es menor: iniciaron el 41% de las Consultas, los PED iniciaron el 36% y el resto de los desarrollados, el 23%. Si bien los dos primeros grupos alternan años donde uno u otro muestra una participación mayor, también en este caso se observa que los PED incrementaron su participación en los últimos años. Mientras que hasta el año 2004 habían iniciado el 32% de los casos, su participación fue de 54% en el período 2010-2013, cuando la del G2 fue solo de 31% (Gráfico 3).

Gráfico 2

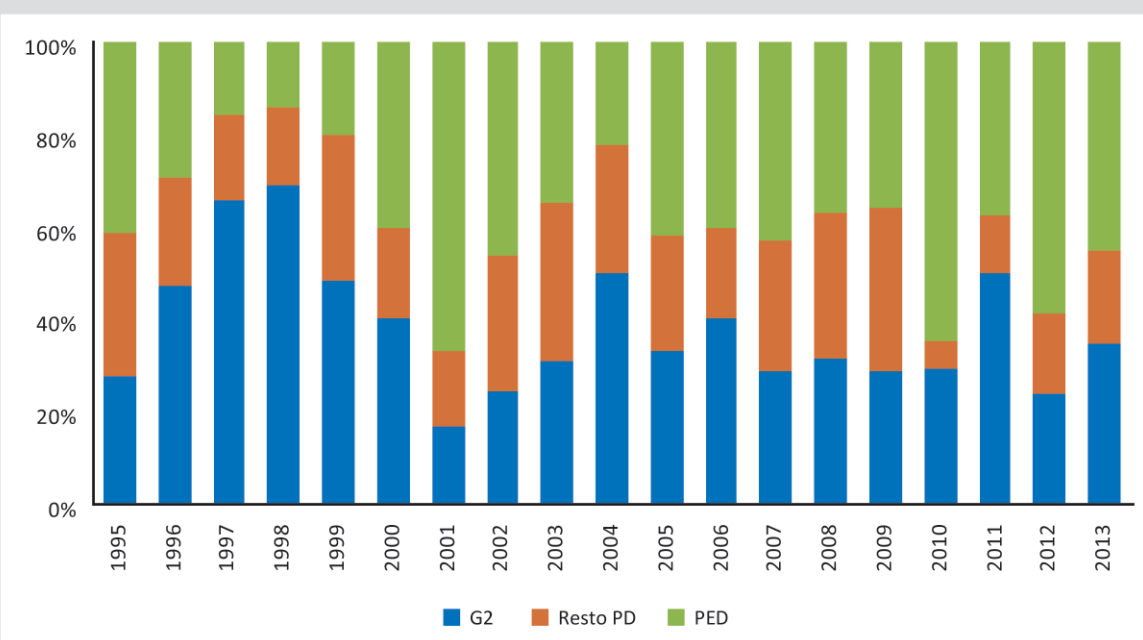
Participación de cada grupo como demandado en los casos bilaterales iniciados por año



Fuente: CEI

Gráfico 3

Participación de cada grupo como reclamante en los casos bilaterales iniciados por año



Fuente: CEI

4.2. Evolución de los casos iniciados

4.2.1. Proporción de casos que alcanzaron cada una de las etapas previstas en el ESD

De los 506 casos bilaterales iniciados a diciembre de 2013, el 59% pasó a la instancia de solicitud de constitución del Grupo Especial, el 42% tuvo Informe del Grupo Especial y el 28% llegó a la instancia de Apelación (Cuadro 1). Desde otra perspectiva, se aprecia que se apelaron dos terceras partes de los casos bilaterales que tuvieron Informe del Grupo Especial.

Cuadro 1

Evolución de los casos bilaterales en el OSD, 1995-2013

	Solicitud de Consultas	Solicitud de Grupo Especial	Constitución del Grupo Especial	Informe del Grupo Especial distribuido	Apelación al Informe del Grupo Especial	Informe adoptado
Cantidad de casos	506	300	243	212	142	203
% sobre casos iniciados	100%	59%	48%	42%	28%	40%
% sobre etapa previa*	-	59%	81%	87%	67%	96%

*En el caso de "Informe adoptado", la participación se calcula sobre el total de "Informe del Grupo Especial distribuido".

Fuente: CEI

La diferencia entre la cantidad de solicitud de Consultas presentadas y los casos que llegaron a la etapa de Grupo Especial puede deberse a casos pendientes de resolución y tratamiento, casos que se dejaron sin efecto por decisión de la parte reclamante o a soluciones mutuamente convenidas alcanzadas de manera previa a la solicitud de constitución del Grupo Especial.

La proporción de casos que llegaron a la etapa de Grupo Especial es un poco superior a la registrada en los años del GATT (entre 1948 y 1994), previo al inicio del OSD en 1995: 45% entre 1948 y 1994 (Busch y Reinhardt, 2000), y 59% entre 1995 y 2013. Aunque en la etapa de la OMC aumentó la proporción de las disputas que llegaron a un Grupo Especial, es de resaltar que alrededor del 40% de los casos iniciados no pasa de la etapa de Consultas.

4.2.2. Participación de distintos grupos de países en las distintas etapas de los casos iniciados

En lo que hace a los participantes en este proceso, la mayor cantidad de casos bilaterales fueron iniciados por los Estados Unidos y la Unión Europea (206 o 41%), que también fueron los más demandados (256 o 51%) (Cuadro 2). En segundo lugar figuran los PED, tanto en su papel de reclamantes (36%) como de demandados (33%). Los PMA solo presentaron una solicitud de Consultas (Bangladesh contra India).

Cuadro 2

Cantidad de casos bilaterales con solicitud de Consultas, 1995-2013

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	76	50	80	206
	Resto PD	74	13	31	118
	PED	106	21	54	181
	PMA	0	0	1	1
	Total	256	84	166	506

Fuente: CEI

Con respecto al destino del reclamo, el G2 ha demandado con la misma frecuencia tanto a sí mismo como a los PED, y con una frecuencia levemente inferior al resto de los países desarrollados. Esto se contrasta con los PED y con el resto de los desarrollados, que iniciaron alrededor del 60% de sus respectivos casos contra el G2. Por su parte, el G2 recibió la mayor parte de las demandas por parte de los PED, mientras que el resto de los desarrollados y los PED tuvieron al G2 como principal reclamante.

En lo que hace a la solicitud de Grupo Especial –segunda instancia del proceso, posterior a la etapa de Consultas–, también la mayor proporción corresponde al G2 (39%), seguido por los PED (34%) y el resto de los PD (27%) (Cuadro 3). Las proporciones como demandados y a nivel bilateral son similares a las de la etapa de Consultas. Por lo tanto, el comportamiento de los grupos de países es el mismo en las dos etapas iniciales de este proceso.

Cuadro 3

Cantidad de casos bilaterales con solicitud de Grupo Especial, 1995-2013

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	42	30	46	118
	Resto PD	58	10	13	81
	PED	63	10	28	101
	PMA	0	0	0	0
	Total	163	50	87	300

Fuente: CEI

Los quince primeros Miembros que han actuado como reclamantes comprenden el 83% del total de casos bilaterales, mientras que los primeros quince demandados representan el 86% (Cuadros 4 y 5). Entre los países desarrollados, los que más han participado son los EE.UU. (21% como reclamante y 26% como demandado), la UE (18% y 20%), y Canadá (7% y 3%). Entre los PED, no hay muchas diferencias según se los mire como reclamantes o como demandados: Brasil (5%), México (5%), la Argentina (4%) e India (4%) son quienes iniciaron mayor proporción de Consultas, mientras que entre los PED demandados, los principales fueron China (6%), la Argentina (4%), India (4%) y Brasil (3%).

Cuadro 4

Principales Miembros que iniciaron Consultas, 1995-2013 en orden descendente por cantidad de casos bilaterales

#	Reclamante	Cantidad de casos bilaterales	% sobre casos bilaterales iniciados	% de exportaciones mundiales*
1	Estados Unidos	106	21%	9,4%
2	UE**	90	18%	12,2%
3	Canadá	33	7%	3,1%
4	Brasil	27	5%	1,2%
5	México	23	5%	2,1%
6	Argentina	21	4%	0,4%
7	India	21	4%	1,2%
8	Japón	19	4%	5,5%
9	República de Corea	16	3%	2,8%
10	China	14	3%	8,2%
11	Tailandia	13	3%	1,2%
12	Chile	10	2%	0,4%
13	Guatemala	9	2%	0,1%
14	Honduras	8	2%	0,0%
15	Indonesia	8	2%	0,9%
	Resto	88	17%	
Total		506	100%	

* Promedio 1995-2013

** Exportaciones extra-UE

Fuente: CEI y FMI

Cuadro 5

Principales Miembros demandados en Consultas,
1995-2013

en orden descendente por cantidad de casos bilaterales

#	Demandado	Cantidad de casos bilaterales	% sobre casos bilaterales iniciados	% de importaciones mundiales*
1	Estados Unidos	134	26%	14,5%
2	UE**	99	20%	13,4%
3	China	31	6%	6,9%
4	Argentina	22	4%	0,3%
5	India	22	4%	1,7%
6	Canadá	17	3%	3,1%
7	Australia	15	3%	1,3%
8	Brasil	15	3%	1,1%
9	Japón	15	3%	4,9%
10	República de Corea	14	3%	2,6%
11	México	14	3%	2,3%
12	Chile	13	3%	0,4%
13	Turquía	9	2%	1,1%
14	Hungría	7	1%	0,6%
15	Indonesia	7	1%	0,7%
	Resto	72	14%	
Total		506	100%	

* Promedio 1995-2013

** Importaciones extra-UE

Fuente: CEI y FMI

El papel protagonista de los Estados Unidos y de la UE lleva a la pregunta de si la importancia como exportador e importador mundial puede relacionarse con la participación en los casos, ya sea como reclamante o como demandado. Una primera mirada permite apreciar que la UE y los EE.UU., dos de los mercados más grandes del mundo y con mayor participación en las exportaciones e importaciones mundiales del período 1995-2013, son los más demandados y quienes iniciaron el mayor número de demandas.

Una posible explicación de esto es que los países con mayor volumen de comercio y mayor diversificación de productos y mercados tienen más probabilidades de encontrar problemas de acceso para sus productos o de representar un mercado de difícil acceso para terceros países que puedan cuestionarlos por violar normas de la OMC (Horn y Mavroidis, 2006). Sin embargo, la vinculación entre el tamaño del mercado y la participación en los casos no se verifica para todos; esto es, un país puede presentar una participación en el total de casos que sea significativamente distinta a su participación en el comercio mundial, como se aprecia con la Argentina, Brasil, India y Chile, entre otros.

Un dato interesante es que los reclamos de los EE.UU. y la UE –los dos principales usuarios del Sistema– contra los PED se concentraron en pocos países, entre los que sobresalen China, India, la Argentina, Brasil y Filipinas (Cuadro 6). Un rasgo común de estos países es que la mayoría son consideradas economías emergentes industrializadas (Uapadhyaya, 2013). Esto mostraría que las acciones de los Estados Unidos y la UE contra los PED estarían sesgadas hacia los países con mayor potencial productivo.

Cuadro 6

Los reclamos de los Estados Unidos y la UE contra los PED, 1995-2013

a. Estados Unidos					b. UE				
Demandado	Solicitud de Consultas	% sobre total PED	Solicitud de Grupo Especial	% sobre total PED	Demandado	Solicitud de Consultas	% sobre total PED	Solicitud de Grupo Especial	% sobre total PED
Argentina	5	12%	3	13%	Argentina	8	21%	5	23%
Brasil	4	10%	1	4%	Brasil	5	13%	1	5%
Chile	1	2%	0	0%	Chile	3	8%	3	14%
China	15	37%	10	42%	China	7	18%	5	23%
Egipto	1	2%	0	0%	Filipinas	1	3%	1	5%
Filipinas	4	10%	2	8%	India	10	26%	4	18%
India	6	15%	5	21%	Indonesia	1	3%	1	5%
Indonesia	3	7%	2	8%	Paquistán	1	3%	0	0%
Paquistán	1	2%	1	4%	Rusia	1	3%	1	5%
Venezuela	1	2%	0	0%	Tailandia	2	5%	1	5%
Total PED	41	100%	24	100%	Total PED	39	100%	22	100%

Fuente: CEI

4.3. Los Acuerdos de la OMC invocados

La revisión de los Acuerdos invocados en las controversias permite apreciar el tipo de problemas que son objeto de las disputas. El GATT de 1947 es el Acuerdo más mencionado (Cuadro 7), lo cual se explica porque la mayor parte de las diferencias involucra al comercio de bienes, y este Acuerdo contiene el corazón de las normas que regulan dichos flujos. De los Acuerdos que tratan cuestiones específicas, los invocados con mayor frecuencia son los que se refieren a medidas de defensa comercial: medidas compensatorias, derechos antidumping y salvaguardias. Según Hoekman, Horn y Mavroidis (2008), esta predominancia puede deberse al creciente empleo de estos mecanismos de protección, así como al cúmulo de cuestiones de procedimiento que involucran y que pueden ser objeto de controversia.

Las otras cuestiones con más menciones son, en orden descendente, las referidas al Acuerdo sobre la Agricultura (AsA), al de Obstáculos técnicos al comercio (OTC), al de Procedimiento para el trámite de licencias de importación, al de Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC) y al de Medidas sanitarias y fitosanitarias (AMSF).

Los países del G2 son quienes enfrentan la mayor proporción de demandas referidas a las medidas de defensa comercial: 57% (64 de 113) de las demandas por subvenciones y medidas compensatorias, 60% de las demandas por medidas antidumping, y 45% por salvaguardias, en este caso apenas superados por los PED, que recibieron el 50% de las demandas por esta cuestión. A su vez, los Estados Unidos y la UE son los mayores reclamantes por subvenciones (45%), mientras que los PED iniciaron la mayor proporción de demandas por antidumping (60%) y salvaguardias (48%).

Cuadro 7

Acuerdos invocados en los casos bilaterales con solicitud de Consultas, 1995-2013*

en orden descendente

Acuerdo	Total	RECLAMANTES				DEMANDADOS		
		G2	Resto PD	PED	PMA	G2	Resto PD	PED
GATT de 1994	408	152	101	154	1	205	60	143
Subvenciones y medidas compensatorias	113	51	31	31	0	64	19	30
Antidumping	110	24	35	50	1	66	10	34
Agricultura	82	38	23	21	0	39	17	26
Acuerdo por el que se establece la OMC	62	11	18	33	0	55	1	6
Obstáculos técnicos al comercio	51	14	17	20	0	33	12	6
Trámite de licencias de importación	47	20	14	13	0	15	10	22
MIC	45	24	10	11	0	13	6	26
Salvaguardias	44	11	12	21	0	20	2	22
Medidas sanitarias y fitosanitarias	41	17	13	11	0	20	17	4
Propiedad intelectual	35	24	2	9	0	16	10	9
Servicios	27	13	4	10	0	13	6	8
Protocolo de Adhesión	22	12	7	3	0	2	0	20
Entendimiento Solución de Diferencias	16	7	5	4	0	15	1	0
Textiles y vestido	16	7	1	8	0	7	3	6
Valoración en aduana	15	7	1	7	0	6	1	8
Normas de origen	7	2	3	2	0	6	0	1
Contratación Pública	4	3	1	0	0	2	2	0
GATT de 1947	1	0	0	1	0	0	1	0

* Se indica la cantidad de casos bilaterales cuya solicitud de Consultas contiene al menos una reclamación relativa a cada Acuerdo. En cada caso suele mencionarse más de un Acuerdo, por lo que la suma de cada columna es superior a la cantidad de casos bilaterales que figura en el Cuadro 2.

Fuente: CEI

Respecto de los Acuerdos que afectan especialmente al comercio agrícola, de alimentos y de productos de la pesca –Acuerdo sobre la Agricultura y el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias –, el G2 es quien ha iniciado y recibido el mayor número de demandas: el 46% y el 48% de los casos que incluyen el AsA y el 41% y el 49% de los casos que incluyen el AMSF. En relación con las otras medidas que más se han mencionado, los PED son quienes más han reclamado por obstáculos técnicos (39%) y el G2 es quien ha recibido más demandas (65%). Por licencias de importación, el 43% de los reclamos fueron iniciados por el G2, y los PED recibieron el 47% de las demandas. Similar es lo que sucede con las medidas relacionadas con la inversión: 53% de los reclamos por parte del G2, y 58% de las demandas hacia los PED.

4.4. Los productos involucrados

Como se señaló en la Sección 3, una de las innovaciones de la base de datos elaborada por el CEI es la de permitir el análisis de los productos involucrados en cada una de las controversias que alcanzaron la etapa de solicitud de Grupo Especial. Aunque los productos se identificaron al mayor grado de desagregación posible del Sistema Armonizado (SA), para facilitar el análisis, se utilizaron las siguientes categorías, organizadas según el capítulo del

SA al que pertenecen:

- Agroalimentos y productos de la pesca: capítulo 1 al 24;
- Productos minerales: capítulo 25 al 27;
- Productos industriales: capítulo 28 al 97.

Del total de casos bilaterales en los que se pudo identificar a los productos involucrados, la mayor parte (56%) hace referencia a por lo menos un producto industrial, entre los que sobresalen hierro y acero (12%), manufacturas de acero (8%) y automóviles (6%) (Cuadro 8). Este resultado guarda relación con los Acuerdos involucrados, ya que la mayor parte de las medidas de defensa comercial suelen aplicarse a productos industriales. En segundo lugar, se mencionan los productos del sector de agroalimentos y pesca, que están involucrados en el 45% de los casos con productos identificados. Sin embargo, a nivel de capítulos particulares, estos productos registran una proporción mayor que los rubros más importantes del sector industrial: se destacan los reclamos que involucran a productos de la pesca (14%), carnes (13%) y frutas (10%).

Cuadro 8

Participación de cada tipo de producto en los casos con solicitud de Grupo Especial, 1995-2013*
por grupo de países

Acuerdo	Total	RECLAMANTES			DEMANDADOS		
		G2	Resto PD	PED	G2	Resto PD	PED
Grupos de productos**							
Agroalimentos y pesca	45%	46%	37%	52%	44%	67%	35%
Industriales	56%	60%	62%	47%	55%	38%	68%
Minerales	6%	4%	9%	7%	5%	0%	12%
10 capítulos más mencionados							
1. Pescados	14%	8%	12%	21%	22%	7%	3%
2. Carne	13%	14%	16%	9%	16%	16%	5%
3. Hierro y acero	12%	11%	22%	5%	18%	0%	8%
4. Frutas	10%	11%	10%	10%	11%	16%	7%
5. Lácteos, huevos y miel	8%	9%	9%	8%	8%	9%	8%
6. Cereales	8%	11%	9%	4%	11%	9%	3%
7. Manufacturas de acero	8%	5%	12%	8%	13%	2%	3%
8. Bebidas	8%	13%	4%	4%	3%	13%	12%
9. Animales vivos	6%	5%	10%	3%	9%	2%	3%
10. Automóviles y sus partes	6%	11%	6%	1%	0%	4%	17%

* Se indica la participación de cada producto en el total de casos bilaterales con al menos un producto identificado (fila Total del Cuadro A2).

** Debido a que en cada caso puede mencionarse más de un producto, estas participaciones suman más que 100%.

* Se indica la participación de cada producto en el total de casos bilaterales con al menos un producto identificado (fila Total del Cuadro A2).

** Debido a que en cada caso puede mencionarse más de un producto, estas participaciones suman más que 100%.

Fuente: CEI en base a Cuadro A2 del Anexo

El Cuadro 8 también permite diferenciar el papel de los sectores según el reclamante y el demandado. La mayor parte de las demandas de los países desarrollados correspondió a productos industriales: 60% para el G2; y 62% para el resto de los desarrollados. Por el contrario, en los casos iniciados por los PED, la mayor parte correspondió a agroalimentos y pesca (52%). A nivel de capítulos, para el G2 primero están los casos que corresponden a carnes (14%), seguidos por bebidas (13%) y hierro y acero, frutas, cereales y automóviles, cada uno con el 11%. Por el lado de los PED, la mayor parte de las demandas comprendió a pescados (21%), seguidos por frutas (10%), carnes (9%), y lácteos y manufacturas de acero, con 8% cada uno.

En su papel como demandados, la mayor parte de los casos recibidos por el G2 y los PED se refirió a productos industriales (55% para el G2 y 68% para los PED), mientras que para el resto de los desarrollados la mayor proporción corresponde a agroalimentos y pesca. A un mayor grado de detalle se nota que los productos de la pesca corresponden al 22% de las demandas recibidas por el G2, seguidos por hierro y acero (18%) y carnes (16%). Por su parte, el 17% de las demandas recibidas por los PED se refirió a automóviles y el 12% a bebidas. Para el resto de los desarrollados, el 15% correspondió a carne y a frutas.

Otro enfoque posible es evaluar para cada capítulo o sector la participación de cada uno de los grupos de países, ya sea como reclamantes o como demandados (Cuadro 9). Un resultado interesante es que los países en desarrollo fueron quienes más demandas iniciaron por productos del agro y de la pesca (41%) y el G2 quien más demandas recibió (51%) por este rubro. A un nivel más desagregado se diferencian los productos de la pesca de los agroalimentos: mientras la mayor parte de los reclamos por productos de la pesca fueron presentados por PED (56%) y recibidos por el G2 (85%), el G2 es el mayor reclamante y demandado en carnes (41% y 66%), en frutas (38% y 54%) y en cereales (50% y 70%).

Cuadro 9

Participación de cada grupo de países en los casos con solicitud de Grupo Especial, 1995-2013* por tipo de producto

Acuerdo	RECLAMANTES			DEMANDADOS		
	G2	Resto PD	PED	G2	Resto PD	PED
Grupos de productos						
Agroalimentos y pesca	37%	22%	41%	51%	26%	23%
Industriales	39%	30%	31%	51%	12%	36%
Minerales	25%	38%	38%	44%	0%	56%
10 capítulos más mencionados						
1. Pescados	21%	24%	56%	85%	9%	6%
2. Carne	41%	34%	25%	66%	22%	13%
3. Hierro y acero	33%	50%	17%	80%	0%	20%
4. Frutas	38%	27%	35%	54%	27%	19%
5. Lácteos, huevos y miel	38%	29%	33%	52%	19%	29%
6. Cereales	50%	30%	20%	70%	20%	10%
7. Manufacturas de acero	25%	40%	35%	85%	5%	10%
8. Bebidas	63%	16%	21%	21%	32%	47%
9. Animales vivos	33%	47%	20%	80%	7%	13%
10. Automóviles y sus partes	67%	27%	7%	0%	13%	87%

* Calculada sobre el total de casos bilaterales que mencionan cada tipo de producto (columna Total del Cuadro A2).

Fuente: CEI en base a Cuadro A2 del Anexo

Si bien en el conjunto de productos industriales la participación de los tres grupos de países es más equilibrada en los reclamos que llegaron a la solicitud de Grupo Especial, la mitad de las demandas fueron dirigidas contra el G2. Aquí también hay una correlación con los Acuerdos involucrados: el G2 recibió el 80% de las demandas por hierro o acero y el 85% de las demandas por manufacturas de acero, sectores que suelen verse afectados por medidas de defensa comercial.

4.5. Los resultados de los casos

Como se ha señalado en la Sección 3, los resultados de los casos pueden revisarse tomando como unidad de medida: (i) los casos bilaterales; y (ii) las reclamaciones. A continuación se presentan resultados extraídos de la base de datos aplicando cada una de estas metodologías.

4.5.1. Los resultados de los casos bilaterales

Del total de casos bilaterales con Informe adoptado por el OSD (203) (Cuadro A.3 del Anexo), 176 (el 87%) fueron favorables al reclamante (Cuadro 10). y los restantes 27 (el 13%) favorables al demandado. Los PED recibieron dictamen favorable en el 91% de los casos bilaterales que iniciaron, apenas superior al 86% que corresponde a los casos iniciados por el G2 y al 83% del resto de los desarrollados (Cuadro 10 b). En los casos bilaterales iniciados contra el G2, los reclamantes recibieron una decisión general favorable en el 82% de los casos, superado por el 94% en los casos contra los PED y el 92% en los casos contra el resto de los desarrollados. Por lo tanto, los PED ganaron una proporción mayor de casos que el resto, pero también perdieron un mayor porcentaje.

Cuadro 10

Casos bilaterales con decisión a favor del reclamante, 1995-2013

a. cantidad						b. % sobre casos con Informe adoptado*					
		Demandado						Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total			G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	19	23	27	69	Reclamante	G2	73%	88%	96%	86%
	Resto PD	33	8	7	48		Resto PD	79%	100%	88%	83%
	PED	44	5	10	59		PED	90%	100%	91%	91%
	PMA	0	0	0	0		PMA	-	-	-	-
	Total	96	36	44	176		Total	82%	92%	94%	87%

* Calculado sobre los casos con Informe adoptado para cada par de reclamante y demandado del Cuadro A3.

Fuente: CEI y Cuadro A3 del Anexo

Debe tenerse en cuenta que los PED más activos son países con ingresos medios y recursos técnicos adecuados para este tipo de procedimientos, como es el caso de la Argentina, Brasil, China e India. Esto podría estar sesgando los resultados para el conjunto de los PED. Sin embargo, esta hipótesis no parece corroborarse. Los PED grandes¹¹ recibieron una decisión general favorable en el 88% de los casos, mientras que el resto de los PED obtuvieron un resultado favorable en el 95% (Cuadro A.4 del Anexo). En los casos donde los PED fueron demandados, la proporción de decisiones en contra es similar (94% para los PED grandes y 92% para el resto de los PED). A nivel de los resultados que obtuvieron los distintos PED según el grupos de países que inició el caso, no hay diferencias en los resultados obtenidos en las demandas iniciadas por el G2, pero sí en las acciones del resto de los desarrollados: ganaron el 67% de los casos contra los PED más chicos y el 100% contra los PED grandes.

11 Para ello se consideraron los países cuya participación en el PIB mundial de 2013 es superior al 0,5%. Los PED grandes son la Argentina, Brasil, China, Colombia, India, Indonesia, Rusia, Taiwán, Tailandia y Venezuela.

4.5.2. Los resultados de las reclamaciones

El análisis que considera como unidad de medida a las reclamaciones (*claims*, en inglés) se realiza revisando primero el Informe del Grupo Especial y luego el del Órgano de Apelación.

Con esta perspectiva, los 203 casos bilaterales con Informe del Grupo Especial adoptado por el OSD involucraron 3.512 reclamaciones, con un promedio de 17 reclamaciones por caso (Cuadros 11 y 12). De las reclamaciones que tuvieron un dictamen, la mayor cantidad fue formulada por el resto de los países desarrollados (1278), mientras que la proporción más importante fue recibida por el G2 (2370). Los países en desarrollo formularon 1123 reclamaciones (32% del total), a un promedio de 17 por caso, y recibieron 686 (19% del total), a un promedio de 15 por caso.

Cuadro 11

Cantidad de reclamaciones bilaterales en el Grupo Especial, 1995-2013*

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	525	240	346	1.111
	Resto PD	1.087	84	107	1.278
	PED	758	132	233	1.123
	Total	2.370	456	686	3.512

* Contabilizadas para los casos con Informe del Grupo Especial adoptado.

Fuente: CEI

Cuadro 12

Promedio de reclamaciones bilaterales por caso bilateral, 1995-2013*

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	20	9	12	14
	Resto PD	26	11	13	22
	PED	15	26	21	17
	Total	20	12	15	17

* Calculado para los casos con Informe del Grupo Especial adoptado.

Fuente: CEI en base a Cuadro 11 y Cuadro A3 del Anexo

Del total de reclamaciones presentadas que tuvieron dictamen, 55% de ellas fueron aceptadas (es decir, a favor de los reclamantes), 30% fueron rechazadas (es decir, a favor del demandado), y 15% no tuvieron decisión a favor de ninguno de los dos (Cuadro 13).

Cuadro 13

Resultados de las reclamaciones bilaterales en el Grupo Especial, 1995-2013

% sobre casos con Informe del Grupo Especial adoptado

a. a favor del reclamante

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	60%	60%	59%	60%
	Resto PD	55%	68%	56%	56%
	PED	52%	30%	59%	51%
	Total	55%	53%	59%	55%

b. a favor del demandado

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	29%	24%	28%	27%
	Resto PD	28%	26%	35%	29%
	PED	31%	48%	36%	34%
	Total	29%	31%	32%	30%

c. ni a favor del reclamante ni a favor del demandado*

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	12%	16%	13%	13%
	Resto PD	17%	6%	9%	15%
	PED	17%	22%	6%	15%
	Total	16%	16%	10%	15%

* Puede deberse a razones de economía procesal o a la consideración del tribunal de que no corresponde pronunciarse.

Fuente: CEI en base a Cuadro 11 y Cuadro A5 del Anexo

A nivel de grupos de países, en los casos con Informe adoptado, la "tasa de éxito del reclamante"⁽¹²⁾ de los PED es levemente inferior a la del resto: ganaron el 51% de las reclamaciones que presentaron, mientras que los EE.UU. y la UE ganaron en conjunto el 60%, y el resto de los PD ganaron el 56% (Cuadro 13 a). Por el lado de los demandados, también los PED perdieron una mayor proporción de las reclamaciones presentadas en su contra (59%) que el G2 (55%) y que el resto de los desarrollados (53%).

Estos valores son similares a la tasa de éxito de las reclamaciones vistas a nivel bilateral; esto es, la tasa no varía en función de contra qué grupo de países se presentaron las reclamaciones, con la excepción de las presentadas por los PED contra el resto de los PD, que es bastante menor que el promedio (30% frente a 51%). En términos generales, estos resultados son similares a los presentados por Horn, Johannesson y Mavroidis (2011), que analizan los casos del período 1995-2010.

12 Es la división entre las reclamaciones bilaterales con decisión a favor del reclamante y el total de reclamaciones bilaterales para cada combinación de reclamante y demandado

Por otro lado, en la “tasa de pérdida del reclamante”⁽¹³⁾ los PED registran un porcentaje levemente mayor de resultados insatisfactorios: perdieron el 34% de las reclamaciones presentadas, mientras que el G2 perdió el 27%, y el resto de los PD el 29% (Cuadro 13 b). A nivel bilateral, el porcentaje de reclamaciones perdidas por cada grupo de países no varía según quién sea el demandado, con la excepción de las iniciadas por el resto de los desarrollados contra los PED (perdieron el 35%) y por las efectuadas por los PED contra el resto de los desarrollados (perdieron el 48%). En el mismo cuadro también puede observarse que el G2 ganó el 29% de las reclamaciones recibidas, el resto de los desarrollados ganó el 31% y los PED el 32%.

Al revisar las reclamaciones, entre los resultados de los PED más grandes y del resto de los PED se notan ciertas diferencias, aunque no sustantivas. Esta afirmación encuentra apoyo en las siguientes constataciones (Cuadro A6): i) de las reclamaciones presentadas, fueron aceptadas el 49% para los PED grandes y el 56% para los demás; ii) los PED grandes perdieron el 62% de las reclamaciones en las que fueron demandados, mientras que el resto perdió el 51%; iii) el G2 ganó más reclamaciones contra el resto de los PED (88%) que contra los PED más grandes (59%), mientras que la relación fue a la inversa en los casos iniciados por el resto de los desarrollados; iv) la proporción de reclamaciones rechazadas fue similar (35% para los PED grandes y 32% para los más chicos); y v) desde el punto de vista de los demandados, fueron rechazadas el 47% de las reclamaciones recibidas por los PED más chicos y el 24% de las recibidas por los PED grandes.

Un análisis similar puede efectuarse con los dictámenes del Órgano de Apelación. En esta instancia se resolvieron 1.303 reclamaciones (Cuadro 14) que corresponden a 142 casos bilaterales que llegaron a la instancia de Apelación y tuvieron Informe adoptado por el OSD.⁽¹⁴⁾ Los países del G2 son quienes formularon mayor cantidad de reclamaciones como apelantes (681), seguidos por el resto de los desarrollados (328) y los PED (294). Este mismo orden se encuentra en el papel de estos grupos de países como apelados. Por otra parte, mientras el G2 apeló reclamaciones en proporciones similares contra los tres grupos de países, la mayor parte de las reclamaciones apeladas por los otros dos grupos fue contra el G2.

Cuadro 14

Cantidad de reclamaciones bilaterales en el Órgano de Apelación, 1995-2013*

		Apelado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Apelante	G2	213	222	246	681
	Resto PD	248	72	8	328
	PED	248	26	20	294
	Total	709	320	274	1.303

* Contabilizadas para los casos con Informe del Órgano de Apelación adoptado.

Fuente: CEI

Al revisar la tasa de éxito y la tasa de pérdida del reclamante en la instancia de Apelación, también se observan diferencias entre los distintos grupos de países, aunque no son sustanciales. Por un lado, los PED ganaron una proporción menor de las reclamaciones bilaterales (18%), menos que el resto de los desarrollados (24%) y que el G2

13 Es la división entre las reclamaciones bilaterales con decisión a favor del demandado y el total de reclamaciones bilaterales para cada combinación de reclamante y demandado.

14 Vale aclarar que, en esta etapa, una reclamación puede ser presentada tanto por quien en el Grupo Especial fue el reclamante como por quien fue el demandado.

(23%) (Cuadro 15 a). Por otro lado, los tres grupos de países perdieron proporciones similares de las reclamaciones apeladas en su contra: el G2 perdió el 21%, el resto de los desarrollados, el 27%, y los PED, el 20%. En lo que hace a la tasa de pérdida para el apelante, los valores muestran que el G2 y los PED perdieron las dos terceras partes de las reclamaciones de sus apelaciones (64% y 66%), mientras que el resto de los PD perdieron poco menos de la mitad (45%) (Cuadro 15 b). Además, como apelados, los PED ganaron más reclamaciones que los otros dos grupos de países (70% frente al 54% del G2 y al 62% del resto de los desarrollados).

Cuadro 15

Resultados de las reclamaciones bilaterales en el Órgano de Apelación adoptado, 1995-2013

% sobre casos con Informe del Órgano de Apelación adoptado

a. a favor del apelante

		Apelado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Apelante	G2	24%	24%	22%	23%
	Resto PD	23%	31%	0%	24%
	PED	17%	38%	10%	18%
	Total	21%	27%	20%	22%

b. a favor del apelado

		Apelado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Apelante	G2	57%	65%	68%	64%
	Resto PD	40%	57%	88%	45%
	PED	66%	50%	85%	66%
	Total	54%	62%	70%	59%

c. ni a favor del apelante ni a favor del apelado*

		Apelado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Apelante	G2	19%	11%	10%	13%
	Resto PD	37%	13%	13%	31%
	PED	18%	12%	5%	16%
	Total	25%	11%	9%	18%

* Puede deberse a razones de economía procesal o a la consideración del tribunal de que no corresponde pronunciarse.

Fuente: CEI en base a Cuadro 14 y Cuadro A7 del Anexo

Una diferencia interesante entre los resultados a nivel del Grupo Especial y a nivel del Órgano de Apelación es que mientras en el primer caso más de la mitad de las reclamaciones fueron ganadas por el reclamante, en la apelación la tasa de pérdida promedio de los apelantes (59%) es superior a su tasa de éxito (22%). Esto muestra que el Órgano de Apelación suele confirmar las conclusiones de los Grupos Especiales.

La proporción del total de reclamaciones apeladas sin decisión definida es de 18%, similar a la proporción del mismo tipo de decisión de los Grupos Especiales (15%). Se destaca que la tercera parte de las reclamaciones que apelaron el resto de los PD quedó sin fallo, muy por encima de la media para el conjunto de reclamaciones de todos los apelantes.

4.6. Las soluciones “extrajudiciales” como un indicador del “éxito” del Sistema

En general existe acuerdo en que las instancias extrajudiciales permiten reducir los costos derivados de utilizar el sistema judicial, al favorecer que las partes y el sistema en sí destinen menos tiempo y recursos a la solución de las diferencias (Cooter y Ulen, 1998). Tal como se mencionó, el ESD alienta a las partes a que encuentren una solución a sus diferencias sin necesidad de que haya un dictamen del Grupo Especial o del Órgano de Apelación. Esto se nota en que: (i) la primera etapa del proceso debe ser la de Consultas entre las partes (ESD: 4); (ii) los procedimientos de buenos oficios, conciliación y mediación están disponibles para las partes en cualquier momento del proceso (ESD: 5); y (iii) el ESD muestra su preferencia por las soluciones mutuamente convenidas o aceptables –las que deben estar en conformidad con las normas multilaterales de comercio– (ESD: 3.7), más allá de la labor de las instancias más “judiciales” del proceso.

Si bien la fase de Consultas es una etapa obligatoria del proceso y, como tal, puede ser vista como un requisito formal, también puede servir para precisar mejor la controversia, delimitar sus alcances y hasta lograr una solución mutuamente aceptable para las partes (Hughes, 2004). Busch y Reinhardt (2000) destacan el papel de las negociaciones en esta etapa⁽¹⁵⁾ y afirman que esta temprana solución de los casos ocurre a la “sombra del derecho” de la OMC. Esto quiere decir que el resultado de la negociación previa a la instancia “judicial” se ve influida por las expectativas acerca del resultado del juicio (Cooter y Ulen, 1998: capítulo X). Dicho de otro modo, si ambas partes consideran que es alta la probabilidad de ocurrencia de un dictamen que favorezca al reclamante, es mayor la probabilidad de alcanzar una solución extrajudicial. Los resultados obtenidos de la base parecen confirmar la utilidad de las Consultas: como se ha mencionado en la Sección 4.2, aproximadamente un 40% de los casos tramitados en el marco del ESD culminaron en esta etapa preliminar del procedimiento.

Paralelamente, durante la etapa de Consultas y las subsiguientes, las partes pueden solicitar los procedimientos de buenos oficios, conciliación y mediación. Cada uno implica un distinto nivel de intervención del Director General: los buenos oficios se refieren a la supervisión del apoyo logístico y de la Secretaría; la conciliación implica la participación directa en las negociaciones; y la mediación incluye la posibilidad de proponer soluciones, cuando corresponda. En los tres casos, se trata de un mecanismo voluntario, confidencial y no vinculante, cuyo objetivo no es arribar a decisiones jurídicas sino a una solución mutuamente aceptable. A pesar de la ventaja en cuanto al ahorro de tiempo y recursos, estos recursos casi no han sido utilizados.⁽¹⁶⁾

Por su parte, la solución mutuamente convenida es una instancia que figura de manera explícita en el ESD. Estas soluciones se plasman en un acuerdo entre las partes que suele incluir las acciones que el demandado llevará a cabo y especifica –con mayor o menor detalle– las medidas que se tomarán y los organismos encargados de tomarlas (Nottage y Bohanes, 2007). La ventaja de la celeridad y de los menores costos para resolver una disputa se contrapesa con que, si lo acordado no se cumple, no se puede utilizar ninguna instancia del Sistema para reclamar su cumplimiento (Nottage y Bohanes, 2007).

4.6.1. Nivel de “éxito” de las soluciones extrajudiciales en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC

Del total de Consultas iniciadas (506), el 41% (206 casos) no llegó a la etapa de solicitud de Grupo Especial. Lógicamente, puede presumirse que estos casos corresponden a alguna de las siguientes alternativas: i) solución mutuamente convenida; ii) caso activo, pero pendiente de resolución, ya sea porque las partes se encuentran negociando una solución o porque el reclamante aún no llevó adelante la solicitud del Grupo Especial; y iii) caso que no avanza por decisión del reclamante.⁽¹⁷⁾ Para el presente análisis, se presume que este último supuesto se configura en aquellos casos en los que no se solicitó la constitución de Grupo Especial luego de un año de iniciadas las Consultas.⁽¹⁸⁾

La distribución de los 206 casos que no llegaron a la etapa de solicitud de Grupo Especial entre las tres situaciones

15 Según Busch y Reinhardt (2000), en el período del GATT (1948-1994), el 42% de los casos se resolvió antes del establecimiento de un Grupo Especial, de los cuales en el 62% el demandado otorgó concesiones parciales o completas a las demandas recibidas.

16 Según Díaz Pérez (2011), hasta el año 2011 solo se conocían dos casos en los que se utilizaron los buenos oficios y la mediación. El primer caso en el cual se utilizaron estos recursos fue el caso CE-Banano III entre las Comunidades Europeas y Ecuador (DS 27); la experiencia resultó infructuosa y derivó en la solicitud de Consultas (ESD: 21.5). El segundo caso en el cual se utilizaron fue en el año 2002 e involucraba al atún enlatado; en este caso el Director General sirvió como mediador entre Filipinas, Tailandia y las Comunidades Europeas y encontró una solución mutuamente aceptada en julio de 2003. Este es el único caso que se conoce a la fecha en que la mediación evitó la etapa judicial.

17 También podría haber soluciones mutuamente convenidas que no hayan sido notificadas al OSD y que, por este motivo, no figuran en su base de datos sobre los casos.

18 En este trabajo se consideran como “dejados caer”, a los casos iniciados antes de 2013 y como “pendientes de resolución”, a los posteriores a ese año. Para la definición de este plazo se tuvo en cuenta que desde el momento en que el demandado recibe la solicitud de celebración de Consultas, hay 30 días para iniciarlas y las Consultas se desarrollan en un plazo que no debería superar los 60 días, salvo acuerdo en contrario entre las partes. Luego de ese plazo, el reclamante puede solicitar la constitución de un Grupo Especial. Por lo tanto, aun cuando el plazo en que podría solicitarse el Grupo es de 90 días, se considera un plazo de 360 días para dar margen a negociaciones entre las partes.

posibles antes descriptas es la siguiente: 30% (61 casos) se resolvió con una solución mutuamente convenida notificada; 64% están pendientes de resolución; y 6% quedaron sin efecto por decisión del reclamante (Cuadro 16).

Cuadro 16

Casos bilaterales en los que no hubo solicitud de Grupo Especial, 1995-2013

Categoría	Cantidad	%
Solución mutuamente convenida	61	30%
Pendientes de resolución *	132	64%
Sin efecto **	13	6%
Total	206	100%

* Iniciados en 2013
** Iniciados antes de 2013

Fuente: CEI

Los motivos por los cuales el reclamante puede abstenerse de impulsar el proceso incluyen que el demandado suspendió, modificó o dejó sin efecto la medida que dio origen a la Consulta, o bien que la reemplazó por otra medida cuya legalidad es más difícil de cuestionar (Davey, 2007). Debe tenerse en cuenta, además, que el reclamante puede mantener en suspenso la amenaza de solicitar Consultas si es que el demandado vuelve a aplicar la medida cuestionada. Además, la inacción del reclamante podría deberse a que perdió el interés en el caso por cuestiones de orden interno –v.g., surgieron otros casos más importantes que hicieron reasignar los escasos recursos disponibles para conducir los casos ante el OSD; perdió “peso político” el sector económico afectado por la medida cuestionada–; por “presión” del demandado sobre el reclamante; o porque el reclamante consideró, luego del proceso de Consultas, que era baja la probabilidad de ganar el caso.

4.6.2. Las soluciones mutuamente convenidas en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC

De las distintas circunstancias arriba mencionadas por las que un caso iniciado no llega a una decisión del Grupo Especial, merecen especial atención las soluciones mutuamente convenidas, que están registradas porque deben ser notificadas al OSD (ESD: 3.6). En el período bajo análisis, un total de 107 soluciones fueron notificadas (Cuadro 17), que corresponde al 21% del total de casos bilaterales iniciados. De las soluciones notificadas, 57% se alcanzaron en la etapa de Consultas, 36% en la del Grupo Especial y 7% en la etapa de Cumplimiento.

Cuadro 17

Casos bilaterales que llegaron a una solución mutuamente convenida, por etapas, 1995-2013

Etapa	Cantidad	%
Consultas	61	57%
Grupo Especial solicitado sin establecer	16	15%
Grupo Especial establecido sin Informe distribuido	16	15%
Grupo Especial con Informe distribuido sin adoptar	6	6%
Cumplimiento	8	7%
Total	107	100%

Fuente: CEI

Estas soluciones fueron alcanzadas en casos iniciados entre los tres grupos de países. Sin embargo, la mayor proporción de soluciones fue alcanzada por el G2 como reclamante (44 de 107, o 41% del total) y como demandado (57 de 107, o 53% del total) (Cuadro 18). Además, los reclamantes tienden a alcanzar una mayor proporción de soluciones si el demandado es el G2: el 62% (21 de 34) de las soluciones alcanzadas por los PED, el 54% (15 de 28) de las alcanzadas por el resto de los desarrollados y el 48% (21 de 44) de las alcanzadas por el G2, todos en su papel como reclamantes.

Cuadro 18

Cantidad de casos bilaterales que llegaron a una solución mutuamente convenida, 1995-2013

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	21	10	13	44
	Resto PD	15	4	9	28
	PED	21	4	9	34
	PMA	0	0	1	1
	Total	57	18	32	107

Fuente: CEI

Ningún grupo de países se destaca por ser más proclive a alcanzar este tipo de soluciones, ya sea en su papel como reclamante o como demandado. Esta propensión se puede apreciar mediante la relación entre la cantidad de casos con solución mutuamente convenida y la cantidad total de casos iniciados. En el período analizado, el indicador es similar para los tres grupos de países: como reclamantes, entre 19% (los PED) y 24% (el resto de PD); como demandados, entre 19% (los PED) y 22% (G2) (Cuadro 19). A nivel bilateral, las mayores proporciones fueron del

resto de los PD contra países del mismo grupo (31%) y contra los PED (29%), sacando el único caso presentado por un PMA que culminó en una solución de este tipo.

Cuadro 19

Porcentaje de casos bilaterales que llegaron a una solución mutuamente convenida sobre el total de casos bilaterales iniciados, 1995-2013

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	28%	20%	16%	21%
	Resto PD	20%	31%	29%	24%
	PED	20%	19%	17%	19%
	PMA	-	-	100%	100%
	Total	22%	21%	19%	21%

Fuente: CEI en base a Cuadro 2 y Cuadro 18

5. Consideraciones finales

La adopción de un sistema de solución de diferencias "con dientes" dentro del paquete normativo de la Ronda Uruguay disparó un intenso debate en la literatura especializada acerca de la conveniencia de esta innovación para los países en desarrollo. El presente trabajo buscó inscribirse en este debate, al aportar una serie de herramientas de análisis cuantitativo, basadas en la construcción de una base de datos en la que se registraron, de manera sistemática, los aspectos relevantes de todos los casos tramitados en el marco del ESD desde su creación.

Si bien no se trata de la primera iniciativa de estas características, la base elaborada por el CEI buscó realizar al menos dos contribuciones originales: en primer lugar, se actualizó la información relevada, para incluir todo el período de existencia del Sistema hasta fin de 2013; y, en segundo lugar, se incorporaron ciertos aspectos hasta ahora ignorados, de un gran interés analítico.

A lo largo del trabajo se buscó presentar un primer análisis de los datos de la base. A continuación se resumen los resultados más sobresalientes de dicho análisis.

En primer lugar, se observó que, si bien los Estados Unidos y la UE fueron los actores principales del Sistema, más recientemente los PED han incrementado su participación, no solo como demandados sino, en especial, en su papel de reclamantes, al llegar en los últimos años a superar la participación de los Estados Unidos y de la UE. Esto bien puede ser una muestra de la curva de aprendizaje en el uso del Sistema, que se refleja: i) en mejoras en las estructuras institucionales de los países para litigar; ii) en determinar con mayor eficacia los casos en los que conviene "judicializar" la diferencia; iii) en el mejor manejo de las cuestiones procesales; y iv) en comprender la importancia de contar con mayores recursos para aprovechar este mecanismo en su favor.

En segundo lugar, los datos obtenidos mostraron que las normas más invocadas en el marco del Sistema son las referidas a medidas de defensa comercial –medidas compensatorias de subsidios y las medidas antidumping–, seguidas por las relacionadas con las normas del Acuerdo sobre la Agricultura y del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

En tercer lugar, se observó que la mayor proporción de casos involucra a productos industriales. Esto parece

relacionarse con los Acuerdos invocados, ya que las medidas de defensa comercial suelen aplicarse con mayor frecuencia a productos industriales. Sin embargo, los productos del agro y la pesca prevalecen cuando se observan los productos a un mayor grado de detalle: los principales rubros fueron productos de la pesca, carne, hierro y acero, y frutas.

A nivel de países, hay una diferencia en este punto que merece ser destacada: los países en desarrollo iniciaron reclamos sobre productos del agro e industriales en partes iguales, mientras que las demandas que recibieron que involucran a productos industriales duplicaron a las referidas al agro y a la pesca. Por su lado, el G2 (Estados Unidos y la UE) presenta una foto distinta: en forma agregada, este grupo reclamó más por productos industriales, pero también fueron demandados más por este tipo de productos.

En cuarto lugar, en los resultados cuantitativos a nivel general se evidencia cierto sesgo en contra de los países en desarrollo, tanto cuando se analiza el resultado global de cada caso como cuando se observan las decisiones referidas a las reclamaciones. Esta afirmación encuentra sustento en las diferencias que se observan en los valores de las tasas de éxito y de pérdida del reclamante, ya sea en el Informe del Grupo Especial como en el del Órgano de Apelación. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en esta “foto” no se muestran los países que no pudieron acceder al Sistema, sino solo los resultados de los que sí fueron parte, ya sea como reclamantes o como demandados. En consecuencia, el análisis presentado no captura las dificultades que pueden tener los países en desarrollo para acceder al Sistema.

Por último, otra conclusión de este trabajo es el importante papel que tienen las soluciones “extrajudiciales”, algo que es alentado en forma explícita en el texto legal que creó este Sistema. Primero, sobresale el hecho de que el 40% de los casos iniciados no llegó a la instancia de Grupo Especial. Segundo, las soluciones mutuamente convenidas –el tipo de solución extrajudicial más utilizada– fueron empleadas en el 21% de los casos bilaterales iniciados, y más de la mitad durante la etapa de Consultas. Tercero, la mayor proporción de estas soluciones se alcanzó cuando los Estados Unidos y la UE eran parte en el caso, ya sea como reclamante o demandado. Cuarto, en relación con la cantidad de casos bilaterales iniciados, ningún grupo de países ha mostrado ser más propenso a alcanzar una solución “extrajudicial”.

De esta forma, el análisis llevado a cabo en este artículo muestra el potencial del método cuantitativo para comprender el funcionamiento del Sistema, verificar las hipótesis sobre la participación de los distintos grupos de países, y analizar las propuestas de modificación del ESD que se vienen discutiendo en el marco de la Ronda Doha. Es intención del CEI continuar, en los sucesivos números de esta Revista, con el análisis de la base de datos que elaboró.

Anexo

Cuadro A1

Clasificación de los países

G2

Estados Unidos

Unión Europea (UE) y sus países miembros

Resto Países desarrollados

(Resto PD)

Australia

Japón

República de Corea

Canadá

Liechtenstein

Singapur

Hong Kong, RAE de China

México

Suiza

Islandia

Noruega

Turquía

Israel

Nueva Zelandia

Países en desarrollo (PED)

Albania

Fiji

Omán

Antigua y Barbuda

Filipinas

Panamá

Arabia Saudita

Gabón

Papua Nueva Guinea

Argentina

Georgia

Paquistán

Armenia

Ghana

Paraguay

Bahrein

Grenada

Perú

Barbados

Guatemala

Qatar

Belice

Guyana

República Dominicana

Bolivia

Honduras

Rusia

Botswana

India

San Vicente y las Granadinas

Brasil

Indonesia

Sri Lanka

Brunei

Jamaica

Sudáfrica

Camerún

Jordania

Suriname

Chile

Kenya

Swazilandia

China

Kirguistán

Tailandia

Colombia

Kuwait

Taiwán, Provincia de China

Congo

Macedonia

Tanzania

Costa de Marfil

Malasia

Trinidad y Tobago

Costa Rica

Marruecos

Túnez

Cuba

Mauricio

Ucrania

Dominica

Moldova

Uruguay

Ecuador

Mongolia

Venezuela

Egipto

Namibia

Vietnam

El Salvador

Nicaragua

Zimbabwe

Emiratos Árabes Unidos

Nigeria

Países menos adelantados (PMA)

Angola

Haití

Nepal

Bangladesh

Islas Salomón

Níger

Benin

Lesotho

Rep. Democrática del Congo

Burkina Faso

Madagascar

República Centroafricana

Burundi

Malawi

Rwanda

Camboya

Maldivas

Senegal

Djibouti

Malí

Sierra Leona

Gambia

Mauritania

Togo

Guinea

Mozambique

Uganda

Guinea Bissau

Myanmar

Zambia

Fuente: CEI

Cuadro A2

Productos involucrados en los casos con solicitud
de Grupo Especial, 1995-2013

	Total	RECLAMANTES			DEMANDADOS			
		G2	Resto PD	PED	G2	Resto PD	PED	
Total de casos bilaterales con producto identificado								
Casos bilaterales con al menos un producto identificado	251	92	68	91	131	45	75	
Grupos de productos*								
Agroalimentos y pesca	114	42	25	47	58	30	26	
Industriales	140	55	42	43	72	17	51	
Minerales	16	4	6	6	7	0	9	
10 capítulos más mencionados*								
1. Pescados	34	7	8	19	29	3	2	
2. Carne	32	13	11	8	21	7	4	
3. Hierro y acero	30	10	15	5	24	0	6	
4. Frutas	26	10	7	9	14	7	5	
5. Lácteos, huevos y miel	21	8	6	7	11	4	6	
6. Cereales	20	10	6	4	14	4	2	
7. Manufacturas de acero	20	5	8	7	17	1	2	
8. Bebidas	19	12	3	4	4	6	9	
9. Animales vivos	15	5	7	3	12	1	2	
10. Automóviles y sus partes	15	10	4	1	0	2	13	

* Como en algunos casos se menciona más de un producto, la suma de cada columna de esta sección es superior a la indicada en "Total de casos bilaterales con producto identificado".

Fuente: CEI

Cuadro A3

Cantidad de casos bilaterales con Informe adoptado, 1995-2013

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	26	26	28	80
	Resto PD	42	8	8	58
	PED	49	5	11	65
	PMA	0	0	0	0
	Total	117	39	47	203

Fuente: CEI

Cuadro A4

Casos bilaterales con decisión a favor del reclamante y los distintos PED, 1995-2013

a. cantidad							b. % sobre casos con Informe adoptado*						
		Demandado							Demandado				
		G2	Resto PD	PED Grandes	Resto PED	Total			G2	Resto PD	PED Grandes	Resto PED	Total
Reclamante	G2	19	23	23	4	69	Reclamante	G2	73%	88%	96%	100%	86%
	Resto PD	33	8	5	2	48		Resto PD	79%	100%	100%	67%	83%
	PED Grandes	32	4	1	1	38		PED Grandes	86%	100%	100%	100%	88%
	Resto PED	12	1	3	5	21		Resto PED	100%	100%	75%	100%	95%
	Total	96	36	32	12	176		Total	82%	92%	94%	92%	87%

* Calculado sobre los casos con Informe adoptado para cada par de reclamante y demandado.

Fuente: CEI

Cuadro A5

Cantidad de reclamaciones bilaterales según el tipo de decisión del Grupo Especial, 1995-2013*

a. a favor del reclamante

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	313	144	205	662
	Resto PD	598	57	60	715
	PED	394	40	137	571
	Total	1.305	241	402	1.948

b. a favor del demandado

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	151	57	97	305
	Resto PD	307	22	37	366
	PED	234	63	83	380
	Total	692	142	217	1.051

c. ni a favor del reclamante ni a favor del demandado**

		Demandado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Reclamante	G2	61	39	44	144
	Resto PD	182	5	10	197
	PED	130	29	13	172
	Total	373	73	67	513

* Contabilizadas para los casos con Informe del Grupo Especial adoptado.

** Puede deberse a razones de economía procesal o a la consideración del tribunal de que no corresponde pronunciarse.

Fuente: CEI

Cuadro A6

Resultados de las reclamaciones bilaterales en el Grupo Especial y los distintos PED, 1995-2013

% sobre casos con Informe del Grupo Especial adoptado

a. a favor del reclamante							b. a favor del demandado						
		Demandado							Demandado				
		G2	Resto PD	PED Grandes	Resto PED	Total			G2	Resto PD	PED Grandes	Resto PED	Total
Reclamante	G2	60%	60%	59%	88%	60%	Reclamante	G2	29%	24%	29%	0%	27%
	Resto PD	55%	68%	71%	43%	56%		Resto PD	28%	26%	14%	54%	29%
	PED Grandes	50%	23%	65%	90%	49%		PED Grandes	33%	57%	29%	10%	35%
	Resto PED	69%	42%	74%	47%	56%		Resto PED	14%	34%	4%	53%	32%
	Total	55%	53%	62%	51%	55%		Total	29%	31%	24%	47%	30%

Fuente: CEI

Cuadro A7

Cantidad de reclamaciones bilaterales según el tipo de decisión del Órgano de Apelación, 1995-2013*

a. a favor del apelante

		Apelado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Apelante	G2	52	54	54	160
	Resto PD	58	22		80
	PED	41	10	2	53
	Total	151	86	56	293

b. a favor del apelado

		Apelado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Apelante	G2	121	144	168	433
	Resto PD	99	41	7	147
	PED	163	13	17	193
	Total	383	198	192	773

c. ni a favor del apelante ni a favor del apelado**

		Apelado			
		G2	Resto PD	PED	Total
Apelante	G2	40	24	24	88
	Resto PD	91	9	1	101
	PED	44	3	1	48
	Total	175	36	26	237

* Contabilizadas para los casos con Informe del Grupo Especial adoptado.

** Puede deberse a razones de economía procesal o a la consideración del tribunal de que no corresponde pronunciarse.

Fuente: CEI

Referencias

Busch, Marc y Eric Reinhardt (2000). "Bargaining in the shadow of the law: early settlement in GATT/WTO disputes". *Fordham International Law Journal* 24 (1): 158-172.

Cooter, Robert y Thomas Ulen (1998). *Derecho y economía*. México: Fondo de Cultura Económica.

Davey, William (2007). "Evaluating WTO dispute settlement: what results have been achieved through consultations and implementation of panel reports?". En *The WTO in the twenty-first century: dispute settlement, negotiations, and regionalism in Asia*, Yasuhei Taniguchi, Alan Yanovich y Jan Bohanes (editores), 98-140. Cambridge: OMC y Cambridge University Press.

Díaz Pérez, Wendy (2011). "Entre el TLCAN y la OMC: la negociación de conflictos comerciales entre Estados Unidos y México." Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. Facultad de Derecho.

Hoekman, Bernard, Henrik Horn y Petros Mavroidis (2008). "Winners and losers in the panel stage of the WTO dispute settlement system". IFN Working Paper 769.

Horn, Henrik y Petros Mavroidis (2006). "A survey of the literature on the WTO dispute settlement system". IFN Working Paper 684.

Horn, Henrik y Petros Mavroidis (2008 a). "The WTO dispute settlement system 1995-2006: some descriptive statistics". IFN Working Paper 740.

Horn, Henrik y Petros Mavroidis (2008 b). "The WTO dispute settlement data set 1995-2006. User's guide". http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/DisputeSettlementData_Manual_03062008.pdf.

Horn, Henrik, Louise Johannesson y Petros Mavroidis (2011). "The WTO dispute settlement system 1995-2010: some descriptive statistics". IFN Working Paper 891.

Hudec, Robert E. (1993). *Enforcing international trade law: the evolution of the modern GATT legal system*. Salem, NH: Butterworth Legal Publishers. Citado en Hoekman et al. (2008).

Hughes, Valerie (2004). "El sistema de solución de diferencias de la OMC: una experiencia exitosa". En *Solución de controversias comerciales inter-gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales*, Julio Lacarte y Jaime Granados (editores), 61-86. Buenos Aires: BID – INTAL.

Kim, Moonhawk (2008). "Costly procedures: divergent effects of legalization in the GATT/WTO Dispute Settlement Procedures". *International Studies Quarterly*, 52: 657-686.

Lacarte, Julio y Fernando Piérola (2004). "Estudio comparativo de los mecanismos de solución de controversias del GATT y de la OMC: ¿qué se logró en la Ronda Uruguay?". En *Solución de controversias comerciales inter-gubernamentales: enfoques multilaterales y regionales*, Julio Lacarte y Jaime Granados (editores), 13-32. Buenos Aires: BID – INTAL.

Nottage, Hunter y Jan Bohanes (2007). "Arbitration as an alternative to litigation in the WTO: observations in the light of the 2005 banana tariff arbitrations". En *The WTO in the twenty-first century: dispute settlement, negotiations, and regionalism in Asia*, Yasuhei Taniguchi, Alan Yanovich y Jan Bohanes (editores), 212-247. Cambridge: OMC y Cambridge University Press.

OMC (2011). "Informe del Presidente, Embajador Ronald Saborío Soto". Órgano de Solución de Diferencias en Sesión Extraordinaria. TN/DS/25.

Shaffer, Gregory (2003). "How to make the WTO Dispute Settlement System work for Developing Countries: some proactive Developing Country strategies". ICTSD Resource Paper N° 5.

Uapadhyaya, Shyam (2013). "Country grouping in UNIDO statistics". Development policy, statistics and research branch - UNIDO. Working Paper 1/2013.

WTO (World Trade Organization) (2004). *A handbook on the WTO dispute settlement system*. Cambridge: OMC y Cambridge University Press.

Los obstáculos técnicos al comercio en las negociaciones sur-sur

José María Arbilla *
Carlos Galperín **

Resumen

Tres fenómenos que caracterizan al comercio internacional actual suponen un desafío para la Argentina: una participación creciente de los países en desarrollo y del comercio sur-sur, un aumento de las barreras no arancelarias y un número cada vez mayor de acuerdos comerciales regionales.

Teniendo en cuenta estos tres fenómenos, este artículo señala la importancia de negociar los obstáculos técnicos al comercio de manufacturas en el ámbito sur-sur y de definir prioridades que la Argentina podría promover como posición del MERCOSUR en eventuales negociaciones de acuerdos comerciales con los países en desarrollo.

A través de un relevamiento de las medidas mantenidas por países en desarrollo y discutidas en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio, se identifican las principales barreras que podrían enfrentar las exportaciones argentinas en el comercio sur-sur. Un análisis de la evolución de las disciplinas sobre los obstáculos técnicos al comercio permite identificar herramientas disponibles y desafíos para construir una posición negociadora.

Del análisis surgen algunas prioridades para las negociaciones comerciales en las que participa el MERCOSUR, tales como el fortalecimiento del vínculo entre los reglamentos técnicos y las normas internacionales pertinentes, y la utilización como referencia de las normas elaboradas por organismos de normalización en los que participan los países en desarrollo.

* Funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Resumen actualizado de la tesis para optar a la categoría de Ministro Plenipotenciario de Segunda Clase, presentada en abril de 2011. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad del autor.

** Los autores agradecen los comentarios de los revisores de una versión preliminar.

1. Introducción

A diferencia de otros países que tal vez puedan dejar a las fuerzas del mercado la decisión de sus prioridades de desarrollo, la Argentina se encuentra obligada a ampliar con políticas activas industriales el estrecho sendero dictado por sus ventajas comparativas. En consecuencia, la diversificación de las exportaciones es un objetivo central de una política comercial externa complementaria de una política de desarrollo industrial. En ese marco, el comercio entre países en desarrollo ofrece oportunidades y amenazas para la Argentina. Por un lado, plantea la oportunidad de superar el patrón clásico de desarrollo de las exportaciones argentinas de manufacturas, centrado en América Latina. Por el otro, presenta una amenaza concreta de competencia para las manufacturas argentinas en los ámbitos del mercado doméstico, del MERCOSUR y de los países latinoamericanos.

Al respecto, la Argentina enfrenta un complejo escenario global en el cual tres fenómenos que caracterizan al comercio internacional representan para el país un desafío a su política de inserción internacional: una participación creciente de los países en desarrollo y del comercio sur-sur, un número cada vez mayor de acuerdos comerciales preferenciales, y un aumento de las barreras no arancelarias.

En primer lugar, los países en desarrollo incrementaron su participación en el comercio mundial: entre 1980 y 2011, su participación en las exportaciones mundiales pasó del 34% al 47% y su participación en las importaciones mundiales creció del 29% al 42% (Organización Mundial del Comercio, 2013 a). Al mismo tiempo, aumentó la proporción del comercio entre los países en desarrollo: el denominado comercio sur-sur fue el 8% de las exportaciones mundiales en 1990 y pasó a ser el 24% en 2011, en paralelo con una disminución del comercio norte-norte (del 56% al 36% de las exportaciones mundiales) y una situación con poco cambio en el comercio norte-sur (una disminución del 32% al 38% de las exportaciones mundiales) (Organización Mundial del Comercio, 2013 a). En forma similar, Michalopoulos y Ng (2013) concluyen que el comercio sur-sur es un factor importante en la explicación del aumento de las exportaciones de los países en desarrollo en las últimas décadas, lo cual se debió al papel de China como socio comercial, al incremento en el ingreso de dichas economías y a los acuerdos preferenciales de comercio.

En segundo lugar, se ha ido incrementando el número de acuerdos comerciales preferenciales: desde alrededor de 50 acuerdos en vigor en 1980 a casi 300 en vigor en 2010 (Organización Mundial del Comercio, 2011). También creció la participación de los acuerdos entre países en desarrollo, que representaban el 25% de los acuerdos en 1980 y dos terceras partes en 2010, y aunque creció la cantidad de acuerdos entre países desarrollados (PD) y países en desarrollo (PED), su participación en el total disminuyó del 50% al 25%, aproximadamente.

En tercer lugar, se verifica un incremento de las llamadas barreras u obstáculos técnicos al comercio internacional (OTC) (Banco Mundial, 2000: párrafos 4 y 6). Al respecto, el número de este tipo de medidas que los países notifican a la OMC muestra una tendencia creciente (Organización Mundial del Comercio, 2012).

Los obstáculos no arancelarios pueden discriminar las importaciones de los bienes producidos localmente, imponer costos y demoras injustificadas, y crear rentas espurias en sectores protegidos. Esto puede ocurrir cuando los reglamentos técnicos son más restrictivos que lo necesario, a causa de requisitos demasiado elevados, procedimientos de prueba y certificación excesivamente complejos o costosos, asimetrías de información, etcétera. Estos inconvenientes tienden a pesar más sobre los exportadores que sobre los productores locales y a ser más difíciles de cumplir para las pequeñas y medianas empresas, en especial de los países en desarrollo (Lesser, 2007: 10).

La base de las reglas multilaterales y regionales sobre barreras técnicas es el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de la OMC. Desde su entrada en vigor el 1 de enero de 1995 como parte del conjunto de disciplinas que emergieron de la Ronda Uruguay, se ha desarrollado un amplio patrimonio de discusiones, recomendaciones y actividades de monitoreo de la actuación de los Miembros de la OMC. Asimismo, varias disposiciones sustanciales del Acuerdo OTC han sido objeto de interpretación en los fallos emitidos bajo el Entendimiento para la Solución de Diferencias de la OMC, en algunos casos con un impacto importante sobre su alcance legal.

Aunque los OTC mantenidos por países desarrollados han tenido más notoriedad, se trata de un fenómeno en el que los mercados de los países en desarrollo no son la excepción.

Respecto de las negociaciones sobre este tema, quizás las tendencias más importantes se encuentren en las propuestas formuladas en la Ronda Doha de la OMC y, sobre todo, en las disciplinas incorporadas en los acuerdos de libre comercio, denominados "acuerdos comerciales regionales" en la OMC. En efecto, los acuerdos bilaterales de

libre comercio no solo han servido de sustituto para las reducciones arancelarias multilaterales, sino que han sido también el campo de negociación de disciplinas sobre OTC específicos del comercio entre las partes involucradas.

Es por ello que en las negociaciones comerciales del MERCOSUR con países en desarrollo, la remoción de los aranceles a la importación deberá ser complementada con cláusulas que aborden la cuestión de los OTC.

En el pasado, el MERCOSUR elaboró una estructura de posiciones para llevar adelante una activa agenda de relacionamiento externo. En el año 2004 se confeccionaron textos base en la mayoría de las disciplinas comúnmente incluidas en un acuerdo regional de libre comercio. El texto base relativo a obstáculos técnicos al comercio, reflejando las prácticas nacionales y el proceso de integración intrazona, se ciñe estrictamente a las obligaciones previstas en el Acuerdo OTC. Los acuerdos de libre comercio negociados por el MERCOSUR con la Comunidad Andina, Perú, Egipto e Israel básicamente replicaron este formato.

A su vez, muchos países en desarrollo ya han concluido acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea. Todos estos acuerdos han incorporado capítulos sobre obstáculos técnicos al comercio. La evidencia demuestra que ciertas soluciones adoptadas en el marco de dichos acuerdos son posteriormente replicadas en las negociaciones entre países en desarrollo o se transforman en las posiciones que estos países defienden en foros multilaterales. El problema es que estas nuevas disciplinas tienden a “resolver” los problemas que enfrentan las exportaciones de los países industrializados y pueden no ser necesariamente adecuadas para el perfil particular del comercio exterior argentino.

Atento a los desafíos que brinda este escenario del comercio internacional, en este trabajo se buscará identificar elementos de utilidad para actualizar la posición de nuestro país y, eventualmente, del MERCOSUR, en el marco de posibles negociaciones. Con ese objetivo, en primer lugar se procederá a identificar las grandes tendencias en las exportaciones argentinas de manufacturas –el rubro que se ve más afectado por los OTC– en los últimos años. En segundo lugar, se caracterizará la importancia de los OTC para el comercio exterior argentino; es decir, se identificarán las principales barreras no arancelarias mantenidas por países en desarrollo en productos en los cuales la Argentina presenta potencialidades para exportarlos. En tercer lugar, se examinarán las herramientas conceptuales disponibles en el ámbito multilateral y bilateral, con el propósito de determinar su utilidad para abordar los OTC potenciales para nuestras exportaciones. Por último, se reunirán estos elementos para efectuar recomendaciones para eventuales negociaciones que nuestro país encare como parte del MERCOSUR.

2. Las manufacturas en las exportaciones argentinas

Dado que las manufacturas son el objeto principal de los obstáculos técnicos al comercio, resulta relevante analizar la participación de este rubro en las exportaciones argentinas. Si se toma la clasificación en grandes rubros del INDEC, se aprecia que el 61% de las exportaciones en el año 2000 estaba constituido por manufacturas de origen agropecuario (MOA) (30%) y de origen industrial (MOI) (31%), participación que se elevó al 69% en el año 2013 (36% de MOA y 34% de MOI)¹ (Cuadro 1).

En los últimos años se han modificado, aunque de manera desigual, los destinos de exportación de estas manufacturas, así como también el contenido de la canasta exportadora según la región a la que se dirigen.

En estos trece años, el MERCOSUR redujo levemente su importancia como destino de estos rubros: de representar el 32% del total de MOA-MOI exportadas pasó a ser el destino del 31% de dichas ventas (Cuadro 1). En cambio, la participación de MOA y MOI en el total exportado se incrementó en las ventas dirigidas al Resto de América Latina (de 14% a 17%), a ASEAN (de 3% a 8%) y a África (de 4% a 6%). Estos incrementos se explican exclusivamente por el cambio en la distribución de las MOA, ya que permanece relativamente estancada la participación de estos grupos de países como destino de las ventas de MOI.

En la concentración por tipo de manufactura, el grueso de las MOI se dirige a América Latina (66% en 2000 y 74% en 2013), mientras que la distribución de las MOA se hizo más pareja en 2013 respecto de 2000, con un aumento de la participación de ASEAN (de 4% en 2000 a 15% en 2013) y del Resto de América latina (de 11% a 16%), y una disminución del papel, en términos relativos, del MERCOSUR (de 14% a 8%) y de las tres principales economías desarrolladas (UE, EE.UU. y Japón) (de 41% a 26%).

1 La diferencia entre la participación del total de manufacturas y de cada uno de sus dos componentes se debe al redondeo en el cálculo.

Cuadro 1

Evolución de la composición de las exportaciones argentinas por destino, 2000-2013
en miles de US\$

Año 2000

Gran rubro	Mundo	%	MERCOSUR	%	Resto A. Latina	%	UE/EE.UU./ Japón	%	ASEAN	%	África	%	China	%	Resto Asia	%
Combustibles y energía	4.901.884	100	1.847.935	38	1.672.672	34	1.034.413	21	0	-	1.683	0	705	0	22.500	0
MOA	7.863.597	100	1.137.065	14	836.151	11	3.256.900	41	348.529	4	529.893	7	191.814	2	1.190.448	15
MOI	8.229.990	100	4.029.399	49	1.442.768	18	2.150.194	26	58.615	1	146.343	2	62.235	1	158.048	2
Productos primarios	5.345.558	100	1.385.081	26	397.797	7	1.699.744	32	167.546	3	396.191	7	542.172	10	422.968	8
MOA+MOI	16.093.587	100	5.166.464	32	2.278.919	14	5.407.095	34	407.144	3	676.235	4	254.050	2	1.348.497	8
TOTAL	26.341.029	100	8.399.480	32	4.349.389	17	8.141.251	31	574.690	2	1.074.109	4	796.927	3	1.793.965	7

Año 2013

Gran rubro	Mundo	%	MERCOSUR	%	Resto A. Latina	%	UE/EE.UU./ Japón	%	ASEAN	%	África	%	China	%	Resto Asia	%
Combustibles y energía	5.105.625	100	1.055.496	21	975.901	19	628.280	12	45.950	1	67.140	1	709.417	14	0	0
MOA	26.563.634	100	2.146.396	8	4.225.720	16	6.782.605	26	4.086.986	15	2.770.619	10	1.086.194	4	3.973.001	15
MOI	24.988.518	100	13.919.784	56	4.527.904	18	3.139.436	13	132.248	1	298.928	1	152.572	1	324.975	1
Productos primarios	17.640.212	100	1.697.407	10	2.395.149	14	4.199.774	24	734.777	4	1.868.406	11	3.548.471	20	2.653.060	15
MOA+MOI	51.552.152	100	16.066.180	31	8.753.624	17	9.922.042	19	4.219.235	8	3.069.547	6	1.238.766	2	4.297.976	8
TOTAL	74.297.989	100	18.819.083	25	12.124.674	16	14.750.096	20	4.999.962	7	5.005.093	7	5.496.654	7	6.951.036	9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

A pesar del incremento de la participación de Asia y África como destino de las ventas de manufacturas, las exportaciones argentinas hacia estas regiones se encuentran relativamente más “primarizadas” que las exportaciones hacia los demás países. En efecto, en 2013 estuvieron constituidas por MOA y MOI el 62% de las exportaciones al Resto de Asia, el 61% de las ventas a África y el 23% de las dirigidas a China (Cuadro 2). Únicamente en el caso de los países de la ASEAN, la participación fue de 84%, pero esto se debe casi exclusivamente a las MOA. En cambio, en el mismo año, correspondieron a MOA y MOI el 85% de las exportaciones argentinas hacia el MERCOSUR, el 74% de las exportaciones hacia la Unión Europea, el 72% de las ventas al Resto de América Latina y el 66% a los Estados Unidos (Cuadro 2).

El panorama es aún más claro si se analizan únicamente las exportaciones de MOI: en el año 2013 correspondieron a este rubro el 74% de las exportaciones al MERCOSUR, el 37% de las dirigidas al Resto de América Latina y el 38% de las exportaciones a Estados Unidos. Por el contrario, estuvieron constituidas por MOI solo el 6% de las exportaciones dirigidas a África, el 5% de las ventas al Resto de Asia, el 3% de las exportaciones a los países de la ASEAN y el 3% de las destinadas a China.

Cuadro 2

Participación de las MOA y MOI en las exportaciones argentinas, 2013 en porcentaje

Gran rubro	Mundo	MERCOSUR	Resto A. Latina	UE	EE.UU.	Japón	ASEAN	África	China	Resto Asia
Combustibles y energía	7	6	8	1	14	1	1	1	13	0
MOA	36	11	35	58	27	14	82	55	20	57
MOI	34	74	37	16	38	12	3	6	3	5
Productos primarios	24	9	20	25	20	74	15	37	65	38
MOA+MOI	70	85	72	74	65	26	85	61	23	62
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

En consecuencia, la canasta exportadora argentina exhibe una inserción en el comercio internacional basada en productos agropecuarios, ya sea materias primas o productos procesados. Solo en relación con América Latina, la Argentina mantiene una fuerte especialización exportadora en materia de manufacturas industriales.

Estas conclusiones son consistentes con las de D'Elia y Berrettoni (2013), quienes constatan importantes niveles de comercio intra-industrial de la Argentina con sus socios del MERCOSUR, principalmente en el sector automotor, y con el resto de América Latina, en manufacturas de mayor contenido tecnológico. En contraposición, los autores verifican que el crecimiento del comercio argentino con China tiene un claro perfil inter-industrial a partir de exportaciones de productos básicos e importaciones de manufacturas industriales.

El aumento de la participación de los mercados asiáticos y un patrón de comercio con estos destinos con rasgos de “re-primarización” de las exportaciones es común a otros países latinoamericanos, como es el caso de Brasil (D'Elia y Berrettoni, 2013; Canuto, Cavallari y Reis, 2013). Este hecho es de extrema importancia, ya que si existe un límite al desarrollo económico basado en la exportación de materias primas (Rodrik, 2006), es también cierto que la fragmentación de las cadenas de producción, que caracteriza al proceso de globalización actual, ha conducido a un recrudescimiento de la especialización de las economías (Canuto, Cavallari y Reis, 2013). En consecuencia, la estrategia de diversificación de mercados y productos adquiere una importancia central en el diseño de la política comercial externa.

En ese sentido, se verifica un importante potencial –no explotado– para el desarrollo de las exportaciones de manufacturas en el comercio con otros países en desarrollo. En relación con esto, Fossati y Levit (2010) analizaron las oportunidades y amenazas para el comercio exterior argentino para un grupo relevante de países en desarrollo –principalmente asiáticos y latinoamericanos– en el contexto de la tercera ronda de negociación del Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales (SGPC)⁽²⁾ ⁽³⁾.

Sin embargo, la eliminación de aranceles podría no significar per se una garantía de acceso al mercado si simultáneamente continúan en vigor barreras no arancelarias. Por otro lado, la identificación de OTC potenciales en estos sectores y países puede ser difícil de efectuar con anticipación a una negociación, en particular, en mercados relativamente inexplorados. Con frecuencia, los OTC son “descubiertos” por el exportador al momento de intentar el cierre de una operación comercial. Es necesario, entonces, desarrollar herramientas para una detección temprana de eventuales dificultades en los mercados de destino que deben tenerse en cuenta en eventuales negociaciones de acceso. Por este motivo, este trabajo se propone analizar los OTC a partir de la base de datos mantenida por la OMC. Dicho análisis se presenta en las dos secciones siguientes.

3. Las preocupaciones comerciales específicas

Desde el año 1996, los Miembros de la OMC han utilizado el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC) como foro para examinar cuestiones relativas a medidas específicas mantenidas por otros Miembros. Dichas medidas pueden ser reglamentos técnicos⁽⁴⁾, normas⁽⁵⁾ y procedimientos de evaluación de la conformidad⁽⁶⁾. Esas cuestiones se denominan “preocupaciones comerciales específicas” (PCE) y se refieren a medidas ya vigentes y a medidas propuestas notificadas al Comité OTC de conformidad con las prescripciones del Acuerdo en materia de notificación. Las reuniones del Comité, o las reuniones informales celebradas entre los Miembros coincidiendo con esas reuniones, brindan a los Miembros la oportunidad de examinar las preocupaciones comerciales en un contexto bilateral o multilateral y de solicitar más aclaraciones (Secretaría de la OMC, 2011). Las PCE registradas constituyen una importante base de datos construida a partir de los reclamos presentados por los exportadores a sus respectivos gobiernos y por estos últimos en el Comité OTC.

A los efectos de este trabajo, se han examinado las PCE presentadas en las reuniones del Comité OTC realizadas entre abril de 1995 y marzo de 2013, período en el que se presentaron 379 notificaciones de países Miembros relativas a reglamentos técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad de otro estado Miembro (Organización Mundial del Comercio, 2013 b). Solo en los últimos tres años (2010 a 2013) se han producido 119 nuevas notificaciones por medidas objeto de preocupación comercial por Miembro de la OMC y el número se eleva a 208 si el recuento se inicia en el año 2008. Es decir, casi un tercio de las notificaciones tiene tres años o menos, y la mitad, menos de cinco años.

La justificación más habitual para plantear una PCE es la necesidad de clarificación o información (256 ocasiones entre 1995 y 2012). La opinión de que la medida constituye un obstáculo técnico al comercio o que no se han cumplido los requisitos de notificación le siguen en importancia con 213 y 193 casos, respectivamente. El

2 Este mecanismo de negociación fue creado por los Cancilleres del G-77 en 1982 y se desarrolla en el marco de la UNCTAD. Los países Miembro del SGPC son: Argelia, Argentina, Bangladesh, Benín, Bolivia, Brasil, Camerún, Chile, Colombia, Corea del Norte, Corea del Sur, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Ghana, Guinea, Guyana, India, Indonesia, Irán, Irak, Libia, Malasia, Marruecos, MERCOSUR, México, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Perú, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Túnez, Venezuela, Vietnam y Zimbabue. En la última ronda, concluida en diciembre de 2010, fue pactada una reducción lineal general, línea por línea, de 20 por ciento como mínimo sobre el 70 por ciento como mínimo de las líneas arancelarias sujetas a derechos o, en el caso de los Participantes con líneas arancelarias libres de derechos que representen más del 50 por ciento del total de sus líneas arancelarias nacionales, una reducción lineal general, línea por línea, de 20 por ciento como mínimo sobre el 60 por ciento como mínimo de sus líneas arancelarias sujetas a derechos. Aunque no todos los países Miembro del SGPC participaron de la ronda e intercambiaron concesiones, dicha ronda se encuentra abierta para su adhesión. Participaron Cuba, Egipto, India, Indonesia, Malasia, Marruecos, MERCOSUR y República de Corea.

3 De los países analizados, Fossati y Levit (2010) señalan que, en función de los datos correspondientes a los años 2006-2008, la India resultaba el mercado con mayores oportunidades, seguido por México, Corea del Sur, Vietnam y Tailandia. Los principales ítems correspondían a los capítulos de vehículos automotores, cereales, productos de la industria química, manufacturas de hierro y acero, y productos lácteos.

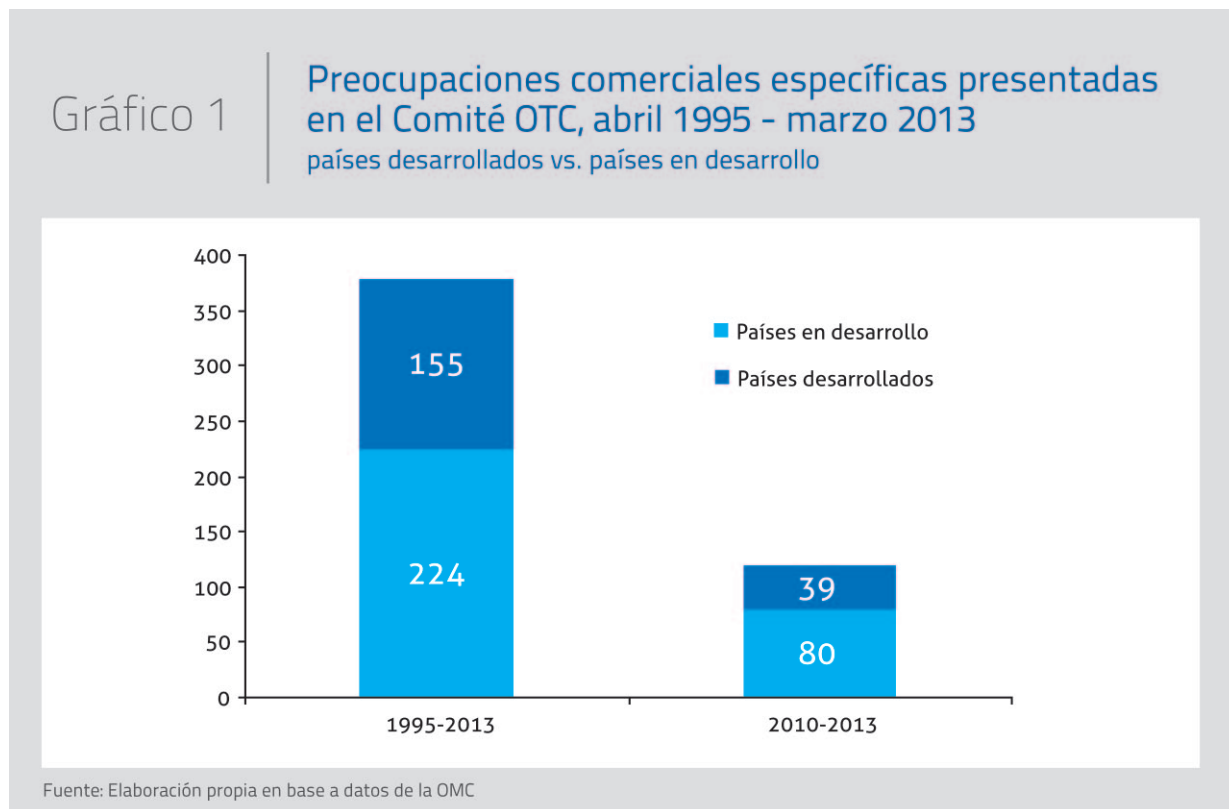
4 Un reglamento técnico es definido por el Acuerdo OTC como un “documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria” (Acuerdo OTC: Anexo 1).

5 La norma se define como el “documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria” (Acuerdo OTC: Anexo 1).

6 Este tipo de procedimiento se define como “todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas” (Acuerdo OTC: Anexo 1).

cuestionamiento sobre si la medida persigue un objetivo legítimo se ha invocado en 147 ocasiones, y que el país en cuestión no ha seguido una norma internacional pertinente, en otros 135 casos (Secretaría de la OMC 2013: 7).

El 59% de todas las PCE planteadas desde 1995 hasta el presente corresponden a medidas mantenidas por países en desarrollo (Gráfico 1)⁷. Este porcentaje se eleva a 67% si se consideran únicamente las PCE nuevas planteadas al Comité desde enero de 2010 a marzo de 2013.



Como puede observarse en el Cuadro 3, se verifica un patrón norte-sur en la presentación de preocupaciones comerciales específicas, en particular, cuando se trata de medidas mantenidas por países en desarrollo. En efecto, son los países desarrollados quienes han presentado mayor número de PCE por medidas mantenidas por países en desarrollo (155 de PD sobre 224 de PED), y solo en 20 ocasiones las PCE han sido planteadas únicamente por otro país en desarrollo. Sin embargo, en otros 52 casos las PCE han sido presentadas conjuntamente por países desarrollados y en desarrollo. Esto significa que una de cada tres medidas mantenidas por un país en desarrollo y cuestionada en el Comité OTC ha afectado a otro país en desarrollo.

En relación con las medidas mantenidas por países desarrollados, se observa el patrón inverso, aunque menos marcado. En efecto, son los países en desarrollo los que han efectuado el mayor número de reclamos (63) contra solo 47 presentaciones efectuadas por otro país desarrollado. En otros 45 casos el reclamo ha sido efectuado de manera conjunta por al menos un país en desarrollo y un país desarrollado.

La Argentina no escapa a ese patrón general: de un total de 30 preocupaciones comerciales específicas planteadas en el Comité OTC desde el año 1995, un total de 20 PCE estuvieron motivadas por medidas mantenidas por países desarrollados y solo 10 por medidas mantenidas por otros países en desarrollo y Rusia (Cuadro 4).

7 En el contexto de este trabajo también se incluyen en esta categoría a Federación Rusa, Israel, Ucrania y República de Corea.

Cuadro 3

Preocupaciones comerciales específicas por grupo de países, abril 1995 - marzo 2013

País que mantiene la medida	País que presenta la PCE			Total
	País desarrollado	País en desarrollo	PD + PED	
País desarrollado	47	63	45	155
País en desarrollo	152	20	52	224
Total	199	83	97	379

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC

De las treinta ocasiones en que la Argentina planteó una PCE, en cuatro ocasiones lo hizo en razón de medidas que afectaban exclusivamente a manufacturas de origen industrial. Se trató de requisitos de registro de productos químicos, prohibición de uso de sustancias químicas, etiquetado de textiles e indumentaria (las tres medidas mantenidas por la Unión Europea) y etiquetado de eficiencia energética para productos eléctricos (medida mantenida por México).

En otras 25 ocasiones se trató de medidas que involucraban a manufacturas de origen agropecuario: los vinos, en particular, por requisitos de etiquetado y registro de expresiones tradicionales, fueron objeto de siete PCE; medidas de etiquetado y trazabilidad de alimentos o piensos derivados de organismos genéticamente modificados, de cinco PCE; etiquetado de otros productos alimenticios y tabaco, de cuatro PCE; restricciones contra la importación de biodiesel, de tres PCE, especificaciones técnicas sobre carnes, de dos PCE; medidas contra la tala ilegal, de una PCE. Otras tres medidas (un proyecto de producción social responsable de Bélgica, las medidas contra el bioterrorismo de los Estados Unidos, y la Ley Grenelle 2 de Francia que se refiere a etiquetados sobre características ambientales de los productos) tienen impacto tanto sobre productos agropecuarios como industriales. La mayor presencia de productos de consumo final, entre los que se destacan los alimentos, bebidas y tabaco, se encuentran detrás del hecho de que dos tercios de las preocupaciones comerciales planteadas por la Argentina se refieren a los requisitos de etiquetado. Precisamente, la protección de la salud humana, el medio ambiente y la información al consumidor se encuentran entre los principales objetivos declarados en las medidas objeto de PCE entre 1995 y 2012 (Secretaría de la OMC, 2013: 8).

Cuadro 4

Argentina: preocupaciones comerciales específicas presentadas por país, abril 1995 - marzo 2013

País	cantidad
Unión Europea	15
Estados Unidos	4
China	2
Chile	1
Tailandia	1
Federación Rusa	1
Perú	1
México	1
Malasia	1
Israel	1
Canadá	1
Colombia	1
Total	30

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC

4. Las preocupaciones comerciales específicas y las oportunidades y amenazas para el comercio exterior argentino en el comercio sur-sur

La discusión de las secciones anteriores permitió constatar que, si bien es cierto que una parte importante del aumento de las exportaciones de los países en desarrollo en los últimos años ha obedecido al crecimiento del comercio sur-sur, este hecho ha ido de la mano de una relevancia creciente de las barreras técnicas en ese comercio.

Esas medidas pueden afectar los resultados de las negociaciones comerciales que involucran reducciones arancelarias. Por ello, en esta sección, en primer lugar se revisan los sectores en los cuales los países en desarrollo mantienen medidas cuestionadas mediante PCE, el tipo de medidas reclamadas y los países que mantienen dichas medidas. En segundo lugar, se vinculan estas PCE con los sectores en los cuales, como consecuencia de negociaciones comerciales con otros países en desarrollo: i) priman las oportunidades de aumentar las exportaciones al nuevo socio; ii) predominan también las amenazas de un potencial incremento de importaciones en el mercado local o; iii) tiene un mayor peso la amenaza de un posible desplazamiento de las exportaciones que se dirigen al mercado de Brasil, que actualmente es el socio más importante de un acuerdo regional que participa en las negociaciones con otros países en desarrollo en conjunto con la Argentina.

Con este fin, de las 224 PCE mantenidas por los PED, fueron relevadas 193 PCE, correspondientes a otras tantas medidas llevadas adelante por países en desarrollo⁸. Estas PCE corresponden a 30 países en desarrollo, 14 de ellos Miembros del SGPC.

A nivel de productos, se identificaron 36 sectores con al menos una PCE planteada por un país Miembro de la OMC. Dichos sectores son: productos de la pesca, frutas y verduras, productos cárnicos, productos lácteos, alimentos envasados, bebidas alcohólicas, bebidas no alcohólicas, alimentos transgénicos, biocombustibles, tabaco y sus manufacturas, fertilizantes, productos químicos, cosméticos, medicamentos, manufacturas de cuero, plástico y sus manufacturas, textiles, indumentaria, calzado, manufacturas de vidrio y cerámica, materiales de construcción, manufacturas de metal, acero, vehículos, neumáticos, motores, baterías, otras autopartes, productos eléctricos, informática y oficina, sistemas de seguridad, aparatos de medicina, electrodomésticos, calderas, aparatos de gas, juguetes y paneles solares.

Los alimentos, incluidas las bebidas, reúnen un total de 61 PCE, es decir, el 31% del total de las medidas relevadas. Los automóviles y autopartes representan el 15%; textiles, indumentaria y calzado el 10,6%; y acero y sus manufacturas, el 10,5%.

Los reglamentos técnicos –como etiquetado, prohibición y registro– reúnen el 75% de las medidas planteadas como preocupaciones comerciales específicas. Los procedimientos de evaluación de la conformidad representan el 25% restante.

Se pueden diferenciar tres grupos de países que mantienen PCE. Un primer grupo se distingue nítidamente por el mayor número de medidas que han sido cuestionadas por otros países Miembros de la OMC y por la diversidad de sectores en los que se aplican dichas medidas. Ellos son: China (44 medidas en 19 sectores), Corea (30 medidas en 19 sectores) y la India (18 medidas en 13 sectores) (Gráfico 2). Este grupo se caracteriza por una elevada concentración relativa de PCE en productos manufacturados, como electrónica y automóviles y autopartes, reflejo de su perfil productivo sesgado hacia las manufacturas industrializadas y un mercado de productos alimenticios relativamente protegido por aranceles, antes que por medidas no arancelarias.

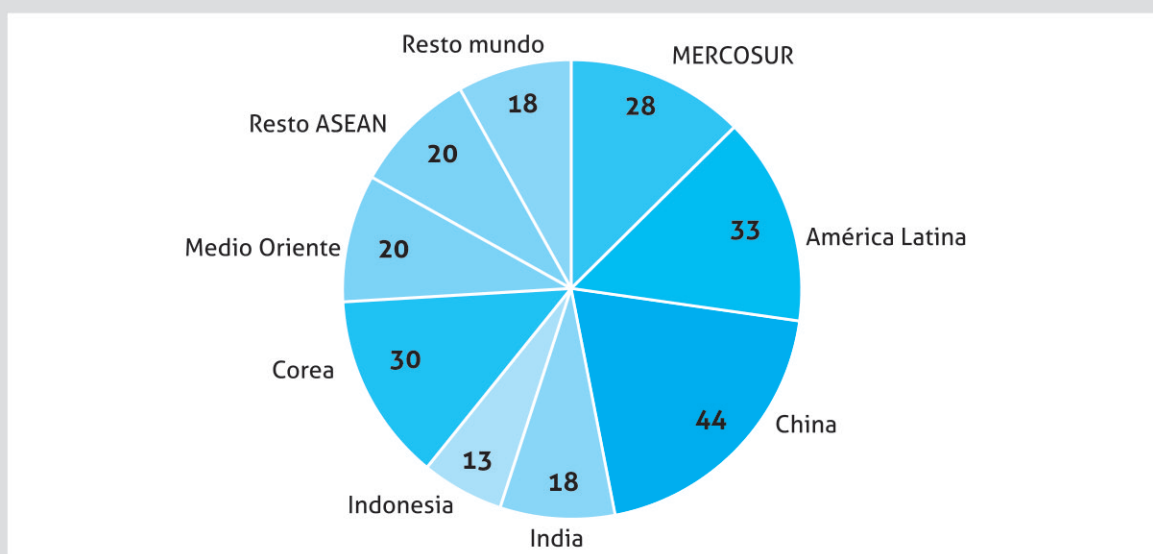
Un segundo grupo de países se caracteriza por haber establecido un menor número de medidas que se correlacionan también con una menor diversidad en los sectores involucrados. En este grupo se destacan Indonesia (13 medidas en 13 sectores), México (8 medidas en 11 sectores), Colombia (9 medidas en 6 sectores) y Tailandia (7 medidas en 7 sectores). Este grupo tiene una distribución equitativa entre PCE sobre alimentos y bebidas y manufacturas industriales.

8 Sin discriminar si las PCE fueron planteadas por países desarrollados o en desarrollo. Se excluyeron de la muestra las 31 PCE planteadas por medidas mantenidas por los países del Mercosur

Finalmente, un tercer grupo de países figura en el listado a raíz de medidas en pocos sectores. Varios países árabes (requisitos para productos halal, autopartes y neumáticos), Ecuador (acero y autopartes), Perú (requisitos para alimentos para niños, rotulado de calzado y requisitos para el ingreso de automóviles usados) y Chile (etiquetado de Organismos Genéticamente Modificados y registro de cosméticos) ingresan en esta categoría. Este grupo es más heterogéneo en cuanto a los sectores involucrados, con excepción de los países árabes, donde predominan las PCE sobre carne y productos alimenticios envasados.

Gráfico 2

Medidas objeto de PCE mantenidas por países en desarrollo, abril 1995 - marzo 2013 en porcentaje



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC

Para vincular las PCE con las negociaciones que reducirían barreras al comercio con otros PED, se recurre al análisis de Fossati y Levit (2010) que, como ya se mencionó, identifican las oportunidades y amenazas para el comercio argentino de las negociaciones con los PED en el marco del SGPC.

En aquellos sectores donde, *a priori*, Fossati y Levit (2010) han detectado oportunidades de incremento de exportaciones, se ha identificado un mayor número de medidas en el complejo de vehículos y autopartes (29), en alimentos envasados (27), en bebidas alcohólicas (20) y en carnes (9). Entre los sectores en los que se han evidenciado amenazas para el comercio exterior argentino referidas a un aumento neto de las importaciones, se verificaron PCE en textiles, indumentaria y calzado (19 medidas en total), informática (8 medidas), productos eléctricos (7 medidas), juguetes (5 medidas) y electrodomésticos (4 medidas).

A partir de la información estadística utilizada por Fossati y Levit (2010)⁹, se confeccionó un cuadro en el cual los sectores con oportunidades y amenazas se "cruzaron" con los países que mantienen alguna medida técnica cuestionada mediante una PCE.¹⁰

De los 19 sectores en los que se han identificado "oportunidades fuertes"¹¹, se verifican PCE sobre obstáculos técnicos en 11 de ellos (Cuadro 5). En orden de importancia de acuerdo al valor del mercado importador potencial involucrado se destacan: vehículos y autopartes, productos de la industria química, manufacturas de acero, carnes, productos lácteos, y azúcar y artículos de confitería. En conjunto, poco más de la tercera parte del total del mercado importador de los países del SGPC en los que se detectaron oportunidades fuertes corresponde a los sectores que registran preocupaciones comerciales específicas en dichos países.

9 Se agradece a los autores el haber facilitado la información estadística de su artículo, lo cual permitió efectuar el presente análisis.

10 Aunque los valores de comercio involucrado corresponden al período 2006-2008, son útiles como indicadores de la magnitud de los efectos potenciales y permiten la comparación entre las oportunidades y amenazas, que es lo necesario a los fines del objetivo del presente artículo.

11 Para determinar una "oportunidad fuerte", los autores emplearon tres criterios: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) entre la Argentina y los países del SGPC mayor a 1; aranceles de los países del SGPC superior a 5%; e Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) de la Argentina (excluidas las ventas al Mercosur) mayor a 1.

Cuadro 5

Sectores con oportunidades y amenazas fuertes al comercio con los países del SGPC que cuentan con PCE presentadas al Comité OTC de la OMC: principales capítulos

en millones de US\$, promedio 2006-2008

Capítulo del Sistema Armonizado	Oportunidades fuertes, en millones de US\$ ¹	Amenazas fuertes en el mercado argentino, en millones de US\$ ²	Amenazas fuertes en el mercado brasileño, en millones de US\$ ³	Países en desarrollo que mantienen medidas objeto de PCE		
				Miembros del SGPC	Países con los que el MERCOSUR tiene un acuerdo comercial	Otros
2 Carne	3.109			Egipto, Indonesia, México		Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes, Kuwait
3 Pescados	1.791		100	Corea del Sur		
4 Productos lácteos	1.933		69	Colombia, Perú	Sudáfrica	
7 Legumbres	639		84			
8 Frutas	1.168		72	Corea del Sur		
10 Cereales	4.441		100			
12 Semillas y frutos oleaginosos	1.223					
15 Grasas y aceites	1.429					
17 Azúcar y artículos de confitería	1.910			Egipto, India, Indonesia, Tailandia, Túnez	Sudáfrica, Israel	Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait
19 Productos de la molinería	608		264	Indonesia, India, Túnez, Tailandia	Sudáfrica, Israel	Taiwán
23 Residuos de la industria alimentaria	1.670					
27 Combustibles	4.792					
28 Productos químicos inorgánicos	3.851	545	60			Emiratos Árabes, China
29 Productos químicos orgánicos	584	1.089	66	Chile, India, Corea del Sur, Indonesia		China
32 Extractos de curtiembres y colorantes		332		México		China
39 Plástico y sus manufacturas		1.284	359			Taiwán
40 Caucho y sus manufacturas		282	179	Corea del Sur, Ecuador, Egipto, India, Indonesia		Qatar, Taiwán
48 Papel y cartón	2.070	563	64			
55 Fibras sintéticas		246		Corea del Sur	Sudáfrica	China
64 Calzado y sus partes		221		Colombia, Egipto	Sudáfrica	
71 Perlas y piedras preciosas	11.014					
72 Fundición de hierro o acero		425		Ecuador, India, Indonesia, Malasia, Tailandia		
73 Manufacturas de hierro o acero	3.457	473		Ecuador, India, Indonesia, Malasia, Tailandia		
84 Máquinas y aparatos mecánicos		3.072	320			China
85 Máquinas y aparatos eléctricos	625	4.266	113	Corea del Sur, Ecuador, México, Indonesia,		Emiratos Árabes

Cuadro 5 (Cont.)

Capítulo del Sistema Armonizado	Oportunidades fuertes, en millones de US\$ ¹	Amenazas fuertes en el mercado argentino, en millones de US\$ ²	Amenazas fuertes en el mercado brasileño, en millones de US\$ ³	Países en desarrollo que mantienen medidas objeto de PCE		
				Miembros del SGPC	Países con los que el MERCOSUR tiene un acuerdo comercial	Otros
87 Vehículos y autopartes	7.199	5.384	2.101	Colombia, Egipto, India, Perú, Tailandia	Israel	Arabia Saudita, China
90 Aparatos de óptica		394				
Otros sectores	10.820	3.665	640			
Total para sectores que registran PCE en un país miembro del SGPC	22.384	12.718	2.964			
Total	64.333	22.241	4.591			

1. Importaciones de los países del SGPC, en millones de US\$, promedio 2006-2008
2. Importaciones argentinas, en millones de US\$, promedio 2006-2008
3. Exportaciones argentinas a Brasil, en millones de US\$, promedio 2006-2008

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Fossati y Levit (2010) y OMC (2013 b)

En los sectores con oportunidades fuertes se destacan las medidas que afectan la importación de vehículos, autopartes y neumáticos en Arabia Saudita, China, Israel, Colombia, India, Perú, Tailandia y Egipto. De los siete países mencionados, cinco pertenecen al SGPC y el sexto (Israel) tiene un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR.

En los casos de manufacturas de hierro o acero y de productos lácteos se verifica la circunstancia de que todos los países que han impuesto medidas pertenecen al SGPC o mantienen algún acuerdo preferencial con el MERCOSUR.

Una mención aparte merecen los sectores de productos de confitería y carnes. Entre los países que mantienen medidas cuestionadas en el Comité OTC se destacan aquellos que han impuesto reglamentos para la elaboración de los alimentos halal (Arabia Saudita, Bahrein, Kuwait, Egipto, Emiratos Árabes e Indonesia). De acuerdo con las minutas del Comité OTC, los países que presentaron estas PCE señalaron problemas de transparencia en materia de certificación. En los casos restantes (India, Taiwán, Israel, Sudáfrica) se trata, básicamente, de requisitos relativos a etiquetado nutricional, etiquetado de bebidas alcohólicas y requisitos nutricionales de alimentos para bebés.

También se destacan las PCE planteadas por el reglamento de etiquetado de carnes en México y por las reglas de etiquetado para alimentos pre-ensados en Indonesia, Sudáfrica, Taiwán, Túnez y Tailandia. También se cuestionaron reglamentos técnicos para máquinas y aparatos eléctricos de Ecuador, Corea, México, Indonesia y Emiratos Árabes. Finalmente, se identificaron reglamentos y requisitos de registro de medicamentos y cosméticos en Chile, China, India, Corea e Indonesia.

Puede suponerse que, en estos sectores y mercados de destino, la Argentina tendría interés en pactar disciplinas que limiten el margen de acción de los otros países para imponer reglamentos técnicos que restrinjan el acceso a esos mercados. Sin embargo, también debe evaluarse si hay sectores o países donde las importaciones argentinas o las del MERCOSUR son importantes y, por razones de salud, seguridad, y protección del consumidor, entre otras, es necesario preservar márgenes de política en materia de reglamentos técnicos.

Es por ello que el Cuadro 5 también muestra el cruzamiento entre medidas mantenidas por países en desarrollo objeto de PCE y sectores con potenciales "amenazas" de aumento de las importaciones en el mercado argentino y

de posible desplazamiento de exportaciones argentinas en el mercado de Brasil en un escenario de liberalización arancelaria.¹²⁾

De acuerdo con los datos del Cuadro 5 se verifica, en primer lugar, que para los sectores con al menos alguna PCE, el valor total de las oportunidades –en montos potenciales– supera al de las amenazas, pero estas últimas se concentran claramente en el mercado doméstico argentino y, en menor medida, en la pérdida potencial de ventas al mercado brasileño. En general se trata de los sectores productivos principalmente dedicados al mercado interno y que se han beneficiado de la sustitución de importaciones ocurrida en los últimos años.

En segundo lugar, si se limita la muestra a las manufacturas industriales¹³⁾, la variedad de sectores “amenazados” supera a la de sectores con “oportunidades”. Esta diferencia se amplía si se toman en cuenta únicamente las amenazas en el mercado argentino. En otras palabras, las oportunidades se encuentran concentradas en pocos sectores, mientras que las amenazas se despliegan sobre un mayor espectro del tejido productivo.

En tercer lugar, en casi todos los sectores en los que se verifican tanto oportunidades como amenazas, se han identificado PCE referidas a obstáculos potenciales al comercio emergente de reglamentos técnicos o procedimientos de evaluación de la conformidad. Es decir, y esta es una conclusión importante para los objetivos de este trabajo, esta superposición entre oportunidades y amenazas implica, en primer lugar, una superposición en la agenda de los obstáculos técnicos al comercio y, en segundo lugar, cualquier disciplina que el MERCOSUR pacte para limitar su potencial efecto restrictivo sobre el comercio será una herramienta de doble cara, que podrá no solo facilitar el acceso a mercados externos sino también limitar la autonomía para regular sectores en los que se puede esperar un aumento de la presencia de bienes importados en el mercado nacional.

El perfil de oportunidades y amenazas en los sectores donde se han verificado potenciales obstáculos al comercio puede clasificarse, muy básicamente, en tres áreas. Por un lado, aquellos en los que el valor de las oportunidades teóricas supera al de las amenazas; por el otro, aquellos en los que el valor de las amenazas supera al de las oportunidades; y, por último, un tercer grupo de sectores en los que las oportunidades y las amenazas se encuentran equilibradas.

Los sectores en los que las oportunidades superan a las amenazas encuentran problemas de exigencias y etiquetado (alimentos, carnes, pescados, y azúcar y productos de confitería), requisitos técnicos (acero) y de registro (productos químicos) (Cuadro 6). En consecuencia, las ventajas de despejar trabas al comercio se concentrarían en carnes, pescado, productos lácteos, legumbres, frutas, azúcar y productos de confitería, productos de la molinería, productos químicos inorgánicos y manufacturas de hierro o acero. No existe interés ofensivo en productos químicos orgánicos, extractos de curtiembres y colorantes, caucho y sus manufacturas, fibras sintéticas, calzado, fundición de hierro y acero, y máquinas y aparatos eléctricos. Los vehículos tendrían beneficios más equilibrados entre las partes.

12 Para identificar las amenazas fuertes en el mercado local, Fossati y Levit (2010) emplearon tres criterios: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) entre la Argentina y los países del SGPC mayor a 1; aranceles en la Argentina superiores a 5%; e Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) de Brasil (excluidas las ventas a la Argentina) menor a 1. Para identificar las amenazas para las exportaciones argentinas al mercado brasileño, los criterios fueron: Índice de Complementariedad Comercial (ICC) entre Brasil y los países del SGPC mayor a 1; aranceles en Brasil superiores a 5% (donde la Argentina tiene una clara preferencia arancelaria en el mercado brasileño); y un Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) de la Argentina mayor al de los países del SGPC.

13 Capítulos 24 al 97 del Sistema Armonizado.

Cuadro 6

Oportunidades vs. amenazas para el comercio exterior argentino en sectores objeto de PCE por obstáculos técnicos por Capítulo del Sistema Armonizado

Oportunidades>Amenazas	Oportunidades<Amenazas	Oportunidades=Amenazas
2. Carne	29. Productos químicos orgánicos	87. Vehículos
3. Pescados	32. Extractos de curtiembre y colorantes	
4. Productos lácteos	40. Caucho y sus manufacturas	
7. Legumbres	55. Fibras sintéticas	
8. Frutas	64. Calzado	
17. Azúcar y productos de confitería	72. Fundición de hierro y acero	
19. Productos de la molinería	85. Máquinas y aparatos eléctricos	
28. Productos químicos inorgánicos	90. Aparatos de óptica	
73. Manufacturas de hierro o acero		

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 5

5. Cuestiones fundamentales para abordar los Obstáculos Técnicos al Comercio

Las secciones precedentes revelaron un interés potencial de nuestro país en remover barreras no arancelarias en una serie de sectores, particularmente alimentos, bebidas y manufacturas de bajo contenido tecnológico. También revelaron una presencia relevante de los requisitos de etiquetado entre las posibles barreras técnicas al comercio. Corresponde ahora evaluar las herramientas normativas disponibles para abordar esta discusión en eventuales negociaciones de acuerdos comerciales. El punto de partida de esta evaluación son las obligaciones contenidas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC y las disciplinas desarrolladas sobre esa base.

El Acuerdo OTC establece un marco amplio para la eliminación de obstáculos técnicos al comercio a través de un abanico de mecanismos complementarios. Para ello, el Acuerdo establece un equilibrio fundamental entre la autonomía regulatoria (cumplimiento de objetivos legítimos) y la obligación de no restringir el comercio más de lo necesario. Aunque el Acuerdo OTC no prescribe formatos regulatorios e institucionales específicos para el cumplimiento de esta obligación, el instrumento fundamental para limitar el nivel de exigencia prescrito en los requisitos técnicos se encuentra en la obligación de ceñirse, siempre que sea posible, a las normas internacionales (art. 2.4 del Acuerdo OTC). El Anexo I del Acuerdo OTC define a las normas internacionales como los documentos elaborados por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. Las normas internacionales pueden también incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción. Un reglamento técnico puede adoptar, sea por referencia o por transcripción, el contenido de una o varias de estas normas, convirtiendo sus prescripciones en obligatorias.

En los casos *CE - Sardinias (Perú)* y *CE - Asbestos (Canadá)* y, más recientemente, en el caso *Estados Unidos - Cigarrillos de clavo de olor (Indonesia)*¹⁴, los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación del Órgano de Solución de Diferencias

14 CE - Sardinias: Reporte del Grupo Especial, WT/DS231/R, 29 de mayo de 2002; Informe del Órgano de Apelación, WT/DS231/AB/R, 26 de septiembre de 2002. CE - Asbestos: Reporte del Grupo Especial, WT/DS135/R, 28 de mayo de 1998; Informe del Órgano de Apelación, WT/DS135/AB/R, 12 de marzo de 2001. Estados Unidos - Medidas que afectan a la producción y venta de cigarrillos de clavo de olor: Informe del Grupo Especial, WT/DS406/R, 2 de septiembre de 2011 e Informe del Órgano de Apelación de abril de 2012.

de la OMC han dedicado mucha atención al párrafo 2.4 del Acuerdo. En particular, el Órgano de Apelación ratificó el vínculo estrecho entre “norma internacional pertinente” y “reglamento técnico” y la obligación “no restringir el comercio más de lo necesario”. En otras palabras, para no restringir innecesariamente el comercio, un reglamento técnico deberá ceñirse a una norma internacional pertinente¹⁵. Como se señaló precedentemente, la existencia de una exigencia superior a la prevista en la norma internacional pertinente ha sido uno de los motivos más mencionados en el Comité OTC para plantear una PCE y se trata de uno de los argumentos más empleados por nuestro país, dentro y fuera del Comité OTC, para cuestionar reglamentos técnicos mantenidos por terceros países.

Sin embargo, la discusión merece avanzar un paso más. Si las normas internacionales constituyen la referencia para caracterizar o no a un reglamento técnico como un OTC, las cuestiones relativas a cuáles serán las normas que serán adoptadas como base para los reglamentos técnicos y a quién elabora las normas internacionales son fundamentales para la eliminación (o creación) de OTC.

En esta sección se examinará la situación de estas dos cuestiones en el marco de las reglas multilaterales y regionales, en función de la contribución que puedan realizar al disciplinamiento de los OTC que podrían enfrentar las exportaciones argentinas en el comercio sur-sur. En ese sentido, se realiza una mención especial a las cuestiones de etiquetado. Como cuestión preliminar, primero se hace referencia a los ámbitos de evolución de las disciplinas sobre OTC.

5.1. Escenarios de evolución de las disciplinas sobre obstáculos técnicos al comercio

El Acuerdo OTC estableció un conjunto común de disciplinas para los Miembros de la OMC. Sin embargo, como todas las obligaciones previstas en el GATT y los acuerdos abarcados, se trata de una normativa que evoluciona de manera constante, incluso a pesar de su aparente cristalización en los textos.

Los Miembros de la OMC contribuyen a dar forma y contenido al debate sobre los obstáculos técnicos al comercio a través de diversos canales multilaterales y regionales. Algunos de estos canales se encuentran establecidos en los propios acuerdos abarcados, como el Comité OTC, o en otros acuerdos, como el Entendimiento para la Solución de Diferencias.

El Comité OTC se encuentra conformado por todos los Miembros de la OMC. En consecuencia, las discusiones del Comité replican el abanico de posturas existentes, y sus decisiones y recomendaciones, dirigidas a la implementación efectiva de las obligaciones del Acuerdo, reflejan un mínimo común denominador, lo cual no impide que, en ciertos aspectos esenciales, la agenda se encuentre “sesgada” hacia las propuestas de los Miembros más activos.

El Acuerdo OTC ha sido citado en 49 consultas sobre un total de 474 bajo el Entendimiento para la Solución de Diferencias (ESD) desde el año 1995 hasta febrero de 2014, lo que representa poco más del 10% del total (Organización Mundial del Comercio, 2014a). Solo el Acuerdo sobre Subvenciones, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre la Agricultura reúnen mayor número de consultas. Las decisiones de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación han ampliado el entendimiento del Acuerdo OTC en varios aspectos, entre otros, la definición de reglamentos técnicos y la relación de estos con las normas internacionales pertinentes.¹⁶

Mientras que en estos dos ámbitos de la OMC la discusión trata sobre la implementación e interpretación de las obligaciones previstas en el Acuerdo OTC, existen otras dos instancias donde estas obligaciones pueden evolucionar a través de la negociación.

La primera de ellas es el Grupo de Acceso a los Mercados para los Productos No Agrícolas (Grupo AMNA) creado en el marco de las negociaciones de la Ronda Doha. Tanto en el párrafo 16 del Mandato Ministerial del año 2001 como en el “Paquete” de julio de 2004 se establece que los obstáculos no arancelarios son parte integrante e igualmente importante de la Ronda (Organización Mundial del Comercio, 2004). El tratamiento de los obstáculos técnicos al comercio ha sido uno de los aspectos más importantes en este contexto y el que ha recibido mayor número de

15 CE - Sardinias, Reporte del Grupo Especial, WT/DS231/R, 29 de mayo de 2002, párrafo 7.75.

16 En el procedimiento de solución de diferencias de la OMC, el Órgano de Solución de Diferencias establece un “grupo especial” (en inglés “panel”) que conforma un órgano independiente y *ad hoc* integrado por tres expertos para examinar una diferencia determinada y formular recomendaciones a la luz de las disposiciones de la OMC. El Órgano de Apelación es una instancia de apelación independiente integrada por siete personas nombradas por los Miembros de la OMC por un período de cuatro años y que entiende en las apelaciones presentadas al informe de un Grupo Especial.

propuestas respecto de todas las medidas no arancelarias abordadas en el Grupo AMNA.⁽¹⁷⁾

El otro ámbito de evolución de las disciplinas sobre barreras técnicas al comercio es el de las negociaciones de acuerdos comerciales regionales⁽¹⁸⁾. En los acuerdos comerciales entre países en desarrollo, en general, solo se hace referencia al Acuerdo OTC o se dispone de un capítulo que replica sus disposiciones básicas. Un ejemplo del primer caso es el Acuerdo MERCOSUR-Chile, y del segundo, el Acuerdo MERCOSUR-Israel. Pero para otros Miembros de la OMC, como la Unión Europea, el Acuerdo OTC es un “piso” de compromisos y los acuerdos bilaterales han sido explotados como oportunidades para desarrollar disposiciones que no tienen el consenso necesario en el ámbito de la OMC (Comisión Europea, 2001: 10). Con frecuencia, estas disposiciones son denominadas “OTC plus”, con el objeto de remarcar un supuesto carácter “evolutivo”. Los acuerdos comerciales de la UE con Chile, Corea del Sur y, más recientemente, con Perú y Colombia, reflejan la creciente sofisticación de los capítulos sobre obstáculos técnicos al comercio.

5.2. La relación entre reglamentación y normalización

El Acuerdo OTC otorga un gran énfasis a la armonización de los reglamentos técnicos como mecanismo para facilitar el comercio. Para ello, el Acuerdo incentiva a los Miembros a emplear las normas internacionales relevantes como base de sus reglamentos. En efecto, según el Acuerdo, se presume que un reglamento técnico que se ha basado en una norma internacional pertinente no constituye un obstáculo técnico al comercio (art. 2.5). Los países pueden apartarse de las normas internacionales cuando estas sean un medio “ineficaz o inapropiado” para lograr un determinado objetivo de política. Ello puede ocurrir, por ejemplo, “a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales” (art. 2.4).

Si la conformidad con las normas internacionales es uno de los ejes para controlar la aparición de obstáculos innecesarios al comercio, también lo es el buen desarrollo de las “actividades de normalización”, tal como denomina el Acuerdo al proceso de elaboración de normas por parte de las organizaciones o asociaciones de organizaciones públicas o privadas, especialmente aquellas que por importancia o influencia sirven de referencia para la elaboración de reglamentos técnicos. El Acuerdo contiene como anexo un “Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas”, en el cual se establecen disciplinas respecto de las instituciones con actividades de normalización que elaboran normas voluntarias. Los Miembros se encuentran obligados a hacer que los organismos de normalización situados en su territorio sigan dicho código. El Acuerdo no designa instituciones internacionales de normalización específicas, sino que se concentra en la calidad de la elaboración de las normas; y el registro de las organizaciones de normalización nacionales que adhieren al Código de Buena Conducta se ha encargado a la Organización Internacional de Normalización, más conocida como ISO, por sus siglas en inglés.

En el año 2000, el Comité OTC elaboró una decisión con el objeto de mejorar la calidad de las normas internacionales y alcanzar una aplicación eficaz del Acuerdo. La Decisión comprende seis principios: 1) apertura, 2) transparencia, 3) imparcialidad y consenso, 4) eficacia y pertinencia, 5) coherencia y 6) la dimensión del desarrollo (Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2008: 41). En el caso *Estados Unidos — Atún II* (México) el Órgano de Apelación reconoció a esta decisión un valor interpretativo, en el sentido del artículo 31.3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Órgano de Apelación 2012: párrafo 372).

Sin embargo, algunos países o grupos de países, como la Unión Europea, sostienen, en el marco de la Ronda Doha, que deben designarse organismos de normalización específicos como responsables de la elaboración de normas internacionales “relevantes”. Otros Miembros de la OMC, no obstante, sostienen que esto conduciría a olvidar el contenido y la calidad en el proceso de elaboración de las normas internacionales. Como se discute a continuación, estas opciones pueden tener un efecto sobre la capacidad de algunos Miembros de la OMC, en especial los Miembros en desarrollo, de participar en la elaboración de las normas internacionales relevantes.

17 Uno de los aspectos más novedosos de la negociación en curso son las propuestas para introducir disciplinas sectoriales, es decir, por grupos de productos que comparten características regulatorias similares (automotores, textiles, químicos, etcétera). Una aproximación sectorial elude el efecto del “mínimo denominador común” de las reglas multilaterales y permite a un Miembro presentar propuestas con mayor afinidad con sus objetivos de política comercial y su propia institucionalidad nacional. En el caso de las negociaciones que se desarrollan en el Grupo de Acceso a los Mercados de la Ronda Doha, los enfoques sectoriales han permitido a los países industrializados, como los Estados Unidos y la Unión Europea, efectuar propuestas que buscan aumentar los compromisos de los países Miembros de la OMC en aquellos sectores donde mantienen intereses ofensivos (automóviles, productos eléctricos y textiles).

18 Los acuerdos de preferencias fijas y los sistemas generalizados de preferencias no suelen contar con disciplinas sobre obstáculos técnicos al comercio.

5.3. Las organizaciones de normalización

Asegurar la aplicación efectiva del Código de Buena Conducta y la plena aplicación de los seis principios establecidos son puntos de importancia para los países en desarrollo. Sin embargo, subsisten y aún ganan importancia una serie de problemas vinculados a la normalización, que tienen particular impacto para esta categoría de países.

El más importante de todos ellos es la multiplicidad de normas generadas por instituciones de normalización e incluso organismos o empresas privadas, en los cuales los países en desarrollo tienen escasa o nula participación.

En el caso de estas organizaciones, aunque sus participantes pueden provenir de diversos países, no emplean necesariamente un criterio de representación nacional —es decir, que sus Miembros sean los organismos de normalización designados por la autoridad nacional o que sus mecanismos de toma de decisiones aseguren que todos los Miembros tengan igual participación. Otras organizaciones, aunque con fuertes vínculos gubernamentales, son formalmente cerradas y cuentan con exigentes mecanismos de adhesión. Incluso existen organizaciones que pertenecen a un solo país y que de todas maneras ejercen una gran influencia a nivel internacional.⁽¹⁹⁾

Existe, en consecuencia, un amplio abanico de organizaciones de normalización cuyas características institucionales no convergen con los seis principios establecidos por el Comité OTC.

La cuestión de designar instituciones de normalización específicas en el marco del Acuerdo OTC ha sido discutida en la Ronda Doha. Un grupo de países sostiene que esta opción evitaría la fragmentación normativa y ayudaría a los países en desarrollo a focalizar sus escasos recursos en participar de los organismos de normalización designados. Otro grupo de países opina que la caracterización de una norma como relevante depende de la norma misma y no del organismo que la elaboró. Al designar un organismo de normalización en particular, los Miembros de la OMC estarían endosando las normas que elabore este organismo sin verificar su contenido, incluso en los casos en que no refleje los intereses de todos ellos (Organización Mundial del Comercio, 2012: 199).

En aquellos Miembros de la OMC con amplios y diversificados sectores industriales, muchos de ellos líderes en innovación tecnológica, la actividad de reglamentación es sustituida o complementada por la actividad de normalización, la cual recibe su dinamismo del sector privado. En estos casos, el Estado ejerce un rol de guía, vigilancia o de regulación detallada en sectores sensibles por razones de seguridad y salud, entre otras, regulaciones que frecuentemente reflejan tecnologías, métodos de producción y estándares de calidad y seguridad ya elaborados o adoptados por el sector privado en función de la competencia o de las demandas del mercado.

En su proyecto de "Marco para las propuestas relativas a los obstáculos no arancelarios que afectan a ramas de producción específicas", la Comunidad Europea, Brasil y la India presentaron una propuesta que apunta a reforzar la línea establecida por el Código de Buena Conducta (Organización Mundial del Comercio, 2010: artículo 3). El texto señala que se considerarán instituciones internacionales de normalización competentes a la Organización Internacional de Normalización (ISO), la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y el *Codex Alimentarius*, así como otras organizaciones de normalización, a condición de que al elaborar sus normas observen los seis principios y procedimientos enunciados en la Decisión del Comité OTC.

Sin embargo, las propuestas de la Unión Europea para ramas de la producción específicas se apartan de ese criterio.⁽²⁰⁾ Tanto en el caso de productos químicos y del sector automotor y autopartes, la Unión Europea impulsa un enfoque de armonización basado en la designación de determinadas instituciones de normalización como referencia para la elaboración de reglamentos técnicos. Además, para el sector automotor, la Unión Europea ha formulado una propuesta que se basa en el reconocimiento del Foro Mundial para la armonización de la reglamentación sobre vehículos (WP 29) de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (NU-CEPE) como la principal institución internacional de normalización competente en lo referente a los productos abarcados por el Acuerdo.⁽²¹⁾

19 Un ejemplo del primer tipo son las guías elaboradas en el marco de la OCDE para productos químicos o la *International Conference on Harmonisation* para productos farmacéuticos, que reúne a los organismos reguladores de Europa, Estados Unidos y Japón. Un ejemplo del segundo tipo es la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos.

20 La Decisión Ministerial de 2004 acordada en el marco del mandato de Doha reconoció la posibilidad de incluir enfoques sectoriales (verticales) en las propuestas de eliminación de obstáculos arancelarios y no arancelarios. Ver el "Programa de Trabajo de Doha, Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004 - Anexo B: Marco para el establecimiento de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas", WT/L/579, 2 de agosto de 2004.

21 Comunicación de la Unión Europea. Propuesta de "Acuerdo sobre los obstáculos no arancelarios relacionados con las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad para los productos de la industria del automóvil", TN/MA/W/118/Rev.2, 23 de junio de 2010, artículo 3.1.

Estas dos propuestas ilustran claramente el impacto potencial de la designación de determinados organismos de normalización. En el caso del Comité del *Codex Alimentarius*, se trata de una institución en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Un total de 185 países y una organización internacional (la Unión Europea) forman parte del Comité y 220 organizaciones lo hacen en carácter de observadores, de las cuales 154 son organizaciones no gubernamentales.⁽²²⁾ En consecuencia, el nivel de representatividad de este tipo de organizaciones es elevado. En contrapartida, el Foro Mundial WP 29, aunque pertenece también al sistema de Naciones Unidas, es un foro esencialmente europeo. Aunque la membresía es abierta, forman parte hasta hoy 50 miembros, de los cuales 41 son países europeos.⁽²³⁾

Un aspecto de extrema importancia para las exportaciones argentinas, según revelan las PCE relevadas, es la relación entre los reglamentos técnicos relativos a etiquetado y la normalización. Los requisitos de etiquetado tienden a ser menos restrictivos que otros requisitos técnicos, pero, dependiendo de sus características, pueden tener un impacto significativo sobre el comercio (Unión Europea, 2002).

Aunque el Anexo I del Acuerdo OTC claramente incluye en su definición de reglamento técnico a las “prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto [...]”, en el pasado se han planteado situaciones en las que la parte reclamada ha alegado que determinadas prescripciones de etiquetado no constituían un requisito, esto es, un reglamento técnico, sino medios de identificación o clasificación del producto. También se han planteado dudas respecto de la obligación de notificación de prescripciones relativas a etiquetado y sobre la aplicación del Código de Buena Conducta a las normas de etiquetado voluntarias, parte de las llamadas “normas privadas”.

Sobre el primer aspecto, en el caso *CE-Sardinas*, el Grupo Especial rechazó el argumento de la Unión Europea de que su Reglamento se refería a “nombres” y no a “etiquetado” y sostuvo que la reglamentación europea prescribía una forma de identificar a un producto y que, por lo tanto, era parte de la definición de reglamento técnico del Acuerdo OTC.⁽²⁴⁾

En el segundo caso, en el año 1995 y con el propósito de aclarar el alcance del Acuerdo en lo concerniente a las prescripciones relativas al etiquetado, el Comité adoptó una Decisión en la que específicamente señalaba la obligación de los Miembros de notificar todas las prescripciones obligatorias relativas al etiquetado que no estén basadas sustancialmente en una norma internacional pertinente y que puedan tener un efecto sensible en el comercio de otros Miembros.⁽²⁵⁾

Menos progresos ha habido en el aspecto relativo a las normas de etiquetado voluntarias. Este tema no es nuevo para el Comité OTC, aunque su tratamiento exhibe un importante rezago en comparación con otros foros, incluso dentro de la OMC. El punto principal radica en el desacuerdo en torno de si el asunto es pertinente en el contexto de la aplicación del Acuerdo OTC.

En el año 2002 la Unión Europea presentó un documento en el que proponía que el Comité OTC examinase la cuestión de la aplicación del Código de Buena Conducta a los esquemas voluntarios elaborados por organismos de normalización no gubernamentales (Unión Europea, 2002). El documento también proponía el empleo de acuerdos de equivalencia para reducir las barreras emergentes de los requisitos de etiquetado.

Sin embargo, la posición de la Unión Europea se ha modificado en ese respecto y actualmente es reticente a discutir la cuestión de las normas privadas en el marco del Comité OTC. En el marco de las negociaciones de la Ronda Doha, en temas específicos, como registro o etiquetado, la UE ha preferido un abordaje vertical o sectorial, presentando propuestas sobre etiquetado en el Grupo de Acceso a los Mercados de la OMC para el caso de textiles e indumentaria. Las actuales posiciones de la UE en el marco de acuerdos comerciales regionales se inclinan también por adoptar un abordaje sectorial (automóviles, electrónica, productos químicos). No se han planteado compromisos sobre etiquetado o marcado de productos alimenticios.

Por el contrario, países como la Argentina, Brasil e India, que buscan “disciplinar” el universo creciente de normas privadas, argumentan que el Código de Buena Conducta es aplicable a todos los órganos de normalización creados en los territorios de los Miembros de la OMC. En particular, argumentan que la definición de “Institución no

22 <http://www.codexalimentarius.org/members-observers/en/>

23 <http://www.unece.org/trans/main/welcwp29.html>

24 Órgano de Apelación, *CE-Sardinas*, WT/DS231/AB/R, párrafo 187 y ss.

25 G/TBT/M/2, 4 de octubre de 1995, párrafo 5; G/TBT/W/2/Rev.1, 21 de junio de 1995, página 10; G/TBT/1/Rev.8, 23 de mayo de 2002, página 20.

gubernamental” del párrafo 8 del Anexo 1 del Acuerdo OTC es incluyente, es decir, incluye las normas elaboradas por órganos de normalización del sector privado o no gubernamentales. Estos Miembros han solicitado al Comité que se estudien las repercusiones perjudiciales que pueden tener las normas privadas sobre el comercio y se precise el alcance y la aplicabilidad de las disposiciones del Acuerdo OTC, en particular, del Código de Buena Conducta, en lo referente a las normas privadas.

En contrapartida, la Unión Europea y otros países dudan que el Comité OTC sea el foro apropiado para este debate. En su opinión, el problema no se ha definido con suficiente precisión y es necesario que quienes proponen el debate sobre las normas privadas expliquen mejor sus preocupaciones y distingan claramente las normas a los efectos del Acuerdo OTC de las que ellos describen como “normas privadas”. Para la Unión Europea, las normas a los efectos del Acuerdo OTC son exclusivamente las elaboradas por “una institución reconocida” (párrafo 2 del Anexo 1 del Acuerdo OTC). Según la UE, probablemente la mayoría de las “normas privadas” mencionadas por las delegaciones no hayan sido elaboradas por “una institución reconocida” a los efectos del Acuerdo OTC. Las medidas que no responden a las definiciones mencionadas no están incluidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC (Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2009 a: párrafo 306 y ss.).

El Comité se ha limitado a recordar que el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo OTC establece que los Miembros tomarán las “medidas razonables” que estén a su alcance para lograr que las instituciones con actividades de normalización acepten y cumplan el Código de Buena Conducta. La elaboración del último examen trienal del funcionamiento del Acuerdo OTC en el año 2009 reprodujo este debate inconcluso y finalmente el Comité se limitó a recomendar que los Miembros intercambien experiencias sobre el tema (Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2009 b: párrafo 26).

La cuestión de las normas privadas no ha sido analizada directamente por un Grupo Especial bajo el Entendimiento para la Solución de Diferencias. De acuerdo con la jurisprudencia del Órgano de Apelación en el caso *CE - Asbestos (Canadá)*, el reclamante debería, en primer lugar, presentar pruebas de que una norma específica se ha transformado *de facto* en un reglamento técnico. Un aspecto central de esa demostración consistiría en probar que dicha prescripción es obligatoria (Órgano de Apelación, 2001: párrafos 72-74). En ese sentido, vale la pena recordar que, tanto en el caso *CE - Sardinias (Perú)* como en *Estados Unidos - Atún II (México)*, el Órgano de Apelación determinó la existencia de un “reglamento técnico”, en contra de la alegación del demandado de que la norma no era obligatoria, ya que el producto podía comercializarse sin utilizar la etiqueta (Órgano de Apelación, 2012: párrafo 198).

6. Posibles prioridades negociadoras de la Argentina

La Argentina dispone de recursos profesionales y normativos para poner en marcha una política industrial basada en incentivos y una actividad reguladora que posibilite y, a la vez, exija un mayor grado de calidad, tecnología y competitividad al sector productivo. En otras palabras, que genere las condiciones para desarrollar simultáneamente un mercado interno robusto y exportaciones industriales crecientes. En este esquema, la negociación de disciplinas que limiten las principales barreras no arancelarias que enfrentan nuestras exportaciones constituye un elemento central.

El relevamiento de las PCE en sectores de interés exportador de la Argentina indica que el país enfrenta los siguientes desafíos:

- reglamentos técnicos basados en requisitos más altos que los establecidos por las normas internacionales;
- normas internacionales elaboradas sin participación activa de los países en desarrollo;
- papel predominante de los requisitos de etiquetado en los alimentos;
- dificultad para disciplinar requisitos de etiquetado voluntarios.

En ese contexto, la posición negociadora de la Argentina podría centrarse en las siguientes prioridades, algunas de las cuales ya constituyen el enfoque de nuestro país en el Comité OTC de la OMC:

- La posición negociadora de la Argentina y del MERCOSUR podría subrayar el derecho de alcanzar objetivos legítimos a través de los reglamentos técnicos. La necesidad de reglamentar no debería ser puesta en cuestión, en especial, en áreas donde existen normas internacionales desarrolladas que pueden ser adoptadas como referencia.

- La posibilidad de apartarse de las normas internacionales, en particular, cuando se trata de establecer requisitos más exigentes, debería quedar claramente limitada. Algunos países han introducido en sus acuerdos comerciales regionales el derecho de solicitar a la otra parte que informe los motivos por los que se ha apartado de una norma internacional disponible. Este principio podría ser adoptado y ampliado. El concepto de “normas internacionales pertinentes” se ha transformado en el núcleo del equilibrio de derechos y obligaciones en el Acuerdo OTC.
- La Argentina y el MERCOSUR podrían contemplar en sus negociaciones un fuerte respaldo a los organismos de normalización que cumplen con los seis principios establecidos en la Decisión del Comité OTC (Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2008). En particular, la demostración de la participación de los países en desarrollo en la elaboración de las normas debería ser objeto de ampliación y perfeccionamiento. En ese sentido, podría evaluarse la inclusión de cláusulas que apunten a elevar el estándar de los principios de apertura, imparcialidad y dimensión del desarrollo para el reconocimiento de los organismos de normalización internacionales.
- La designación de organismos de normalización específicos solo podría quedar reservada a organismos que cuenten con participación de los países en desarrollo. El MERCOSUR ya ha incluido en sus acuerdos cláusulas que reconocen a la Asociación MERCOSUR de Normalización como institución de normalización de referencia o que establecen que se tomarán en cuenta las normas emitidas por instituciones de normalización del que sean miembro ambas partes.
- El texto base del MERCOSUR podría desarrollar el concepto de las normas regionales como instrumento para una mayor convergencia con las normas internacionales, permitiendo simultáneamente los apartamientos previstos en el artículo 2.4. y 12.6 del Acuerdo OTC.
- En esa línea, la Argentina y el MERCOSUR podrían impulsar el fortalecimiento del *Codex Alimentarius* como organismo de referencia para la elaboración de normas pertinentes en el campo alimentario, limitando en sus acuerdos comerciales las opciones para establecer reglamentos no conformes con las normas del *Codex*.
- De la misma manera, el texto base MERCOSUR podría adoptar como referencia las directrices del *Codex* para acuerdos de equivalencia, como recurso para limitar la dispersión de requisitos diferentes en variados mercados de destino.
- Por otro lado, es probable que, mientras en el largo plazo resulte más sencillo avanzar hacia una relativa convergencia de los reglamentos nacionales a través de la referencia a normas internacionales, la evaluación de la conformidad permanezca como una importante barrera al comercio. Existe una mayor heterogeneidad en las capacidades y prácticas de los sistemas nacionales de evaluación de la conformidad, así como en el menú de enfoques de reconocimiento mutuo.
- Es recomendable que la posición argentina en los foros internacionales y en los acuerdos comerciales del MERCOSUR demande la inclusión explícita de las normas privadas bajo el ámbito de aplicación de los seis principios establecidos por el Comité y del Código de Buena Conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas. Estas cláusulas podrían incluir la extensión de la obligación de notificación cuando estas normas impongan exigencias mayores que las previstas en normas internacionales pertinentes, así como la necesidad de justificar estos apartamientos de las normas internacionales.

7. Conclusiones

El relevamiento de PCE realizado en este artículo muestra que los reglamentos técnicos representan un desafío para las exportaciones de la Argentina. Asimismo, las normas privadas, hoy relativamente circunscritas a los países desarrollados, pueden constituir un problema en el futuro en el comercio sur-sur.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio es también un claro ejemplo de reglas que condicionan la implementación de políticas públicas orientadas al cumplimiento de las tareas esenciales del Estado en un contexto de fuertes asimetrías de competitividad dentro del mundo emergente. El Acuerdo OTC también presenta, en consecuencia, oportunidades y desafíos para la Argentina, los cuales deben ser abordados de manera propositiva, y no meramente reactiva, en el marco de los foros de negociación multilaterales y regionales.

Sin embargo, a pesar de la creciente importancia de las barreras no arancelarias en el comercio, incluso en el ámbito sur-sur, las negociaciones comerciales de la Argentina en el marco del MERCOSUR tienden a concentrar su atención en los productos agrícolas y determinadas manufacturas en las cuales nuestro país tiene un interés ofensivo y en las cuales el acceso al mercado continúa en gran medida restringido por altos aranceles, picos y escalonamientos arancelarios. Parte de la escasa priorización de esta dimensión de las negociaciones comerciales se deriva del hecho de que los reglamentos técnicos se aplican a la fabricación y comercialización de bienes industriales, sobre los que nuestro país tiene de manera general una posición defensiva en las negociaciones multilaterales y con los países desarrollados (v.g., Negociaciones MERCOSUR-Unión Europea) e, incluso, con países en desarrollo especializados en manufacturas de bajo costo.

Este relativo desinterés tampoco es estimulado por la evolución de las disciplinas en el ámbito multilateral o en los acuerdos comerciales regionales, en las cuales el grado de sofisticación de estas cláusulas ha aumentado de manera importante en la última década, pero sin abordar la clase de barreras técnicas que enfrenta el comercio exterior argentino. La escasez de herramientas conceptuales puede constituir un desafío que no se limita a eventuales negociaciones del MERCOSUR con países desarrollados. Muchos países en desarrollo ya han concluido acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea y han incorporado cláusulas que podrían tener interés en replicar en otros acuerdos. El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Perú, por ejemplo, hace mención a la Declaración de Conformidad del Fabricante, enfoque para la evaluación de la conformidad que ambos países han “adoptado” de sus acuerdos con la Unión Europea y los Estados Unidos. Algunos países, como México y Chile, han sido admitidos en la OCDE y hacen un esfuerzo importante de emulación de las recomendaciones sobre buenas prácticas que produce ese organismo y adoptan las normas emanadas de sus Comités como referencia para sus reglamentaciones nacionales. Por último, otros países considerados formalmente en desarrollo, como Corea o Taiwán, mantienen, por la importancia de sus sectores exportadores de electrónica, maquinaria y material de transporte, o por la convergencia de sus enfoques regulatorios, posiciones más próximas a los países desarrollados en materia de obstáculos técnicos al comercio. Incluso Brasil podría estar ingresando en esta categoría.

Estas propuestas, principalmente las elaboradas por los países del mundo desarrollado, con frecuencia son expuestas como “OMC plus”, en el sentido de aumentar la transparencia y la sofisticación de las medidas de facilitación de comercio. Las dificultades de las naciones en desarrollo para implementar este tipo de propuestas son diagnosticadas como un problema de desarrollo relativo, que puede ser superado mediante adecuada cooperación y asistencia técnica.

Sin embargo, la adhesión a los enfoques regulatorios de otros Miembros de la OMC más desarrollados no necesariamente constituye un camino hacia el desarrollo. Por el contrario, la aceptación de propuestas basadas en esos esquemas puede suponer costos adaptativos. Con frecuencia y en particular, para las economías de los países en desarrollo, esos costos son demasiado elevados. Las propuestas de la Unión Europea para armonizar los reglamentos técnicos de sectores específicos en función de las normas elaboradas en organismos como la OCDE son un buen ejemplo de *benchmarking* entre las disciplinas de la OMC y las prácticas ya establecidas en los países centrales y en el que los costos de adaptación recaen en los países en desarrollo.

En consecuencia, resulta central desarrollar en el ámbito del MERCOSUR un conjunto de propuestas que sirvan de base como posición negociadora del bloque. Entre ellas, se destaca el desarrollo del vínculo entre reglamentación y normas internacionales pertinentes, la obligación de referir los reglamentos técnicos a normas internacionales desarrolladas por organismos de normalización representativos de la mayoría de los Miembros de la OMC, el fortalecimiento de los organismos regionales de normalización, y una agenda para la negociación de acuerdos de equivalencia y de reconocimiento mutuo de evaluación de la conformidad.

Referencias

Banco Mundial (2000). "Obstáculos técnicos al comercio y normas. Retos y oportunidades para los países en desarrollo". Comunicación a la OMC, G/TBT/W/130, 23 de marzo.

Canuto, Otaviano, Matheus Cavallari y José Guilherme Reis (2013). "O Desafio da competitividade para o Brasil: uma avaliação comparada do desempenho das exportações nos últimos 15 anos". *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, 112: 4-23.

Comisión Europea (2001). "Implementing policy for external trade in the fields of standards and conformity assessment: a tool box of instruments". Commission Staff Working Paper.

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (2008). "Decisiones y recomendaciones adoptadas por el Comité desde el 1º de enero de 1995". Nota de la Secretaría, Revisión, G/TBT/1/Rev.9, 8 de septiembre.

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (2009 a). "Acta de la reunión celebrada los días 25 y 26 de junio de 2009 - Nota de la Secretaría". G/TBT/M/48, 22 de diciembre.

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (2009 b). "Quinto Examen Trienal del funcionamiento y Aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio previsto en el párrafo 4 del artículo 15". G/TBT/26, 13 de noviembre.

D'Elía, Carlos y Daniel Berrettoni (2013). "El comercio de la Argentina por regiones en el período 1990-2011". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 89-104.

Fossati, Verónica y Luis Levit (2010). "El sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo: una oportunidad para el comercio exterior argentino". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 17: 61-82.

Lesser, Caroline (2007). "Do bilateral and regional approaches for reducing technical barriers to trade converge towards the multilateral trading system?" OECD Trade Policy Working Paper Nº 85, TAD/TC/WP(2007)12/FINAL.

Michalopoulos, Constantine y Francis Ng (2013). "Trends in Developing Country trade 1980-2010". Policy Research Working Paper, 6334. The World Bank Development Research Group Trade and Integration Team.

Organización Mundial del Comercio (2004). "Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004 - Anexo B: Marco para el establecimiento de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas". WT/L/579, 2 de agosto.

Organización Mundial del Comercio (2010). Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. Comunicación del Brasil, la Unión Europea y la India. TN/MA/W/136, 15 de marzo.

Organización Mundial del Comercio (2011). *Informe sobre el comercio mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. Ginebra: OMC.

Organización Mundial del Comercio (2012). *Informe sobre el comercio mundial 2012. Comercio y políticas públicas: Análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*. Ginebra: OMC.

Organización Mundial del Comercio (2013 a). *Informe sobre el comercio mundial 2013: factores que determinan el futuro del comercio*. Ginebra: OMC.

Organización Mundial del Comercio (2013 b). *Sistema de Gestión de la Información OTC*. <http://tbts.wto.org/>. Junio.

Órgano de Apelación (2001). "Comunidades Europeas – Medidas que afectan al amianto y productos que contienen amianto. DS 135". 12 de Marzo.

Órgano de Apelación (2012). "Estados Unidos - Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún. DS 381". 16 de mayo.

Rodrik, Dani (2006). "Industrial development: stylized facts and policies". Harvard University John F. Kennedy School of Government. Borrador. Agosto.

Secretaría de la OMC (2011). "Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio. Preocupaciones Comerciales Específicas planteadas en el Comité OTC". Nota de la Secretaría. G/TBT/GEN/74/Rev.9. 17 de octubre.

Secretaría de la OMC (2013). "Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, Décimo octava revisión anual de la implementación y revisión del Acuerdo". G/TBT/33. 27 de febrero.

Unión Europea (2002). "Labelling - EC submission to WTO Committees: Technical Barriers to Trade; Trade and Environment". Bruselas. Junio.

Las medidas para controlar las emisiones de carbono de la aviación civil y el comercio exterior argentino

Carlos Galperín
María Victoria Lottici
Carlos Vallarino *
Laura Daicz **

Resumen

En este artículo se analizan las medidas que se están discutiendo para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación civil internacional y su relación con el comercio exterior argentino. En las negociaciones a nivel internacional, en la OACI se está debatiendo la aplicación de medidas basadas en criterios de mercado. Estas medidas podrían ser similares a los mecanismos que fijó a nivel internacional el Protocolo de Kioto y a los vigentes a nivel nacional en algunas economías, en particular, en la Unión Europea. En las negociaciones en el ámbito de la OACI se aprecia la influencia cruzada entre las medidas regionales (las de la UE) y las negociaciones en los foros internacionales; se destaca el accionar de coaliciones negociadoras, en especial de países en desarrollo; y se observa la discusión sobre la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Aunque una medida basada en el mercado afectaría a una pequeña proporción de las exportaciones argentinas –pues solo el 3,5% de las exportaciones se envían por avión–, lo que ocurra en las negociaciones de la OACI podría ser tomado como modelo para las negociaciones relacionadas con el transporte marítimo, lo cual sí afectaría de manera clara a las exportaciones argentinas.

* Dirección General de Consejería Legal - Cancillería argentina.

** Los autores agradecen los comentarios de Ivana Doporto Miguez a una versión preliminar del presente artículo. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan.

1. Introducción

Dentro de las negociaciones internacionales sobre cambio climático, una de las cuestiones que se está tratando se refiere a las emisiones de gases de efecto invernadero que realizan los medios de transporte, en particular, el transporte aéreo y marítimo internacional.⁽¹⁾ Mientras las negociaciones generales sobre cambio climático se llevan a cabo en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), las relacionadas con el transporte internacional se realizan en dos organismos especializados de las Naciones Unidas: la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI).

Con el fin de reducir las emisiones, se han planteado diversos instrumentos de política, como ser limitar el número de vuelos, mejorar el diseño de los aviones y la eficiencia de los motores, utilizar combustibles que emitan menos gases de efecto invernadero, mejorar la gestión del tráfico aéreo, aplicar impuestos a las emisiones y utilizar permisos negociables de emisión (Morrell, 2009; ICAO, 2009). Este último tipo de instrumento es el que se viene discutiendo en la OACI, bajo la denominación de medidas basadas en criterios de mercado (MBM).

Los permisos negociables de emisión son un instrumento de política ambiental que consiste en la posibilidad de emitir una sustancia contaminante si se dispone de un permiso que lo habilita. Estos permisos pueden intercambiarse en un mercado, de manera que quienes tienen un faltante de permisos en relación con sus emisiones puedan comprarlos a quienes tienen un sobrante. Este instrumento se viene aplicando desde hace tiempo para las emisiones de efluentes gaseosos, pero desde hace poco menos de diez años se utiliza también para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero, aunque no de manera generalizada. El caso más destacado es el actual Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (EU ETS), en el cual se incluyó a la aviación civil a partir de 2012.

La incorporación de la aviación civil en el EU ETS generó polémicas y debates dado que exigía que las aerolíneas presenten permisos por las emisiones producidas a lo largo del territorio recorrido por todos los vuelos con destino y origen en aeropuertos comunitarios, independientemente de que el operador aéreo esté basado o no en la UE. Esto despertó la oposición de muchos países desarrollados y en desarrollo bajo el argumento de que la UE se había excedido en su jurisdicción legal al exigir permisos por emisiones ocurridas fuera de su espacio aéreo. Esta oposición llevó a la UE a rever la medida y a esperar los resultados de la negociación en la OACI.

En este marco, en la Asamblea de la OACI finalizada el 4 de octubre de 2013 se acordó que el Consejo de la OACI elaborara un plan mundial de MBM que debería estar finalizado para su tratamiento en la próxima Asamblea que se realizará en 2016.

Cabe destacar que el tipo de medidas de política ambiental planteado por la UE afectaría el costo del transporte aéreo. Esto no solo podría modificar la rentabilidad de las exportaciones que usan este medio de transporte –lo cual perjudicaría las ventas de ciertos productos a ciertos destinos para los cuales el tiempo del viaje en barco torna inviable la venta–, sino que también podría influir sobre la organización de la producción a nivel internacional, la cual fue cambiando en parte por la reducción del costo de la velocidad en las entregas y por la mejora en la confiabilidad de los envíos (Hummels, 2007). Al mismo tiempo, estas medidas podrían ser utilizadas como una forma de compensar las reducciones arancelarias resultantes de las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales ocurridas durante las últimas décadas, ya que, en cada vez más casos, el costo de transporte supera el valor de los aranceles a la importación (Hummels, 2007).

Si bien, como se verá más adelante, la proporción de las exportaciones argentinas que se movilizan por avión es pequeña, lo que ocurra en la negociación de la OACI podría ser tomado como modelo para el transporte marítimo –en particular en las negociaciones de la Organización Marítima Internacional–, lo cual afectaría de manera clara a las exportaciones argentinas, ya que el grueso de ellas se realiza por barco.

El objetivo de este artículo es analizar las medidas que se están discutiendo para controlar las emisiones de dióxido de carbono de la aviación civil internacional y su relación con el comercio exterior argentino. Para ello, en primer lugar

1 Las emisiones de gases de efecto invernadero originadas en el transporte representaron alrededor del 22,5% de las emisiones derivadas del uso de combustibles durante 2008, de los cuales la aviación internacional representó el 7% (1,5% del total) y el transporte marítimo internacional el 9% (2% del total) (ITF, 2014). La mayor parte de las emisiones de la aviación provienen de vuelos internacionales (62%). Cabe notar que los vuelos entre los Estados miembros de la UE son considerados como vuelos internacionales (Kossoy y Guigon, 2012). Además, en 2007 las emisiones en los países industrializados representaron el 65% de las emisiones totales en el sector. Para 2020, se prevé que las emisiones globales de la aviación internacional se incrementen en aproximadamente un 70% respecto de las de 2005, mientras que para el 2050 las emisiones globales de la aviación internacional podrían aumentar entre 300% y 700% (Comisión Europea, 2014 b).

se presentará a nivel teórico el mecanismo de permisos negociables de emisión. En segundo lugar, se describirán los mecanismos del Protocolo de Kioto y el sistema de comercio de emisiones de la Unión Europea. En tercer lugar, se analizarán las propuestas en discusión en el Consejo de la OACI. En cuarto lugar, se estimará el comercio exterior argentino potencialmente involucrado por las medidas en discusión. Por último, unas consideraciones finales cierran el trabajo.

2. Los mecanismos de permisos negociables de emisión

Los instrumentos de política ambiental suelen agruparse en instrumentos regulatorios y económicos. Los instrumentos regulatorios consisten en normas que exigen a los emisores de sustancias contaminantes cierto tipo de comportamiento, como ser un límite máximo de emisión, el empleo de cierta tecnología o el desarrollo de la actividad en cierta zona. Por eso se los conoce con el nombre de instrumentos de "orden y control". Por su parte, los instrumentos económicos descansan en la premisa de que los emisores suelen responder a incentivos, de manera que pueden modificar su comportamiento si se proveen las señales adecuadas. Entre estos instrumentos, los más utilizados son los impuestos y los permisos negociables de emisión.

Los sistemas de permisos negociables más difundidos son los de "créditos de reducción de emisiones" y los de "*cap and trade*" (US EPA, 2001; Jaffe, Ranson y Stavins, 2009). En el caso de los primeros, las fuentes emisoras obtienen un crédito por la reducción de las emisiones respecto de un límite máximo establecido por una norma o respecto de un nivel de referencia. Estos créditos pueden venderse a otros emisores que precisan compensar sus emisiones cuando superan el límite permitido, por eso son utilizados en los programas de compensaciones de emisiones (*offsets*, por su denominación en inglés).

Por su parte, el sistema de *cap and trade* (tope y comercio) funciona de la siguiente forma: primero, el ente regulador fija el nivel máximo de emisiones de cierta sustancia contaminante que puede recibir una zona; segundo, ese nivel de emisión se divide en cierto número de permisos, los cuales se distribuyen entre los potenciales emisores, pues el requisito para emitir una unidad de la sustancia contaminante es contar con el permiso correspondiente; tercero, se da lugar al intercambio de permisos entre aquellos a quienes les conviene venderlos y aquellos a quienes les conviene comprarlos.

Este mecanismo permite cumplir el objetivo de reducir el total de emisiones al tiempo que otorga flexibilidad a cada parte para elegir cuánto reducir. Esta elección se realiza en función de la relación entre el costo de reducción de la unidad que debe reducirse –denominada unidad marginal– y el precio del permiso. Un emisor va a considerar conveniente reducir la emisión en una unidad mientras el precio del permiso de esa unidad sea mayor al costo de reducción de dicha unidad –denominado costo marginal–; en caso contrario, le convendrá seguir emitiendo y adquirir los permisos correspondientes. De este modo, un emisor con un menor costo marginal de reducción va a tender a disminuir más sus emisiones que los emisores con un mayor costo de reducción. En consecuencia, el sobrante de derechos de emisión de los primeros es adquirido por los segundos para cubrir su faltante.

Esta flexibilidad es la que permite que se logre el mismo nivel de emisiones que se obtiene mediante el enfoque regulatorio pero a un menor costo total de reducción (Baumol y Oates, 1988). De allí lo atractivo de este tipo de instrumentos, ya que el nivel de emisión que una sociedad puede aceptar depende también de la eficiencia del instrumento que se utiliza para alcanzar el objetivo, en particular en situaciones donde la actividad económica no es floreciente (Baumol y Oates, 1988). Al mismo tiempo, los mecanismos de permisos negociables son más aceptados que otros instrumentos económicos debido a que: i) su adopción no constituye un cambio radical respecto del instrumento regulatorio que establece un límite máximo de emisión, y en el cual suelen otorgarse permisos, con la diferencia de que no son negociables; y ii) aseguran que se cumpla el nivel máximo de emisión total por zona fijado por la autoridad regulatoria.

Sin embargo, aunque los esquemas de permisos negociables permiten disminuir el costo total de reducción de la emisión que enfrenta la sociedad, a las empresas emisoras se les suma a sus costos de producción el de la compra de los permisos, costos que no existen en el caso de una regulación tradicional. En un esquema regulatorio tradicional, cada empresa solo debe cumplir con el límite de emisión asignado, pero no debe pagar por la cantidad de sustancia que emite. Es por ello que este mecanismo es resistido por las empresas. Para lograr una mayor aceptación de este mecanismo, la implementación suele iniciarse con un período en el cual los permisos se distribuyen en forma gratuita a los emisores preexistentes al mecanismo y luego, de manera gradual, los permisos se adquieren mediante subastas.

Este mecanismo comenzó a debatirse en el campo académico a fines de los años sesenta y cobró popularidad

cuando fue adoptado en la "Ley de aire limpio" de los Estados Unidos a fines de los años setenta y, más aún, cuando esta Ley lo utilizó para controlar las emisiones de dióxido de azufre de las generadoras de energía eléctrica en 1990 (US EPA, 2001).

En un principio, el mecanismo de permisos negociables de emisión no tuvo el mismo grado de utilización en otros países (US EPA, 2004). Esto cambió a partir de la posibilidad de emplearlo para el control de las emisiones de gases de efecto invernadero: primero fue incluido en el Protocolo de Kioto⁽²⁾ y luego comenzó a utilizarse en la Unión Europea.

3. El Protocolo de Kioto y el comercio mundial de permisos negociables y de compensaciones de emisiones de carbono

En 1997 se aprobó el Protocolo de Kioto (PK) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁽³⁾, aunque entró en vigencia recién en 2005. El Protocolo tiene como objetivo reducir y limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)⁽⁴⁾. Con el fin de facilitar el cumplimiento de los compromisos cuantitativos asumidos por los países miembros –denominados países Anexo 1⁽⁵⁾– en el PK, se establecieron los denominados "mecanismos de flexibilidad" basados en el mercado, conformados por: i) el mecanismo de implementación conjunta (artículo 6); ii) el mecanismo para un desarrollo limpio (artículo 12); y iii) el comercio de los derechos de emisión (artículo 17).

Desde un punto de vista económico, la razón de ser de estos tres mecanismos es permitir a los países miembros buscar alternativas menos costosas para reducir sus emisiones. Cada país puede elegir tanto la forma de llevar a cabo esa reducción como la de permitir que sus empresas emisoras utilicen los mecanismos del Protocolo de Kioto, de forma tal de facilitarles el cumplimiento de los objetivos de política ambiental interna enmarcados en los compromisos asumidos en el Protocolo.

El **mecanismo de implementación conjunta** (IC) permite que un país incluido en el Anexo 1 invierta en proyectos de reducción de emisiones en otro país del Anexo 1. Las Unidades de Reducción de Emisiones (ERU, por sus siglas en inglés) obtenidas pueden distribuirse entre los países participantes en el proyecto. Este mecanismo, en principio, beneficia a ambas partes: el beneficio para la parte inversora es que puede cumplir con una parte de la reducción de las emisiones a la que está obligada pero a un menor costo que en su propio país; por su parte, el país donde se reduce la emisión se beneficia con la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la venta de una parte de los derechos nacionales de emisión asignados.

De manera similar, el **mecanismo para un desarrollo limpio** (MDL) permite que un país con compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de GEI cumpla con ellos a partir de proyectos de reducción de emisiones llevados a cabo en un país no Anexo 1. Como los países no Anexo 1 no tienen compromisos cuantitativos de reducción en el marco del Protocolo de Kioto, la reducción de las emisiones debe ser adicional a la que habría ocurrido de no haberse ejecutado el proyecto MDL. La reducción de la emisión genera un título denominado Reducción Certificada de Emisiones (CER, por sus siglas en inglés).

En resumen, estos dos mecanismos no son esquemas propiamente dichos de permisos negociables, sino que consisten en compensaciones donde la emisión en un país es compensada por la reducción de la emisión en otro país, de modo que el primero pueda cumplir con sus metas de reducción establecidas en el Protocolo de Kioto.

Por su parte, mediante **el comercio de los derechos de emisión**, los países con compromisos de reducción que han emitido menos unidades que las comprometidas, pueden vender parte de las unidades de emisión que les asignaron

2 El mecanismo se incluyó en el Protocolo de Kioto a partir de una propuesta de los Estados Unidos, que tomó como modelo su mecanismo para las emisiones de dióxido de azufre (Estrada Oyuela, 2008).

3 Para antecedentes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ver Hoppstock *et al.* (2009).

4 En el anexo A del PK se enumeran los siguientes gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC), y hexafluoruro de azufre (SF₆).

5 Los países Anexo 1 son países desarrollados y ex miembros del bloque soviético.

(denominadas Unidades de Cantidades Atribuidas o AAU, por sus siglas en inglés) a otros países Anexo 1.⁽⁶⁾ También pueden ofrecer los créditos generados en los proyectos correspondientes a los mecanismos de implementación conjunta y para un desarrollo limpio. De este modo, los países no Anexo 1 solo participan de manera indirecta, al facilitar la generación de créditos que luego empresas de los países Anexo 1 pueden intercambiar en este mercado.

A diferencia de los dos mecanismos de flexibilidad anteriores, este mecanismo no solo permite que cada parte elija la forma más eficiente de cumplir con sus compromisos, sino que, además, los países con menores costos de reducción pueden obtener un ingreso por la venta de permisos.

En el Protocolo de Kioto, a cada país se le asignó un volumen de emisiones respecto de sus emisiones históricas, y se tomó como línea de base el año 1990, pero no se consideró la disparidad en las emisiones per cápita, lo cual ocasionó resistencia en los países en desarrollo (Estrada Oyuela, 2008). Bajo este esquema, a las ex economías centralmente planificadas se les otorgaron volúmenes de emisiones por encima de las emisiones que realmente tenían al adoptarse el Protocolo en 1997. Este excedente recibió el nombre de "aire caliente", ya que permitía que estos países recibieran ingresos por venta de permisos por emisiones que no habían reducido.

En la actualidad existen sistemas de comercio obligatorios en la Unión Europea, Nueva Zelanda, y Suiza; algunos esquemas regionales en los Estados Unidos⁽⁷⁾, Canadá⁽⁸⁾ y Japón⁽⁹⁾; y otros sistemas voluntarios⁽¹⁰⁾, que suelen requerir condiciones menos estrictas a los participantes (Newell, Pizer y Raimi, 2012). Hasta el momento, los esquemas existentes no se vinculan directamente entre sí, esto es, los permisos negociados en un esquema no son admitidos en otro esquema. Algunos sistemas admiten negociar títulos originados en los mecanismos del Protocolo de Kioto, como es el caso de los sistemas europeo, suizo y neocelandés.

Cuadro 1

Comercio de permisos de emisiones de carbono en millones de toneladas de CO₂ equivalente

Título negociado	2010	2011	2012
Unión Europea EU ETS	5.172	6.057	7.478
CER (MDL)	1.508	2.012	2.408
ERU (IC)	59	101	574
AAU	63	69	119
Estados Unidos	189	100	130
Nueva Zelanda	8	10	8
Australia	0	0	0
Otros	35	25	0
Total	7.034	8.374	10.717

Fuente: Talberg y Swoboda (2013), basado en Point Carbon (2013) "Carbon market monitor: a review of 2013"

6 Una regulación acordada en 2001 y adoptada en 2005 estableció la obligación de las partes de mantener una reserva de ERU, CER y/o AAU en sus registros nacionales a fin de evitar que las partes "sobre-vendan" las unidades y no logren sus propios límites de emisión. Esta reserva, conocida como "reserva del período de compromiso", no debe ser menor al 90% de la cantidad atribuida a la parte para el período 2008-2012 o a cinco veces la cantidad correspondiente a su inventario de emisiones más reciente, aquella alternativa que sea menor.

7 Uno de estos esquemas regionales es el Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), que se inició en 2009 para las emisiones de CO₂ de las plantas generadoras de energía eléctrica de 9 estados de la zona este (Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New York, Rhode Island y Vermont). El otro es el esquema vigente en California.

8 En Quebec y Alberta.

9 En las regiones de Tokio y Saitama.

10 Entre los sistemas voluntarios se destacó el de Chicago en los Estados Unidos, que dejó de funcionar a fines de 2010 (Newell, Pizer y Raimi, 2012).

El comercio de emisiones en 2012 tuvo transacciones por más de 10.000 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO_2e). El 70% correspondió al esquema de la Unión Europea; el 22% a los certificados originados en el MDL; el 5% a los certificados provenientes del mecanismo de implementación conjunta; el 1% a transacciones entre países en el marco del comercio de derechos de emisión del Protocolo de Kioto; el 1% a los mercados voluntarios de los Estados Unidos y el resto a otros mercados menores (Cuadro 1).

4. El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea⁽¹¹⁾

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS, por sus siglas en inglés) es la piedra angular de la iniciativa de la Unión Europea para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero de origen antrópico, que son, en gran medida, responsables del cambio climático. Este mecanismo cumple con los requisitos fijados en el Protocolo de Kioto en lo referente a los compromisos de reducción de las emisiones.

El EU ETS es un mecanismo de mercado basado en el principio de *cap and trade*: el sistema coloca un límite a las emisiones totales de los sectores de la industria con altas emisiones, límite que se reduce cada año. El EU ETS cubre más de 11.000 centrales eléctricas y plantas fabriles en los 28 Estados miembros de la UE, así como Islandia, Liechtenstein y Noruega. También incluye a operadores de aviación que vuelan dentro de la UE y entre la UE y países como Islandia, Liechtenstein y Noruega. En total, alrededor del 45% del total de emisiones de la UE se ven limitadas por el EU ETS. Las emisiones de GEI –incluidas las de la aviación– que están cubiertas por el EU ETS rondan los 2.250 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO_2e) (Banco Mundial, 2013).

A partir de 2013, el límite a las emisiones de las centrales eléctricas y otras instalaciones fijas se reduce un 1,74% por año⁽¹²⁾ –correspondiente a 37,4 MtCO_2e (Banco Mundial, 2013). Esto implica que, en 2020, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de estos sectores serán 21% menores que en 2005. Un límite diferente se aplica al sector de la aviación: para todo el período de comercio 2013-2020, el límite es un 5% menor que el promedio anual de emisiones en los años 2004-2006.

Los derechos de emisión –denominados *EU Allowances* (EUA)– constituyen la “moneda” del EU ETS: cada permiso da al titular el derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono equivalente, esto es, una tonelada de CO_2 –el principal gas de efecto invernadero–, o la cantidad equivalente de otros gases de efecto invernadero, como el óxido nitroso (N_2O) y los perfluorocarbonos (PFC). Las compañías reguladas bajo el EU ETS pueden emplear –hasta un cierto límite– los créditos de carbono de terceros países (CER y ERU) en lugar de EUA.

De esta manera, las empresas deben entregar permisos por cada tonelada de CO_2 (o la cantidad equivalente de N_2O o PFC) que haya emitido en el ejercicio anterior; en caso contrario, se imponen fuertes multas. En 2013 la multa fue de EUR 100 por tonelada de CO_2 (o la cantidad equivalente de N_2O o PFC), poco más de 20 veces el precio de mercado del permiso a fines de 2013 –que rondó los 4,75 €/t CO_2 (EEX, 2014). La multa se incrementa anualmente de acuerdo con la tasa de inflación en la eurozona (el grupo de países de la UE que utiliza el euro como moneda).

El sistema de la UE cubre: i) las emisiones de CO_2 de centrales de energía, líneas aéreas comerciales, y de una amplia gama de sectores industriales intensivos en energía –como refinerías de petróleo y plantas de producción de hierro, acero, aluminio, metales, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta, papel, cartón, ácidos y productos químicos orgánicos–; ii) las emisiones de óxido nitroso procedentes de la producción de ciertos ácidos; y iii) las emisiones de perfluorocarbonos de la producción de aluminio.

El EU ETS constituye el primer esquema internacional de comercio de emisiones. La primera fase o período de prueba fue 2005-2007, la segunda fase fue 2008-2012 –coincidente con el período de compromiso de reducciones del Protocolo de Kioto– y la tercera fase corresponde al período 2013-2020. Los límites máximos de emisión son fijados al inicio de cada período (Recuadro 1).

11 La primera parte de esta sección se basa en Unión Europea (2013).

12 El porcentaje se calcula tomando en cuenta la media de los derechos de emisión expedidos anualmente en el período 2008-2012.

Recuadro 1

Etapas del EU ETS

2005-2007: primer período de comercio. Se establece el EU ETS como el mayor mercado de carbono del mundo. Sin embargo, la estimación del número de derechos de emisión resulta excesiva, por lo cual el precio de los permisos del primer período cae a cero en 2007.

2008-2012: segundo período de comercio. Se incorporan Islandia, Noruega y Liechtenstein al EU ETS (enero de 2008). El número de derechos de emisión para este período se reduce en un 6,5%, pero la recesión económica reduce las emisiones y, por lo tanto, la demanda de permisos. Esto conduce a un excedente de derechos de emisión no utilizados y de créditos que impacta sobre el precio del carbono. El sector de la aviación se incorpora en enero de 2012.

2013-2020: tercer período de comercio. En enero de 2013 se incorpora Croacia al EU ETS y se introducen importantes reformas. En los dos períodos anteriores, la asignación de permisos dentro de cada país había sido potestad de cada Estado. A partir de 2013, la asignación de dichos permisos a nivel de sectores en cada país es decidida directamente por la Comisión Europea (con una reducción del 1,74% por año). Además, la asignación inicial de los permisos, que hasta ese momento era gratuita –esto es, las empresas no debían pagar al Estado por los permisos que recibían–, dio paso a un cambio hacia la subasta (*auctioning*) de permisos que progresivamente cubrirá gran parte de los permisos correspondientes a cada período. En el tercer período se subastó por lo menos el 50% de los permisos de emisión. Está previsto que el porcentaje de permisos de emisión subastados se incremente gradualmente hasta alcanzar el 100% en 2027.

Precisamente, si bien en el primer período de comercio, y con el objetivo de lograr escasez, la Comisión Europea redujo los límites de emisión en los 15 Estados miembros en unos 290 millones de toneladas de CO₂, los permisos asignados excedieron en al menos un 3% las emisiones durante 2005. Como resultado de ello, y de la imposibilidad de acumular derechos de emisión para el siguiente período, el precio de los permisos se redujo a menos de 1 €/tCO₂ en 2007. En respuesta a ello, la Comisión Europea redujo los límites de emisión en el segundo período de comercio.

Según algunos analistas privados, al inicio del tercer período de comercio el excedente de derechos de emisión en el EU ETS fue de 1,7 mil millones de EUA. En ese respecto, la Comisión Europea había estimado que dicho excedente rondaría los 1,5-2 mil millones de EUA. Asimismo, los operadores del mercado coinciden en que ese excedente se mantendrá durante gran parte de ese período de comercio o quizás en su totalidad.

En lo que va del tercer período, en enero de 2014 se aprobó una reducción de los permisos destinados a subasta en el período 2014-2016, con el fin de que se incremente el precio de dichos permisos (ICTSD, 2014 a).

Fuente: Banco Mundial (2013), OCDE (2013) y Unión Europea (2013).

Cabe resaltar que la evolución de los precios de los EUA en el período 2008-2013 observó una fuerte tendencia a la baja (Banco Mundial, 2013). De abril a noviembre de 2008, el precio de los EUA fluctuó alrededor de los 25 €/tCO₂ en respuesta a picos en la demanda. Sin embargo, en febrero-marzo de 2009 se habían registrado mínimos de unos 8 €/tCO₂ a raíz de la crisis financiera y la recesión económica de 2008-2009. Desde abril de 2009 y hasta septiembre de 2011 se observó un período de poco más de dos años de volatilidad relativamente baja y precios estables, en el cual el precio de los derechos de emisión fluctuó entre los 11 €/tCO₂ y los 17 €/tCO₂; seguido de una tendencia a la baja a partir de octubre de 2011 y hasta abril de 2012 (con valores de aproximadamente 6 €/tCO₂) como consecuencia de la crisis de la deuda de la UE y el exceso de oferta de EUA pos-2012. En el período que va de abril de 2012 a abril de 2013, el precio de los EUA fluctuó entre los 3 €/tCO₂ y los 9 €/tCO₂. En mayo de 2014, el precio de los EUA rondó los 5 €/tCO₂ (EEX, 2014).

4.1. La inclusión de la aviación civil en el EU ETS

Desde principios de 2012, las emisiones de la aviación civil internacional se incluyen en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea. Al igual que las instalaciones industriales cubiertas por el EU ETS, las compañías aéreas reciben permisos negociables que cubren un determinado nivel de las emisiones de CO₂ de sus vuelos al año (Recuadro 2). El esquema de comercio es unidireccional: permite que el sector de la aviación compre EUA provenientes de otros sectores, pero no permite que otros sectores adquieran EUA provenientes de la aviación (Banco Mundial, 2013).

Recuadro 2

Las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación en la UE

Las emisiones directas de la aviación en el Espacio Económico Europeo representan alrededor del 3% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la UE (Comisión Europea, 2014 b). Cabe señalar que el promedio anual de emisiones de CO₂ de la aviación en los años 2004, 2005 y 2006 alcanzó los 221 millones de toneladas. El promedio anual de emisiones de CO₂ en esos años constituye la referencia para las emisiones "históricas" de la aviación en el Espacio Económico Europeo. El límite a las asignaciones totales para el tercer período de comercio se ha fijado provisionalmente en 210 millones de toneladas de emisiones de CO₂ por año. Esto equivale al 95% de las emisiones "históricas" de la aviación, como se especifica en la Directiva europea sobre la aviación* en el marco del EU ETS (Comisión Europea, 2014 c).

* Decision of the EEA Joint Committee No. 87/2011 amending Annex XX (Environment) to the EEA Agreement (1 de julio de 2011).

La aplicación de permisos negociables a las emisiones realizadas en terceros países se inicia con la Directiva 2008/101/CE del Parlamento y del Consejo Europeo, del 19 de noviembre de 2008 –que modifica la Directiva 2003/87/CE de establecimiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad Europea–, con el fin de incluir las actividades de la aviación y reducir el impacto sobre el cambio climático atribuible a este sector. Esta Directiva se aplica por igual a compañías aéreas de la UE y a aquellas que no pertenecen a la UE,⁽¹³⁾ y para las emisiones producidas a lo largo de todo el territorio recorrido.

Esta medida entró en vigencia el 1 de enero de 2012, pero su aplicación a aerolíneas de terceros Estados –para vuelos que comienzan o finalizan fuera de la UE– fue postergada por un año en noviembre de 2012 (ICTSD, 2012). En abril de 2013, la UE suspendió temporalmente la aplicación de los requisitos para los vuelos operados durante 2010, 2011 y 2012 desde o hacia países no europeos, pero sin dejar de aplicar la Directiva para vuelos dentro de Europa (Comisión Europea, 2014 a).

Según la Comisión Europea, esta decisión fue tomada a partir de los progresos en las negociaciones en relación con el establecimiento de un mecanismo global para la reducción de emisiones, ocurridos en la reunión de noviembre de 2012 del Consejo de la OACI.

La decisión de la UE obedece también a que la medida ha generado una fuerte oposición a nivel multilateral (en la CMNUCC y en la OACI) y a nivel plurilateral, donde se destaca el documento consensuado por más de 20 países, entre los que se encuentran la Argentina, Brasil, China, Estados Unidos, India y Rusia.⁽¹⁴⁾ Uno de los principales argumentos en contra de esta medida es que la UE se ha excedido en su jurisdicción legal al exigir permisos por emisiones ocurridas fuera de su espacio aéreo. Cabe destacar que en febrero de 2012, este conjunto de países definió una serie de posibles medidas que debían implementarse en caso de que la UE no reviera su decisión, entre las que sobresalían: i) prohibir que sus empresas aéreas participen del esquema europeo; ii) iniciar un caso de solución de diferencias en el marco de la OACI; iii) evaluar su consistencia con las normas de la Organización Mundial

13 Las emisiones de vuelos desde y hacia Islandia, Liechtenstein y Noruega también están incluidas en este sistema.

14 El documento es la "Joint declaration of the Moscow meeting on inclusion of international civil aviation in the EU ETS", del 22 de febrero de 2012.

del Comercio; iv) revisar los acuerdos bilaterales de aviación con los países de la UE; y v) imponer algún tipo de impuesto a las empresas aéreas europeas. Además, varios de estos países tomaron algunas medidas para proteger a sus operadores o aprobaron regulaciones a través de sus Parlamentos para prohibir que sus aerolíneas cumplieran con la Directiva, como fue el caso de India, China y Estados Unidos (Lottici, Galperín y Hoppstock, 2013)¹⁵.

Por otra parte, y como una manera de reducir las fuertes críticas recibidas, la UE propuso, en septiembre de 2013, modificar uno de los componentes controvertidos del EU ETS con la intención de empujar a otros países a lograr un acuerdo para elaborar un mecanismo global de reducción de emisiones derivadas de la aviación civil para 2016. La propuesta de la UE implica que hasta 2020 el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE solo se aplique a la porción del vuelo internacional –por ejemplo, de Buenos Aires a Madrid– que ocurra en el espacio aéreo de la UE (ICTSD, 2013).

Es así que en septiembre de 2013, la Unión Europea informó que estaba dispuesta a limitar el alcance de su Régimen de Comercio de Derechos de Emisión para las aerolíneas de terceros países si la OACI, en su 38ª Asamblea General (24 de septiembre al 4 octubre de 2013), acordaba una resolución en la que se comprometiera a elaborar un mecanismo global de reducción de emisiones derivadas de la aviación civil. Tal como se comenta en la siguiente sección, en dicha Asamblea se acordó desarrollar para 2016 un MBM que sería aplicado en 2020.

En ese respecto, el 16 de octubre de 2013, la Comisión Europea propuso la aplicación del EU ETS a las emisiones de los vuelos ocurridas dentro del espacio aéreo comunitario a partir del 1 de enero 2014. Esta propuesta unilateral implicaba que, en el caso de las aerolíneas de terceros países, el EU ETS fuera aplicado a la porción del vuelo internacional que ocurriera en el espacio aéreo de la UE.

Pero finalmente, en abril de 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo respaldaron una revisión “de compromiso”, al acordar eximir de la polémica medida, hasta fin de 2016, a los vuelos internacionales que tocan un aeropuerto no comunitario (Reglamento UE 421/2014).

En este sentido, la UE ha señalado que si la Asamblea General de la OACI, que se celebrará en 2016, no conduce a un acuerdo global respecto de este tema, las directrices comunitarias originales se restaurarán completamente en 2017 (ICTSD, 2014 b).

5. La negociación en la OACI o la “unión hace la fuerza”

Las negociaciones sobre las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el transporte aéreo se llevan a cabo en la OACI, según el mandato fijado en el Protocolo de Kioto (artículo 2.2)¹⁶. En este punto radica el núcleo de las diferencias en el debate que se está dando en el seno de dicha organización, en el cual se destacan dos posiciones contrapuestas. Por un lado, un grupo de países en desarrollo sostiene que los debates en la OACI sobre emisiones de CO₂ deben regirse por el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (RCPD), uno de los principios rectores de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (art. 3.1, sobre la base de las responsabilidades históricas¹⁷). Por el otro, los países desarrollados sostienen que el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas no resulta aplicable al ámbito de la OACI. Para ello, argumentan que los principios rectores de la OACI son el principio de la no discriminación y el de igualdad de oportunidades y

15 Asimismo, hubo un reclamo judicial hecho por aerolíneas de Estados Unidos y Canadá que motivó un fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el que se dictaminó que la inclusión de la aviación en el EU ETS no violaba ninguna norma internacional –con lo cual se admitió la competencia regulatoria de la UE en problemas ambientales transnacionales–, y que los permisos negociables de emisión no estaban en contradicción con acuerdos internacionales suscriptos por la UE –como sí lo estaría la aplicación de un impuesto a la emisión (Gehring y Robb, 2013).

16 El artículo 2.2 del Protocolo de Kioto dice que: “Las Partes incluidas en el anexo I procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, respectivamente”.

17 En el artículo 3.1 de la CMNUCC se establece que “las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos”. Por su parte, las responsabilidades históricas figuran en el tercer párrafo del Preámbulo de la CMNUCC, el cual dice que “tanto históricamente como en la actualidad, la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero del mundo han tenido su origen en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía relativamente reducidas y que la proporción del total de emisiones originada en esos países aumentará para permitirles satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo”.

equidad (Preámbulo y art. 11 del Convenio de Chicago)⁽¹⁸⁾.

En esta discusión, es dable tener en cuenta que no es real el argumento que usan los países desarrollados respecto de la supuesta inaplicabilidad del principio de RCPD dentro de la OACI –argumento fundado en que esa organización trabaja sobre la base del principio de igualdad sustentado en el concepto de “igualdad de oportunidades”–, dado que no resulta consecuente con la “igualdad de oportunidades” tratar igual a lo que es diferente y, en este caso, la aviación de los países en desarrollo es diferente, ya que tiene un menor grado de madurez. En cambio, no aplicar el principio de RCPD en esta temática sí atentaría contra la “igualdad de oportunidades”, toda vez que privaría a la industria de los países en desarrollo de alcanzar el mismo desarrollo que tiene en los países centrales, en franca contradicción con el espíritu y la finalidad del Convenio de Chicago.

En sus efectos prácticos, esta diferencia de posiciones conduce a que los países en desarrollo deban asumir o no obligaciones similares a las que asumen los países desarrollados. Mientras los países desarrollados (PD) pretenden que todos asuman obligaciones similares, los países en desarrollo (PED), por ser países no Anexo 1, sostienen que cualquier instrumento que se elija para tratar el problema de las emisiones de GEI debe diferenciar las obligaciones que se asignarán a los dos conjuntos de países. Según Gehring y Robb (2013), esta discusión sobre la diferenciación de los países es un reflejo de las discusiones en las negociaciones de la CMNUCC, en la cual el desacuerdo sobre la aplicación del principio de RCPD también está en el núcleo de la dificultad para arribar a un acuerdo.

En particular, la cuestión del empleo de instrumentos económicos se viene discutiendo en la OACI desde hace tiempo. Por ejemplo, en la Resolución A36-22⁽¹⁹⁾ de la 36ª Asamblea, realizada en septiembre de 2007, se alienta al Consejo de la OACI y a los Estados miembros a estudiar y adoptar instrumentos regulatorios –estándares y medidas operativas y de administración del tráfico aéreo –y económicos– impuesto a las emisiones, comercio de permisos de emisión y compensaciones de emisiones. Esto se planteó teniendo entre sus considerandos iniciales el reconocimiento de los principios de no discriminación y trato igualitario del Convenio de Chicago, y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de la CMNUCC.

Esto se precisa aún más en la 37ª Asamblea, de septiembre - octubre 2010, que decide mediante la Resolución A37-19⁽²⁰⁾ que el Consejo “prepare soluciones técnicas y medidas basadas en criterios de mercado (MBM), teniendo en cuenta las posibles repercusiones de tales medidas para los países en desarrollo y desarrollados”. Esto se complementa con un pedido de determinar un marco para las MBM, explorar la viabilidad de un plan mundial de MBM y profundizar la explicación de un conjunto de 15 principios rectores para elaborar y aplicar las MBM.

Respecto de la Resolución A37-19, no puede dejarse de lado que varios países en desarrollo (Arabia Saudita, la Argentina, Bolivia, Brasil, China, Cuba, India, Irán, Irak, Libia, Pakistán, Venezuela, entre otros) han planteado reservas a varios párrafos de dicha Resolución (6, 12, 14, 15 y 16), con el argumento de que estos iban en contra de las previsiones de la CMNUCC, al establecer metas globales de reducción de emisiones y propiciar las MBM sin diferenciar entre países en desarrollo y desarrollados. Asimismo, varios Estados desarrollados (principalmente de la UE) también han planteado reservas a la mayoría de esos párrafos, con el argumento de que los objetivos ambientales no satisfacían sus ambiciones. Por lo tanto, como se advierte, la Resolución A37-19 no representa consenso alguno entre las posiciones involucradas, y solo pudo ser adoptada a causa del impulso dado por la Secretaría de la OACI.

La labor cotidiana sobre estos temas fue llevada a cabo por el Consejo de la OACI, por el Comité para la Aviación y la Protección del Medio Ambiente (CAEP, por sus siglas en inglés) y, en particular, por el Grupo de trabajo *ad hoc* sobre medidas basadas en criterios de mercado. Tanto en el Consejo como en el Comité participan países desarrollados y países en desarrollo, entre los que se encuentra la Argentina. En el Grupo *ad hoc* participaron representantes y expertos de países desarrollados y de países en desarrollo. Fruto de la labor técnica llevada a cabo desde entonces es un conjunto de propuestas y análisis sobre las MBM (Recuadro 3).

18 En el Preámbulo del Convenio sobre Aviación Civil Internacional o Convenio de Chicago –por la ciudad en la cual se aprobó– se manifiesta que los países acordaron “ciertos principios y arreglos, a fin de que la aviación civil internacional pueda desarrollarse de manera segura y ordenada y de que los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre una base de igualdad de oportunidades...”. Por su parte, en el artículo 11 se establece que “...las leyes y reglamentos de un Estado contratante relativos a la entrada y salida de su territorio de las aeronaves empleadas en la navegación aérea internacional o a la operación y navegación de dichas aeronaves, mientras se encuentren en su territorio, se aplicarán sin distinción de nacionalidad a las aeronaves de todos los Estados contratantes...”.

19 Resolución A36-22, “Declaración refundida de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente”, apéndices J, K y L.

20 Resolución A37-19, “Declaración consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente - Cambio climático”.

Recuadro 3

Las medidas basadas en el mercado en debate en la OACI

En el Consejo de la OACI se vienen discutiendo diferentes alternativas de sistemas de permisos negociables de emisiones que, en el debate en la OACI, se denominan medidas basadas en criterios de mercado. El análisis en el Consejo avanzó más respecto de tres mecanismos (ICAO, 2013), lo cual no implica que se hayan aceptado ni que se hayan descartado otros instrumentos alternativos. Estos mecanismos son:

i. compensación mundial obligatoria: los operadores aéreos deben comprar créditos de reducción de emisiones generados en otros mecanismos existentes para compensar las emisiones que superen cierto nivel establecido.*

ii. compensación mundial obligatoria complementada por un mecanismo de generación de ingresos: es similar a la alternativa i. más una tasa que los participantes en el mecanismo deben pagar por cada transacción de créditos. Los ingresos derivados de esta tasa se podrían utilizar para mitigar las repercusiones ambientales de las emisiones de la aviación y/o para brindar asistencia a los países en desarrollo para reducir sus emisiones de GEI.

iii. comercio mundial de derechos de emisión bajo un sistema de cap and trade: se fija un nivel de emisión máximo para el sector y se distribuyen permisos en función de dicho tope. Cada operador deberá presentar una cantidad de permisos equivalente a su emisión durante el período que se determine.

En los tres casos se propone un sistema de permisos negociables de emisiones, con la diferencia de que en los dos primeros solo se utilizan los créditos generados en otros mercados y por otros mecanismos existentes, mientras que en la opción iii. se crea un mercado específico de emisiones generadas en la aviación civil, aunque también se permite utilizar los créditos y permisos de otros mercados y mecanismos.

Para la compensación se podrían utilizar los créditos de reducción generados en los mecanismos en vigencia del Protocolo de Kioto –los CER del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) y las ERU del mecanismo de implementación conjunta (IC)– o los mecanismos que los reemplacen, según cuáles sean los resultados de la negociación en la CMNUCC, y los permisos de emisión de otros mercados con sistemas de cap and trade, entre los que se destaca el de la UE.

En las dos primeras opciones se brinda un estímulo para los mecanismos existentes, ya que la mayor demanda implicaría un aumento del precio de los créditos y permisos de dichos mecanismos. En particular, esto beneficia al mecanismo de la UE, cuyos permisos representan alrededor del 70% de los permisos e instrumentos equivalentes negociados en los mercados de carbono en el mundo. El mecanismo propuesto en la OACI contribuiría a solucionar el actual problema del mecanismo de la UE, ya comentado en la sección 4: debido a un faltante de demanda, el precio de los permisos ha bajado a un nivel tal que no brinda un incentivo adecuado para la reducción de las emisiones de GEI en la UE. Por otro lado, esta suba del precio puede crear ganadores y perdedores según se trate de vendedores o compradores netos de permisos, ya sea del mercado europeo o del MDL. Este efecto distributivo es una de las consecuencias de la vinculación de sistemas de permisos negociables (Jaffe, Ranson y Stavins, 2009), efecto que puede llegar a influir en las decisiones de apoyar o no las propuestas en debate.

Desde un punto de vista jurídico, un aspecto importante que debe remarcar es que las medidas en discusión no estarían cumpliendo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, debido a que, en los textos que la Secretaría ha circulado como borrador de propuesta, todos los países deberán hacerse cargo de las emisiones que generan, sin importar si son o no países Anexo 1 –esto es, si son países con o sin compromisos de reducción de emisiones de GEI. Solo quedarían exceptuados los vuelos que tienen como origen y destino los países con bajas emisiones ocasionadas por vuelos internacionales, excepción que no abarcaría a todos los PED.

Además, todos los países asumirían de manera implícita obligaciones de reducción de emisiones aun cuando no se fije un tope máximo al nivel de emisión por país. Esto podría ocurrir si en los mercados de bonos de carbono e instrumentos equivalentes no hay suficientes unidades de emisión para cubrir la demanda actual más la demanda adicional de todos los operadores aéreos, más allá del precio al que se terminen negociando estos permisos.

* En una versión previa se planteaban dos alternativas a la cantidad de emisiones que debían compensarse: las emisiones que superen las de un período base o el total de las emisiones de los operadores (OACI, 2012).

El tema de las MBM se volvió a tratar en la 38° Asamblea de la OACI (Montreal, 24 de septiembre al 4 de octubre de 2013), en un contexto en el que la UE había suspendido la aplicación extraterritorial del EU ETS, a condición de que se alcanzara, en la Asamblea de la OACI, un acuerdo global sobre las emisiones de CO₂ de la aviación. La UE pretendía que este acuerdo global fuera a la medida de las pretensiones europeas, lo que significaba un sistema global, obligatorio y no diferenciado. A causa de la falta de consenso sobre el tema, esa pretensión se fue morigerando durante el 2013, hasta llegar a la elaboración de una hoja de ruta para que la OACI elaborara un plan mundial de MBM para que fuera considerado en su próxima Asamblea, que se realizará en 2016.

En la 38° Asamblea, el Consejo de la OACI presentó una propuesta de declaración para sustituir la actual Resolución A37-19 sobre las políticas referidas al cambio climático. En esa propuesta se "convalidaba" la Directiva europea, al avalar las medidas unilaterales aplicadas a terceros por un Estado o "grupos de Estados", y no incluía el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los principios sobre los cuales debía trabajar la OACI para elaborar el proyecto global de MBM.

Ante esta situación, a pocos días de iniciada la 38° Asamblea, se constituyó un grupo conformado por 12 países –Arabia Saudita, la Argentina, Brasil, China, Cuba, Guatemala, India, Irán, Pakistán, Perú, Rusia y Sudáfrica–, para consensuar un conjunto de propuestas que contrapesaran el proyecto de declaración. Estas propuestas tenían el objetivo de: a) evitar que la Declaración convalidara las medidas unilaterales; b) introducir el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los principios rectores para aplicar y elaborar MBM (listados en el Anexo de la Declaración); y c) procurar que se reconociera la necesidad de realizar estudios previos sobre la viabilidad y factibilidad de llevar adelante un plan mundial de MBM, con la participación de los Estados miembros.

Ante la falta de consenso, se debió recurrir a la votación en varias ocasiones, para lo cual se obtuvo el apoyo de la mayoría de los países en desarrollo. Algunas propuestas de este grupo de PED fueron aprobadas sin modificación alguna, mientras que otras sí fueron modificadas y los países tuvieron que llegar a una redacción de compromiso para arribar a un consenso.

En suma, en la Resolución A38-18⁽²¹⁾ se tuvo en cuenta la posición de esta coalición de PED. Esto se ve, entre otras, en las siguientes cuestiones: i) se estableció el derecho de los Estados a decidir sobre su participación en cualquier MBM adoptado por otros Estados, y que las MBM que adopte un Estado requieran de un acuerdo mutuo previo entre el Estado que las implementa y los Estados que participan (párrafo 16), lo cual limita el accionar de la UE para aplicar de manera unilateral su régimen de comercio de derechos de emisión; ii) se incluyó el principio de RCPD dentro de los principios rectores para elaborar y aplicar MBM, aunque también se incluyó el principio de no discriminación y oportunidades justas e iguales (Anexo, principio p)⁽²²⁾; iii) se estableció que la elaboración de un plan mundial de MBM requerirá estudios adicionales sobre su factibilidad y viabilidad, teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo de la aviación internacional (párrafo 19.a). Asimismo, se estableció que el Consejo deberá llevar adelante esta tarea con el apoyo de los Estados miembros, lo que habilitaría lo solicitado en cuanto a la necesaria consulta de los puntos de vista de los Estados parte de la OACI.

Lo más cercano a un trato especial y diferenciado a los PED se encuentra en el párrafo 21 de la Resolución, en el cual se establece que las circunstancias especiales de los PED se podrían tener en cuenta mediante "exenciones de minimis o implantación por fases de una MBM en rutas o mercados particulares con bajos niveles de actividad de aviación internacional, particularmente en aquellos que prestan servicio a Estados en desarrollo". Sin embargo, como esto no alcanzaría a todos los PED, no se cumpliría con el principio de RCPD.

En la Resolución se plantea, además, elaborar para 2016 un plan mundial de MBM que debería implementarse a partir de 2020, "como parte de un conjunto de medidas que también comprenda tecnologías, mejoras operacionales y combustibles alternativos sostenibles para lograr las metas de la OACI a las que se aspira a nivel mundial" (párrafo 19.c).⁽²³⁾

También, en relación con la Resolución A38-18, cabe tener presente que la Argentina –junto con Arabia Saudita, Brasil,

21 Resolución A38-18, "Declaración consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente - Cambio climático".

22 Algunos países desarrollados, como Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelandia, los países de la UE y el resto de los países europeos hicieron reservas a este punto.

23 Esta intención de considerar más soluciones alternativas también o se refleja en los considerandos iniciales de la Resolución A38-18, donde se expresa que "es necesario adoptar un enfoque integral que consista en el desarrollo de tecnologías y normas y en la elaboración de medidas operacionales y medidas basadas en criterios de mercado para reducir las emisiones"; y en el párrafo 2.b, en el cual se pide al Consejo que prepare y asesore sobre "soluciones técnicas y medidas basadas en criterios de mercado";

China, Cuba, India, Rusia y Venezuela– le hicieron reservas al párrafo 7 –cuyo texto contempla la meta aspiracional global de neutralidad de carbono a partir de 2020– por ser contrario al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de la CMNUCC. Asimismo, los Estados de la UE y asociados también le hicieron reservas a este texto, con el argumento de que no satisface sus ambiciones. En este contexto, si bien es cierto que la Resolución A38-18 es fruto de un mayor consenso entre los países en desarrollo y desarrollados que la anterior (A37-19), no puede hablarse de que exista acuerdo en la meta de neutralidad de carbono para el 2020.

A pesar de ello, la Secretaría de la OACI continuó avanzando en el tema y elaboró una propuesta para adoptar una MBM en particular. Esto va más allá del mandato negociador de la 38° Asamblea, ya que en esa oportunidad se exhortó al Consejo a concluir los análisis de viabilidad y factibilidad de las medidas de mercado con la participación de los Estados miembros, lo que implica considerar todas las opciones posibles de MBM en vez de prejuzgar por la conveniencia de una sola de ellas.

Luego de la 38° Asamblea, a principios de 2014 se creó un Grupo asesor del Consejo sobre el medio ambiente (EAG, por sus siglas en inglés), impulsado por Brasil, India, Rusia y la Argentina, entre otros países. Este Grupo debe revisar el trabajo sobre el desarrollo de un esquema global de MBM. El Grupo está compuesto por delegados de 17 Estados con representación en el Consejo de la OACI, entre los cuales se encuentra la Argentina.

El debate va a continuar en el CAEP, el Grupo asesor y el Consejo, con el objetivo de llegar a la 39° Asamblea de 2016 con una propuesta. Es esperable que se mantengan las posiciones sostenidas durante la Asamblea de 2013: los PD sosteniendo que todos los países deben participar en la reducción de las emisiones, y el grupo de doce países en desarrollo mencionado anteriormente (con el apoyo de otros PED) defendiendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y la búsqueda de otras soluciones además de las MBM.

Dentro de los PD, y de acuerdo con las alternativas políticas planteadas por Gehring y Robb (2013), la UE continuará propugnando por una solución multilateral –aunque sea más “débil” que la deseada por este bloque–, al mismo tiempo que seguirá con sus acciones unilaterales como una forma de presionar a los demás miembros de la OACI para que la solución aplicada en ese ámbito se asemeje a las medidas que rigen las emisiones en el espacio económico europeo, y para que los principios que se acuerden para las MBM de todos los países le den sustento legal multilateral a su propio régimen de derechos de emisión.

Cabe destacar que esta negociación es un claro ejemplo de las estrategias de diversificación de foros empleadas por los países desarrollados en los temas de comercio y ambiente (ver Lottici, Galperín y Hoppstock, 2013). Estas estrategias consisten en: i) tratar un tema en varios foros de manera simultánea para aumentar la probabilidad de que en algún foro se apruebe el punto de vista del proponente de la cuestión (estrategia de *forum shopping*); ii) lograr que en un foro donde la posición cuenta con mayoría, se dicten reglas contradictorias con las de otro foro donde se cuenta con minoría; y iii) conseguir que en un foro se aprueben normas que influyan en las que se están negociando en otro foro (estrategia de cambio de régimen).

Estas estrategias resultan funcionales a los países desarrollados, ya que estos cuentan con mayores recursos, mayor cantidad de negociadores y especialistas, y mecanismos de coordinación interna estructurados (Davis, 2009; Riaboi, 2006), al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países en desarrollo.

En la negociación en la OACI se ven varias de estas situaciones. Primero, la cuestión del cambio climático se trata en diversos foros de manera simultánea, y lo que se decida en un ámbito puede influir en lo que se negocie en el otro. Esto se aprecia en la discusión sobre si aplicar o no el principio de RCPD en la OACI, lo cual puede ser un antecedente para las posiciones en la negociación madre en la CMNUCC, que es el foro de discusión primario para cambio climático⁽²⁴⁾.

Segundo, el tema de mecanismos de mercado para controlar las emisiones de GEI de la aviación requiere del aporte de especialistas que no son habituales en los temas de la OACI; aparte de expertos en aviación –tanto en los aspectos jurídicos, de ingeniería y operativos–, se precisa de expertos en cambio climático, economía ambiental, y comercio y ambiente.

Tercero, esta diversificación de foros necesita de un esfuerzo de coordinación de las distintas áreas de gobierno de un país que se encargan de cada negociación, para que puedan sostener una misma posición en los diferentes foros.

24 Es por esto que la Resolución A38-18 de la Asamblea de la OACI de 2013, en su párrafo 4, reafirma que “esta resolución no sienta un precedente o prejuzga los resultados de las negociaciones que se lleven a cabo en el contexto de la CMNUCC y su Protocolo de Kyoto ni tampoco representa la postura de las Partes en la CMNUCC y en su Protocolo de Kyoto”.

6. Las exportaciones argentinas potencialmente involucradas

Las medidas en discusión van a afectar al transporte de mercancías y de personas, dado que obligarán a las empresas de transporte aéreo a asumir costos en los que antes no incurrían. Es por ello que en esta sección se van a revisar las exportaciones de mercancías potencialmente involucradas. Se toman en cuenta dos escenarios alternativos: uno en el que se adopta algún mecanismo a nivel mundial que afecta a todos los países; y otro en el cual solo se aplica el mecanismo de la Unión Europea para los países de este bloque más Islandia, Liechtenstein y Noruega, que también aplican el régimen comunitario.

Cuando se revisan las exportaciones argentinas por medio de transporte, se aprecia que el grueso de las ventas (72%) se efectúa mediante barco, seguido por el camión (20%) y, en tercer lugar, por avión (3,5%) (Cuadro 2).⁽²⁵⁾ Si bien es muy baja la participación del transporte aéreo en las exportaciones argentinas, lo que ocurra en la negociación de la OACI podría ser tomado como modelo para el transporte marítimo, en particular en las negociaciones de la Organización Marítima Internacional, lo cual afectaría de manera clara a las exportaciones argentinas.

Cuadro 2 | Exportaciones argentinas por medio de transporte, promedio 2011-2013
orden descendente

Medio de transporte	millones de US\$	particip. %
Barco	57.975	72,7
Camión	16.037	20,1
Avión	2.788	3,5
Oleoducto y gasoducto	245	0,3
Ferrocarril	94	0,1
Línea de transmisión	79	0,1
Encomienda postal	30	0,0
Otros ¹	2.510	3,1
Total	79.759	100,0

1. Incluye No determinado, Propios medios y Arreo.

Fuente: CEI en base a INDEC

Los principales destinos de las exportaciones por avión son Suiza (casi 20%), la Unión Europea (aproximadamente 17%) y los Estados Unidos (11%) (Cuadro 3). En estos países, la participación de cada país en las exportaciones argentinas por avión guarda proporción con la participación que tienen en las exportaciones totales, salvo Suiza (aproximadamente 20% de las ventas por avión frente a casi 1% en las ventas totales). A su vez, en las exportaciones a Suiza y México se destaca el avión como medio de transporte utilizado (93% y aproximadamente 11%).

25 A fines comparativos, las exportaciones por avión de los Estados Unidos representan alrededor del 30% del total de las ventas externas (Bureau of the Census, 2014).

Cuadro 3

Destino de las exportaciones argentinas por avión, promedio 2011-2013 principales destinos, orden descendente

País	millones de US\$	part. en expo. al mundo por avión (%)	part. en expo. al mundo por cualquier medio de transporte (%)	expo. por avión / expo. por cualquier medio de transporte (%)
Suiza	556	19,9	0,8	93,1
Unión Europea	463	16,6	15,3	3,9
Estados Unidos	317	11,4	5,2	7,8
Brasil	274	9,8	21,3	1,7
Chile	143	5,1	5,9	3,1
Venezuela	126	4,5	2,7	6,1
Canadá	107	3,8	2,7	5,1
Colombia	103	3,7	2,3	5,7
México	97	3,5	1,2	10,6
Perú	68	2,5	2,2	4,0
Resto	534	19,2	40,5	1,7
Total	2.788	100,0	100,0	

Fuente: CEI en base a INDEC

Dado que el costo derivado de estos mecanismos se encuentra en relación directa con la distancia recorrida, dos terceras partes de las ventas se verían más afectadas, en especial las dirigidas a Europa (37%), América del Norte (casi 19%) y Asia Oriental y Meridional (5%) (Cuadro 4).

Cuadro 4

Destino de las exportaciones argentinas por avión, promedio 2011-2013 por región, orden descendente

Región	millones de US\$	part. %
Europa	1.041	37,3
América del Sur	927	33,3
América del Norte	520	18,7
Asia Oriental y Meridional	148	5,3
América Central y Caribe	87	3,1
Medio Oriente	27	1,0
África	25	0,9
Oceanía	14	0,5
Total	2.788	100,0

Fuente: CEI en base a INDEC

Los principales productos exportados por avión son los metales preciosos (30%) y los productos farmacéuticos (23%) (Cuadro 5). Una parte importante de las exportaciones de productos farmacéuticos (casi 75%), de instrumentos médicos y aparatos de óptica (55%) y de metales preciosos (34%) se realiza por avión. En un segundo escalón están las máquinas y aparatos eléctricos (21%), y productos químicos orgánicos (20%). Para las exportaciones de los demás sectores, el transporte aéreo se utiliza en proporciones pequeñas.

Cuadro 5 | Exportaciones argentinas por avión: principales sectores, promedio 2011-2013
orden descendente

Capítulo	millones de US\$	part. %	expo. por avión / expo. total del capítulo (%)
71 Metales preciosos	849	30,4	34,5
30 Productos farmacéuticos	653	23,4	74,8
84 Máquinas y aparatos mecánicos	224	8,0	12,0
29 Productos químicos orgánicos	105	3,8	20,4
90 Instrumentos médicos y aparatos de óptica	104	3,7	55,0
85 Máquinas y aparatos eléctricos	101	3,6	21,0
08 Frutas	98	3,5	7,9
41 Piel y cueros	84	3,0	9,4
33 Perfumería	47	1,7	5,9
39 Plástico y sus manufacturas	46	1,7	3,3
Otros agroalimentos y pesca	107	3,8	0,3
Otros industriales	371	13,3	1,7
Minerales	0,2	0,01	0,0
Total	2.788	100,0	3,5

Fuente: CEI en base a INDEC

A un mayor nivel de detalle, se aprecia que los principales productos que se transportan por avión son oro en bruto para uso no monetario (19%), los demás medicamentos (12%), plata en bruto (11%) y arándanos (3%) (Cuadro 6)⁽²⁶⁾. También se destaca que en varios de estos productos, el grueso o la totalidad de las ventas emplea el avión como medio de transporte (con la excepción de los cueros bovinos y del oro en bruto para uso no monetario). En estos productos, el precio es alto en relación con su peso o volumen, y/o es importante la velocidad del envío y la confiabilidad en la entrega y el manejo; esto se nota en las frutas finas, en los medicamentos y en el instrumental quirúrgico.⁽²⁷⁾

26 Para este nivel de detalle se tuvieron en cuenta los cambios en el nomenclador arancelario ocurridos en 2012.

27 Según Hummels (2007), la reducción del "costo de la velocidad" ha hecho crecer el comercio de productos muy sensibles a la duración del traslado, como ser productos perecederos y bienes en los cuales la oferta debe responder de manera rápida a los cambios en la demanda (por ejemplo, en el caso de las prendas de vestir de moda). Asimismo, al reducir el costo para los consumidores de las manufacturas de alta calidad, se favoreció un incremento de su demanda.

Cuadro 6

Exportaciones argentinas por avión: principales productos, promedio 2011-2013 orden descendente

Subpartida	millones de US\$	part. %	expo. por avión / expo. total del producto (%)
710812 Oro en bruto para uso no monetario	537	19,3	25,1
300490 Los demás medicamentos	337	12,1	77,7
710691 Plata en bruto	306	11,0	99,6
081040 Arándanos	91	3,3	89,5
293719 Las demás hormonas proteicas	64	2,3	100,0
300210 Antisueros	62	2,2	83,4
300420 Antibióticos que no sean penicilina	50	1,8	68,4
300450 Medicamentos que contengan vitaminas	45	1,6	70,7
410441 Cueros bovinos plena flor sin dividir y divididos con la flor	44	1,6	9,6
300439 Medicamentos que contengan hormonas	44	1,6	86,5
Resto	1.206	43,3	
Total	2.788	100,0	

Fuente: CEI en base a INDEC

Como se comentó en la sección 4, la Unión Europea ya aplica mecanismos de mercado para las emisiones de la aviación, pero por ahora solo para los vuelos intracomunitarios, esto es, no afecta a los vuelos que tocan un aeropuerto que se encuentra fuera de la UE. Sin embargo, tal como se mencionó en dicha sección, ese mecanismo podría aplicarse también al resto de los vuelos según cuál sea el resultado de las negociaciones en la OACI. Es por ello que se torna relevante revisar con mayor detalle las exportaciones argentinas a la UE, así como las dirigidas a Islandia, Liechtenstein y Noruega, que se han sumado al mecanismo comunitario.

El grueso de las ventas argentinas a la UE se envían por barco (94%), mientras que las ventas por avión solo representan el 3,9% (Cuadro 7), valor similar al de las exportaciones al mundo.

Los sectores que concentran las ventas por avión son metales preciosos (casi 30%), productos químicos orgánicos (aproximadamente 18%) y productos farmacéuticos (13%) (Cuadro 8). En estos tres casos también las ventas por avión representan una parte importante de las ventas totales a la UE de dichos sectores, al igual que instrumentos médicos y manufacturas de cuero, mientras que en otros sectores, las ventas por avión son marginales, tal como se nota en frutas y carnes.

Cuadro 7

Exportaciones argentinas a la UE¹ por medio de transporte, promedio 2011-2013 en millones de US\$, orden descendente

Medio de transporte	Islandia	Liechtenstein	Noruega	UE	Total	particip. %
Barco	1,7	0,0	30,3	11.185	11.217,4	94,2
Avión	0,3	0,1	0,9	463	464,4	3,9
Propios medios	9,2	0,0	0,0	131	140,1	1,2
Camión	0,0	0,0	0,5	85	85,7	0,7
Encomienda postal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	11,2	0,1	31,7	11.864,7	11.907,7	100,0

1. Se incluyen los países que aplican el régimen comunitario de derechos de emisión: UE, Islandia, Liechtenstein y Noruega.

Fuente: CEI en base a INDEC

Cuadro 8

Exportaciones argentinas a la UE¹ por avión: principales sectores, promedio 2011-2013 orden descendente

Capítulo	millones de US\$	part. %	expo. por avión / expo. total del sector a la UE (%)
71 Metales preciosos	138	29,7	95,6
29 Productos químicos orgánicos	83	17,8	64,2
30 Productos farmacéuticos	61	13,2	93,2
08 Frutas	29	6,1	6,7
02 Carnes	24	5,1	3,9
84 Máquinas y aparatos mecánicos	22	4,8	19,9
90 Instrumentos médicos y aparatos de óptica	12	2,5	78,7
39 Plástico y sus manufacturas	11	2,4	34,7
35 Albúminas	9	2,0	26,3
42 Manufacturas de cuero	9	2,0	77,5
Otros agroalimentos y pesca	12	2,6	0,2
Otros industriales	55	11,8	2,1
Minerales	0,01	0,0	0,0
Total	464	100,0	3,9

1. Se incluyen los países que aplican el régimen comunitario de derechos de emisión: UE, Islandia, Liechtenstein y Noruega.

Fuente: CEI en base a INDEC

Los principales productos que se transportan por avión son plata en bruto (26% de las ventas por avión), las hormonas proteicas (casi 14%) y arándanos (casi 6%) (Cuadro 9)⁽²⁸⁾. Una parte importante, y a veces la totalidad, de las exportaciones a la UE de estos productos se efectúa por avión.

Cuadro 9

Exportaciones argentinas a la UE¹ por avión: principales productos, promedio 2011-2013 orden descendente

Subpartida	millones de US\$	part. %	expo. por avión / expo. total del producto a la UE (%)
710691 Plata en bruto	123	26,5	100,0
293719 Las demás hormonas proteicas	63	13,7	100,0
081040 Arándanos	26	5,6	77,1
300290 Los demás antisueros, vacunas y cultivos	20	4,3	98,5
300490 Los demás medicamentos	18	3,9	97,2
300210 Antisueros	17	3,6	100,0
710812 Oro en bruto para uso no monetario	12	2,7	72,6
020130 Carne bovina refrigerada deshuesada	12	2,5	2,4
020500 Carne de caballo	11	2,4	31,5
391390 Los demás polímeros naturales	10	2,1	72,5
Resto	152	32,7	
Total	463	100,0	

1. Se incluyen los países que aplican el régimen comunitario de derechos de emisión: UE, Islandia, Liechtenstein y Noruega.

Fuente: CEI en base a INDEC

A nivel comparativo, las exportaciones argentinas por avión a la UE guardan similitud con las exportaciones argentinas al mundo, ya sea en la participación de este medio de transporte en el total de ventas (3,5% de las ventas al mundo vs. 3,9% a la UE) como en los productos que se envían por avión. Aunque en este último aspecto, se destaca que en las ventas a la UE tienen una mayor participación las carnes (5,1% de las ventas a la UE vs. 2% de las exportaciones al mundo), las frutas (6,1% vs. 3,5%), y los productos químicos orgánicos (17,8% vs. 3,8%).

7. Consideraciones finales

En el artículo se ha descripto la negociación relativa a las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación civil internacional y el papel que se le otorga a la aplicación de las medidas basadas en el mercado.

Al mismo tiempo se mostró que, si bien –cuando el análisis se realiza a nivel agregado– es pequeño el porcentaje de exportaciones argentinas que se verían afectadas de aprobarse una MBM, el impacto sería mayor a nivel de algunos sectores en particular, como por ejemplo, los productos farmacéuticos, el instrumental médico, los metales preciosos y algunas frutas. Además, si lo que finalmente se apruebe en la OACI se utiliza como modelo para las negociaciones sobre las emisiones del transporte marítimo, el impacto sobre el comercio exterior argentino sería muy importante,

28 Para este nivel de detalle se tuvieron en cuenta los cambios en el nomenclador arancelario ocurridos en 2012.

ya que casi tres cuartas partes de las ventas se envían por barco. Todo ello en un contexto en el que, tal como lo indica la CMNUCC (art. 3.5), las medidas adoptadas para combatir el cambio climático no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.

La cuestión de las emisiones de la aviación civil analizada en este trabajo permite apreciar las interrelaciones entre el ambiente, el comercio, las políticas internas y las negociaciones internacionales.

En primer lugar, las medidas impulsadas por la UE tienen el objetivo ambiental de reducir el impacto que causa la aviación sobre el cambio climático. Sin embargo, al mismo tiempo apuntan a un objetivo económico: el aumento de los costos de las empresas de aviación influye sobre el precio del transporte. Al afectar a todas las empresas sin importar su nacionalidad, estas medidas buscan igualar el impacto sobre los costos, lo que se conoce como “nivelar el campo de juego”. Además, su aplicación al recorrido que ocurre fuera de la UE afecta, en particular, a los países más lejanos, entre los que se destacan los países en desarrollo del hemisferio sur, como la Argentina y Brasil. De este modo, el aumento del costo del transporte es directamente proporcional a la lejanía del mercado comunitario. Por eso, estas medidas podrían ser vistas como parte de lo que se conoce como “proteccionismo comercial verde”, ya que es una forma de incrementar el costo de los productos que se exportan a la UE recurriendo a la política ambiental. Este es un ejemplo de cómo las medidas ambientales pueden actuar como sustitutos de la política comercial; algo útil para un país cuando no puede incrementar los aranceles de importación.

En segundo lugar, la negociación en la OACI es un ejemplo de la interrelación de las políticas internas y las negociaciones internacionales, lo que en el estudio de las relaciones internacionales dio origen al concepto de “inter-méstico”, que busca explicar cómo las políticas domésticas inciden sobre la política exterior y las instituciones multilaterales, y cómo las reglas internacionales limitan el margen de maniobra de los gobiernos. La negociación por la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte aéreo se lleva a cabo en la OACI. Cuando la UE informó que iba a aplazar en el EU ETS la entrada en vigencia de la medida que afecta a las aerolíneas de países no comunitarios, comunicó que su decisión dependía de cómo se negociara el tema en la OACI. Esta presión surtió efecto, ya que en la OACI se acordó elaborar para 2016 un plan mundial de mecanismos de mercado para las emisiones, que se aplicaría a partir de 2020. No obstante ello, la UE ha señalado que si la Asamblea de la OACI que se llevará a cabo en 2016 no arriba a un acuerdo global, las directrices comunitarias originales se aplicarán a partir de 2017. Pero, por otro lado, y a instancias de una propuesta de un grupo negociador conformado por 12 países en desarrollo –entre los que se encuentra la Argentina–, en la Asamblea de la OACI de octubre de 2013 se aprobó un documento que limita el accionar unilateral de la UE.

En tercer lugar, este caso muestra la interrelación entre las negociaciones internacionales que se llevan a cabo en distintos foros. Por un lado, la cuestión del cambio climático se rige por el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” de la CMNUCC. Por otro lado, los países desarrollados alegan, en forma contraria, que debe aplicarse el principio de “no discriminación y de trato igualitario” por el que se rige la OACI. En la asamblea de la OACI de octubre de 2013 se resolvió que para las medidas basadas en los mercados debería tenerse en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, de modo que se debería considerar la situación particular de los países en desarrollo. Sin embargo, también se resolvió que debería tenerse en cuenta el principio de no discriminación y oportunidades justas e iguales. Por lo tanto, en la elaboración del plan mundial de MBM deberían contemplarse ambos principios.

En suma, el tipo de análisis realizado en este artículo muestra la necesidad de que los países en desarrollo participen de manera activa en las negociaciones en la OACI y en forma coordinada en las negociaciones en otros foros ambientales y comerciales, para evitar que se aprueben instrumentos que perjudiquen su comercio.

Referencias

- Banco Mundial (2013). *Mapping Carbon Pricing Initiatives: Developments and Prospects 2013*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Baumol, William y Wallace Oates (1988). *The theory of environmental policy*. Segunda edición. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bureau of the Census (2014). "FT920 U.S. Merchandise trade: selected highlights. December 2013". United States Department of Commerce.
- Comisión Europea (2014 a). "Climate Action. Reducing emissions from aviation". En: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/index_en.htm (19 de febrero de 2014).
- Comisión Europea (2014 b). "Climate Action. Reducing emissions from aviation". En: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/index_en.htm (11 de marzo de 2014).
- Comisión Europea (2014 c). "Climate Action. Allocation of aviation allowances in an EEA-wide Emissions Trading System". En: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/allowances/index_en.htm (14 de marzo de 2014).
- Davis, Christina (2009). "Overlapping institutions in trade policy". *Perspectives on Politics*, 7 (1): 25-31.
- EEX (2014). *European Emission Allowances / Global Environmental Exchange*. <https://www.eex.com/en/market-data/emission-allowances/spot-market/european-emission-allowances#!/2013/12/27> (14 de mayo de 2014).
- Estrada Oyuela, Raúl (2008). "El mercado de títulos de carbono". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 11: 121-146.
- Gehring, Markus y Cairo Robb (2013). "Addressing the aviation and climate change challenge". Issue Paper 7. ICTSD Programme on Climate Change and Energy. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Hoppstock, Julia, Cecilia Pérez Llana, Eduardo Tempone y Carlos Galperín (2009). "Comercio y cambio climático: el camino hacia Copenhague". Serie de Estudios del CEI, 13. Buenos Aires: Centro de Economía Internacional.
- Hummels, David (2007). "Transportation costs and international trade in the second era of globalization". *Journal of Economics Perspectives*, 21 (3): 131-154.
- ICAO (International Civil Aviation Organization) (2009). "GIACC develops action plan to tackle international aviation emissions". International Civil Aviation Organization Press Release PIO 07/09, Junio.
- ICAO (International Civil Aviation Organization) (2013). "Report of the assessment of market-based measures". Doc 10018.
- ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) (2012). "European Commission announces temporary suspension of aviation emissions law". *Bridges Weekly Trade News Digest*, 16 (39): 1-4.
- ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) (2013). "EU offers aviation emissions concession in push for ICAO deal". *Bridges Weekly Trade News Digest*, 17 (29): 6-7.
- ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) (2014 a). "EU member states sign off on short-term carbon market fix". *Bridges Weekly Trade News Digest*, 18 (1): 4-5.
- ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) (2014 b). "EU lawmakers approve revised aviation emissions rule". *Bridges Weekly Trade News Digest*, 18 (13): 8-9.
- Jaffe, Judson, Matthew Ranson y Robert N. Stavins (2009). "Linking tradable permit systems: a key element of emerging international climate policy architecture". *Ecology Law Quarterly*, 36: 789-808.
- Kossoy, Alexandre y Pierre Guigon (2012). *State and trends of the carbon market 2012*. Carbon Finance at the World Bank. Washington D.C.: Banco Mundial. Mayo.

Lottici, María Victoria, Carlos Galperín y Julia Hoppstock (2013). "El 'proteccionismo comercial verde': un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 39-64.

Morrell, Peter (2009). "The economics of CO₂ emissions trading for aviation". Joint Transport Research Centre. Discussion Paper N° 2009-29. OECD – International Transport Forum.

Newell, Richard, William Pizer y Daniel Raimi (2012). "Carbon markets: past, present, and future". Resources for the Future Discussion Paper RFF DP 12-51.

OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) (2012). "Medidas basadas en criterios de mercado (MBM)". Nota de estudio. C-WP/13861. Nota presentada por el Secretario General para el 196° período de sesiones del Consejo. 7 de junio.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2013). "Climate and carbon. Aligning prices and policies." OECD Environment Policy Paper No. 1. Octubre.

Riaboi, Jorge (2006). "Las mil caras de los subsidios agrícolas: la opción 'técnica' que no vió la luz en el ALCA". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 6: 117-133.

Unión Europea (2013). "The EU Emissions Trading System (EU ETS)". En: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf (19 de febrero de 2014).

US EPA (United States Environmental Protection Agency) (2001). "The United States experience with economic incentives for protecting the environment". EPA -240-R-01-001. Washington, D.C.: US EPA.

US EPA (United States Environmental Protection Agency) (2004). "International experiences with economic incentives for protecting the environment". EPA-236-R-04-001. Washington, D.C.: US EPA.