



 **realidad  
económica**

Nº 365 • AÑO 54

1º de julio al 15 de agosto de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 61 a 92

---

COMERCIO INTERNACIONAL

## Comercio y seguridad: el desafío del neoproteccionismo estadounidense al sistema multilateral de comercio

---

Juan Manuel Padín\*

\* Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Integrante del Centro de Estudios sobre Desarrollo, Innovación y Economía Política (CE-DIEP-UNQ), Roque Sáenz Peña 352 (B1876), Bernal, Buenos Aires, [jmanuelpadin@gmail.com](mailto:jmanuelpadin@gmail.com).

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: x de 2024

ACEPTACIÓN: x de 2024



## Resumen

Los límites que impone el sistema multilateral de comercio a sus miembros para aplicar políticas de índole proteccionista tienen como finalidad resguardar las prácticas de libre comercio que se alentaron por décadas al calor de la globalización neoliberal. La asunción de Donald Trump como presidente de Estados Unidos (2017-2021) implicó un quiebre de este entendimiento, que continuó luego bajo la administración de Biden. La principal potencia mundial sorteó las normas y procedimientos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) recurriendo, entre otras cuestiones, a una interpretación arbitraria del marco regulatorio, con el objeto de aplicar restricciones a las importaciones. Para ello, invocó supuestas “amenazas a la seguridad nacional” y recurrió a normas internas que datan de la época de la llamada guerra fría, bloqueando al mismo tiempo los recursos institucionales con los que cuentan los miembros de la OMC a fin de proteger sus derechos. El presente artículo analiza estas acciones a la luz de la relación que se establece entre comercio y seguridad en el plano internacional, teniendo en cuenta tanto los antecedentes como las implicancias de esta temática en un momento crítico para el sistema multilateral.

**Palabras clave:** Comercio – Seguridad – OMC JEL: F13, F52, F53

## Abstract

X

The legal restrictions that the multilateral trade system imposes on its Members to avoid protectionist policies are intended to safeguard the free trade practices that were encouraged for decades in the heat of neoliberal globalization. The Presidency of Donald Trump (2017-2021) implied a substantive break in this understanding, still in force under the Biden Administration. The US administration circumvented the rules and procedures of the World Trade Organization resorting, among other issues, to an arbitrary interpretation of the regulatory framework in order to apply restrictions on imports. For that reason, it invoked alleged “threats to national security” and resorted to internal regulations dating from the “cold war” era, while blocking the institutional resources available to WTO Members to protect their rights. This article analyzes this policy in light of the relationship established between trade and security at the international level, taking into account both the background and the implications of this issue in the WTO’s agenda.

**Keywords:** Trade, Security, WTO, United States

## Introducción

**E**l triunfo de la globalización neoliberal a partir de los años 1970 se cristalizó, entre otras cuestiones, en una arquitectura jurídica-institucional con múltiples capas y reaseguros (tratados de libre comercio y tratados bilaterales de inversión, mayormente) destinados a consolidar la posición dominante de los grandes capitales alrededor del mundo. En ese mismo movimiento también se dismantelaron en buena medida los Estados “desarrollistas” para dar paso a los Estados “de competencia”, focalizados en la atracción del capital y con menores capacidades para implementar políticas de protección y bienestar (Hirsch, 1996; Burnham, 1997). En rigor, las viejas estrategias pergeñadas para proteger y/o fortalecer el tejido productivo fronteras adentro fueron reemplazadas por iniciativas destinadas a consolidar la integración de la economía global mediante el impulso de políticas de liberalización.

La asunción de Donald Trump (2017-2021) como presidente de Estados Unidos implicó una afrenta a dicho orden, particularmente notoria en el plano comercial. La principal potencia mundial alzó su voz para impugnar aspectos nodales de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC), la institución insignia del libre comercio que supo promover ese país desde su origen en los años 1990. Pero las acciones estadounidenses fueron más allá de las críticas, a través de un doble movimiento: el bloqueo del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, al no dar el consenso necesario para la renovación de los integrantes del Órgano de Apelación, y el impulso de restricciones unilaterales y discrecionales a las importaciones ante supuestas “amenazas a la seguridad nacional”. Esta argumentación –peculiarmente débil desde lo jurídico– contenía un significativo valor práctico: les brindó a las autoridades un grado de arbitrariedad del cual no habría gozado haciendo uso de otras cláusulas del entramado jurídico multilateral.

El presente artículo se focaliza en las restricciones a las importaciones de bienes a la luz de la relación entre comercio y seguridad, considerando tanto los antecedentes como las implicancias que tiene esta cuestión en el ámbito internacional. Con tal fin, el trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera sección se da cuenta de la trayectoria histórica del sistema multilateral de comercio y los efectos que tuvo sobre el margen de maniobra de los Estados nacionales el establecimiento de la OMC en 1995. En la segunda sección se detallan diversas políticas proteccionistas impulsadas por la administración Trump, varias de las cuales no casualmente estaban vinculadas a las industrias del aluminio y acero. En la tercera sección se analiza la relación entre comercio y seguridad bajo la óptica de la normativa multilateral y las posturas que suscitó en ese ámbito el accionar de Estados Unidos y, por último, se presentan las reflexiones finales.

La hipótesis que guía el artículo es que los límites que se impusieron mediante las normas que regulan el comercio internacional desde mediados de los años 1990 comprimieron de diverso modo el margen de maniobra para aplicar políticas industriales y comerciales, reduciendo la posibilidad de dar respuestas en clave proteccionista ante diversos retos y encorsetando la capacidad para aplicar políticas activas. Las medidas impulsadas en el último lustro por Estados Unidos, paradójicamente el principal promotor de las reglas comerciales aún vigentes y patrocinador de la idea de una correlación directa entre el comercio y la paz global, constituyen una singular impugnación a esos limitantes, dentro de un contexto desafiante que incluye, entre otros factores, la ascendencia de China como potencia económica y su consecuente impacto geopolítico, que incrementó la tensión sobre las reglas que regulan el comercio internacional.

### **El sistema multilateral de comercio: del “comercio para la paz” al “America First”**

Durante la Conferencia de la Paz celebrada en París después de la Primera Guerra Mundial, el entonces presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, retomando ideas de Plutarco y Montesquieu, promovió la concepción de que la paz era una consecuencia natural del comercio y, bajo tal razonamiento, este debía ser parte integral de la gestión de las relaciones entre los países. Aun cuando resultó evidente años después que no se pudieron sentar las bases para evitar la Segunda

Guerra Mundial, ese vínculo conceptual fue retomado por el entonces secretario de Estado estadounidense, Cordell Hull, en la posguerra. El funcionario de la administración Roosevelt, premio nobel de la paz en 1945 y considerado por muchos el “artífice intelectual” del sistema multilateral de comercio –cuyas características esenciales predominan hasta nuestros días–, entendía que:

Si pudiéramos aumentar los intercambios comerciales entre las naciones con la reducción de los obstáculos comerciales y arancelarios y suprimir los obstáculos internacionales al comercio, daríamos un gran paso hacia la eliminación de la propia guerra. (Hull, 1948: 84)

Este entendimiento subyació en un ambicioso proyecto de posguerra, como lo fue el intento de crear una Organización Internacional del Comercio, que finalmente fracasó en 1950 por la falta de ratificación de algunas legislaturas. Sin embargo, si bien no se avanzó en ese plano, quedó en pie uno de sus componentes principales en lo referente a las relaciones comerciales internacionales, que se venía negociando en paralelo y vio la luz en 1947: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés: General Agreement on Tariffs and Trade). Más precisamente, a pesar de su carácter provisional y de constituir solo un puñado de disposiciones normativas sin una estructura institucional de consideración que las administre, el GATT constituyó el único marco jurídico que rigió el comercio internacional por casi medio siglo, hasta la creación de la OMC a mediados de los años 1990.

En su origen, el GATT fue catalogado como un “acuerdo arancelario”, con cierto grado de flexibilidad sobre otros compromisos dado que la vigilancia respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos no era precisamente rígida, al estar sujeta primordialmente a soluciones de tipo más políticas que judicializables. El Acuerdo funcionó como un foro para que los países industriales negociaran concesiones arancelarias (Di Caprio y Gallagher, 2006). La preeminencia de esta dinámica tuvo dos consecuencias significativas para los países en desarrollo. Por un lado, no era usual que se incluyeran sus preocupaciones específicas (incluyendo las políticas distorsivas aplicadas por los países centrales a la producción y al comercio de productos agropecuarios de la periferia) y, por el otro lado, tampoco

se aplicó una supervisión sobre su propio comportamiento, ni acerca de la consistencia del mismo con los compromisos multilaterales.

Con el correr de los años, el incremento de las partes contratantes del GATT y el descenso de los aranceles<sup>1</sup> conllevaron un desplazamiento temático hacia nuevas disciplinas comerciales como las barreras no arancelarias y las políticas nacionales relativas al comercio. Estos cambios se produjeron a partir de sucesivas rondas de negociaciones. No obstante, fue la ronda de negociaciones denominada Ronda de Uruguay (1986-1994), en pleno auge del neoliberalismo, la que provocó la mayor reforma en lo que respecta a las regulaciones del comercio internacional desde la posguerra. Los acuerdos allí alcanzados ampliaron los compromisos más allá del comercio de mercancías, incluyendo entre otras cuestiones el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

También se fortalecieron los mecanismos de vigilancia y cumplimiento al robustecer el sistema de solución de diferencias y se creó un mecanismo de examen de las políticas comerciales, que comenzó a implementarse incluso antes de la conclusión de la mentada Ronda. Asimismo, el comercio de productos agropecuarios –postergado desde los inicios del GATT– tuvo su primer conjunto de compromisos y reglas multilaterales, aunque con objetivos moderados: se arancelaron algunas barreras no arancelarias, se cuantificaron compromisos en materia de subsidios y se sentaron las bases mínimas para las negociaciones futuras, considerando explícitamente que las normas que regían por entonces el comercio global de productos agropecuarios requerían de una gran reforma que equiparara la enorme asimetría en términos de apertura que tenían respecto de los productos industriales.

66

El resultado de la Ronda de Uruguay se cristalizó en la firma del Acuerdo de Marrakech por el cual se estableció la OMC el 1 de enero de 1995. Este organismo internacional de naturaleza intergubernamental se encuentra conformado por 164 países miembro que dan cuenta del 98% del comercio mundial. Entre sus fun-

---

<sup>1</sup> Privilegio cuya exclusividad se reservó para los productos que conformaban la canasta exportadora de los países industriales.

ciones se destaca la administración de los acuerdos comerciales suscriptos en su seno. A su vez, la OMC constituye un foro de negociación, ofrece asistencia técnica a los países en desarrollo y a los países menos adelantados, supervisa las políticas comerciales nacionales de sus integrantes y coopera con otros organismos, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas. Adicionalmente, cuenta con el mencionado sistema de solución de diferencias que busca resolver disputas comerciales entre sus miembros.

La idea de “mercados abiertos” que guía a la OMC tomó forma en una pluralidad de restricciones y/o prohibiciones que, acompañadas por el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y cumplimiento, redujeron el margen de acción de los países miembro. Así, determinadas intervenciones estatales comenzaron a ser prontamente desterradas. Por ejemplo, la utilización arbitraria de aranceles aduaneros con fines proteccionistas; el uso de licencias no automáticas a fines de administrar el ingreso de bienes; las prescripciones de contenido local o las subvenciones atadas a los resultados de exportación. Muchas de estas prácticas eran parte constitutiva del instrumental que supieron utilizar tanto los países desarrollados como algunos países de industrialización más reciente para “subir la escalera del desarrollo”, buscando resguardar los entramados productivos nacionales de la competencia extranjera (Amsden, 2000; Wade, 2003).

El estallido de sucesivas crisis financieras desde mediados de los años 1990 (Asia, Rusia, Brasil, entre otras) y la falta de “herramientas clásicas” para responder los desafíos que planteaba ese escenario apremiante resultaron una primera señal de alarma que alteró el estado de ánimo de los países en desarrollo respecto a las supuestas bondades de este entramado jurídico-institucional. A partir de entonces, se inició una intensa discusión acerca de las consecuencias de la normativa OMC. La fase de diseminación de este debate, no obstante, se produciría entre la Conferencia Ministerial de Seattle (1999) y la Conferencia Ministerial de Cancún (2003), ante la pretensión fallida de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón de ampliar la agenda de compromisos hacia nuevas esferas. La preocupación por parte de los países en desarrollo redundó, asimismo, en la inclusión de esta temática en la agenda de distintos organismos y foros internacionales (Padín, 2019).

Desde esos años hasta fines de los años 2000 el debate perdió la intensidad inicial en la agenda internacional, pero fue ampliándose a nuevos campos en el ámbito académico. La positiva evolución del comercio internacional durante la década del 2000 coadyuvó al descenso de las tensiones. Se trató de un periodo en el cual se registró una suba generalizada de los precios de los productos básicos que benefició a muchos de los países en desarrollo, aunque en diverso grado, en la medida en que la energía y los metales tuvieron un crecimiento que superó el incremento en el precio de los alimentos y las materias primas agrícolas (Berrettoni y Polonsky, 2011).

La crisis internacional de 2007-2009 inauguró una fase económica de creciente inestabilidad, caracterizada además por la paulatina e incesante implementación de medidas restrictivas del comercio<sup>2</sup> y una considerable desaceleración en la firma de acuerdos comerciales, cuyo marco temporal inaugural fue la implosión de la Ronda de Doha a mediados de 2008; el último intento de cooperación colectiva por parte de los miembros de la OMC para saldar, al menos en parte, las asimetrías que todavía persisten en las reglas multilaterales. Las esquirlas de esta crisis, cabe destacar, no alcanzaron únicamente a los países en desarrollo; antes bien, impactaron decisivamente en los principales países desarrollados, provocando un descontento creciente que afectó la estabilidad política en diversas latitudes.

Un caso paradigmático de lo antedicho fue el ascenso, años después de la crisis, de Donald Trump como presidente de Estados Unidos (2017-2021). Las críticas del político republicano apuntaron rápidamente contra el multilateralismo, al que acusó de ser incapaz de impedir las prácticas desleales de otros países, mientras la política comercial de rasgos proteccionistas que adoptó la principal potencia mundial bajo su liderazgo abrió una fuerte discusión sobre los principios rectores de la OMC. Este debate, conocido actualmente como “reforma de la OMC”, se encuentra hoy en pleno desarrollo y ofrece álgidas discusiones entre los países acerca de cuáles deberían ser los elementos que compondrán tal reforma.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el último informe sobre la vigilancia del comercio de la OMC, los países del G20 implementaron, desde la crisis de 2008, un total de 11.736 medidas que afectan al comercio exterior, de las cuales solo un 19% tuvieron como finalidad facilitar las corrientes comerciales.



Los cuestionamientos a la OMC por parte de Estados Unidos en conjunto con otros países desarrollados no están guiados, de todos modos, por la necesidad de ampliar la “dimensión del desarrollo” que, como mencionamos, advirtieron oportunamente los países en desarrollo. Antes bien, el fin era y es constreñir el margen de maniobra de China –país apuntado por las últimas administraciones estadounidenses como un paradigma de las prácticas comerciales desleales– y de otros países de desarrollo reciente, que ejercen día a día mayor presión sobre los entramados productivos, ofreciendo una amplia gama de productos y servicios a precios muy competitivos; haciendo uso, entre otras cuestiones, de una batería de políticas de fomento.

Las propuestas de “modernización de la OMC”,<sup>3</sup> en tal orden, intentan constreñir ese accionar mediante modificaciones dirigidas a:

- a) Dinamitar la regla de consenso en la OMC para facilitar el alcance de nuevos acuerdos, fragmentando los espacios de negociación y fomentando de esta manera la proliferación de acuerdos plurilaterales formados por clubes de países *linked-minded*, licuando así el poder negociador de los países en desarrollo.
- b) Ampliar el listado de subsidios prohibidos otorgados al sector industrial y restringir las actividades de las empresas estatales.
- c) Limitar el margen de maniobra de las políticas comerciales a través de la incorporación de la “dimensión ambiental” (bajo parámetros elaborados por los países centrales).
- d) Establecer un marco normativo sobre el comercio electrónico que garantice la inexistencia de barreras para favorecer a las grandes empresas tecnológicas, ampliar los compromisos sobre el comercio de servicios e incorporar disposiciones en materia de acceso al mercado para las inversiones, siendo este último un viejo anhelo de los países centrales que implosionó en la fallida Ministerial de

---

<sup>3</sup> Sobre el particular, ver European Union (2018) y WTO (2018, 2019).

Cancún (2003) por la resistencia de los países en desarrollo y que, *a posteriori*, no volvió a instalarse en la agenda multilateral.

- e) Dar por finalizadas las prácticas de transferencia tecnológica mediante las cuales, como condición para invertir en su territorio, se solicita a los operadores extranjeros a compartir con un Estado (o con compañías locales) la tecnología o conocimientos relativos a la inversión en trato.
- f) Mejorar el control de cumplimiento de los compromisos por parte de los países miembro fortaleciendo los mecanismos de notificación a través de mecanismos de “premios y castigos”.
- g) Circunscribir el trato especial y diferenciado (TED) otorgado a países en desarrollo, comprimiendo sustancialmente la cantidad de países que actualmente tienen derecho a invocarlo, en la medida en que el objetivo a largo plazo “es la convergencia y la plena aplicación de todas las obligaciones por todos los Miembros”. Los países centrales pretenden así “nivelar el campo de juego” (en inglés, *level playing field*) y que todos los miembros dispongan de los mismos márgenes de maniobra, aunque cuenten claramente con capacidades diferentes por partir de distintos niveles de desarrollo.
- h) Reformar el mecanismo de solución de diferencias para subsanar supuestas fallencias operativas y extralimitaciones en los fallos, en particular en lo que respecta a su Órgano de Apelación.

Para contextualizar el lobby a favor de reformar la OMC que despliega Estados Unidos junto a otros países es valioso, adicionalmente, efectuar algunas precisiones sobre el peso que adquirió China en los últimos decenios y sus implicancias en términos comerciales. En primer lugar y en referencia a su trayectoria económica, el éxito de las reformas emprendidas desde fines de 1970 habla por sí mismo: la tasa de crecimiento entre los años 1960 y los años 1990 se movió entre el 5% y el 7,7%; entre 1991 y 2011 el país creció 9,6%, promedio anual y, posteriormente, entre 2012 y 2019, la expansión descendió al 6,5%; un desempeño que, igualmente, superó la media mundial durante todo el periodo aludido. A resultas de ello, en un par de décadas China logró erigirse como la segunda economía mundial.

El comercio internacional, que se desarrolló extraordinariamente en los últimos decenios, también tuvo un rol destacado en el desarrollo económico chino. Mientras a fines de 1970 la participación de China en el comercio mundial era menor al 1%, cuatro décadas más tarde, ya siendo parte de la OMC y en pleno auge de las cadenas globales de valor, el país se coronó como el primer exportador mundial de bienes y el segundo importador del planeta, y hoy sobresale como la mayor nación comercial del mundo. En ese devenir, logró consolidar un sostenido superávit en el intercambio de bienes tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea.<sup>4</sup>

A lo largo de este proceso, la interpretación de los países desarrollados respecto al peso y rol de China fue transformándose de modo rotundo. Como sostienen Atkinson y Ezell (2015), cuando el país ingresó a la Organización Mundial del Comercio en diciembre de 2001, los expertos y los formuladores de políticas lo aclamaron con entusiasmo como un momento fundacional que anunciaba la adopción por parte de China de los principios básicos que guían el libre comercio y la globalización. El paso del tiempo no validó tal interpretación. En la visión estadounidense,

Después de 20 años de ser miembro de la OMC, China aún adopta un enfoque de la economía y el comercio dirigido por el Estado y no de mercado, a pesar de las expectativas de otros miembros de la OMC, y de las propias representaciones de China, de que China transformaría su economía y buscaría políticas abiertas y orientadas al mercado que respalda la OMC. (USTR, 2022: 3)

Ciertamente, la potencia asiática pasó de representar una oportunidad para los productos estadounidenses –ante el crecimiento sostenido de su mercado – a convertirse en un gran competidor alrededor del mundo, al calor de “políticas dirigistas”, que levantaron críticas de todo tipo que incluyen quejas por el uso intensivo de subsidios y de medidas vinculadas al fomento exportador; reclamos por la inobservancia de los derechos de propiedad intelectual o el recurrente se-

---

<sup>4</sup> Ver: “Crecimiento del PIB (% anual) - China”. Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>.

ñalamiento por el manejo del tipo de cambio, “artificialmente devaluado a fin de incrementar la competitividad de sus exportaciones”.

Es en este contexto que se produjo la respuesta de Trump en el plano multilateral, que incluyó alternativas disruptivas como el bloqueo del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC<sup>5</sup> y el impulso a un conjunto de medidas restrictivas de las importaciones bajo el argumento de que esas operaciones representaban “amenazas a la seguridad nacional”. Este último punto, objetado por distintos socios comerciales, marcó un hito en términos de discrecionalidad en la política comercial estadounidense que, sin embargo, no se limitó al gobierno del líder republicano, sino que continúa vigente, y en algunos aspectos incluso se ha profundizado, bajo la administración Biden.

En rigor, el giro propiciado por los últimos dos gobiernos estadounidenses señala una ruptura histórica de primera magnitud: la potencia mundial, que desde el origen del sistema multilateral supo defender el libre comercio como una condición necesaria para el logro de la paz duradera entre las naciones, ahora aclama a viva voz que bajo las actuales condiciones el comercio representa una “amenaza para la seguridad”. No obstante, como veremos en las próximas secciones, el argumento elegido no es producto de un arrebatado de insensatez, sino un mecanismo para contar con el mayor grado de discrecionalidad posible, considerando las restricciones existentes en el entramado jurídico multilateral.

## **La amenaza china y la embestida de Trump contra las reglas del comercio global**

La embestida contra las corrientes comerciales internacionales que llevó a cabo la administración Trump, como señalamos, ocurrió en un escenario peculiar.

---

<sup>5</sup> Este aspecto no deja de resultar llamativo, por cuanto Estados Unidos ha sido, por lejos, el miembro con más demandas en la historia de la OMC. A febrero de 2023, por ejemplo, el país ha sido objeto de ciento cincuenta y siete demandas (esto implica que una de cada cuatro del total de demandas en la OMC, desde 1995, lo han tenido como país objetivo); mientras fue reclamante en ciento veinticuatro de ellas, y en ciento setenta y cuatro oportunidades, actuó como tercera parte. Para mayor información, ver: “Diferencias por Miembro”. Organización Mundial del Comercio. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_by\\_country\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm).

En efecto, el creciente déficit comercial de la balanza de bienes de Estados Unidos con China fungió como un recordatorio permanente del “desequilibrio” de esa relación. De acuerdo a la Oficina del Censo de Estados Unidos (United States Census Bureau), en promedio, entre 2016 y 2020, el resultado negativo superó los USD 358.000 millones. Por otra parte, el meteórico ascenso chino provocó que la cantidad de países que se han convertido en los principales importadores de productos de dicho origen crezca vertiginosamente en las últimas dos décadas, superando a la cantidad de países que importan bienes “made in USA”: para el año 2017, treinta países del mundo ya tenían a China como principal proveedor mientras que, para el caso estadounidense, esa cifra llegaba solo a veintitrés países (Observatory of Economic Complexity, 2017).

En este marco y en consonancia con el slogan de campaña *America First* propiciado por Donald Trump, entre cuyos objetivos se manifestaba la voluntad de defender la producción y el empleo estadounidense, se implementó una política comercial externa caracterizada por la redefinición de su relación con el resto de los países, que incluyó la “cuestión china”, pero también la excedió, basada en el concepto de “reciprocidad” en las relaciones comerciales internacionales. En la práctica, esto se manifestó en los siguientes ejes de acción:

1. El replanteamiento de los acuerdos comerciales vigentes y las negociaciones en curso, las que consideraba “injustas” para los intereses estadounidenses (NAFTA, CTPP, negociaciones del Acuerdo Transatlántico con la UE).
2. Las críticas a la OMC y el desafío a varios de sus principios rectores.<sup>6</sup>
3. La redefinición de la relación con China por el alto déficit comercial bilateral a partir del cual se impuso no solo la suba de aranceles al acero y aluminio (que son objeto del presente trabajo), sino también a productos tecnológicos del

---

<sup>6</sup> Excediendo la cuestión comercial, en el ámbito multilateral se destacaron, asimismo, el abandono del Protocolo de París sobre el cambio climático, la salida de la UNESCO y de la OMS y la denuncia del acuerdo nuclear con Irán.

programa “Made in China 2025”, por considerar que vulneraban los derechos de propiedad intelectual, abarcando más de la mitad del comercio bilateral.<sup>7</sup>

La restricción de las importaciones de productos del acero y del aluminio de todos los orígenes constituyó, no casualmente, una de las primeras medidas que conformaron el corazón de la nueva estrategia de la política comercial externa de Estados Unidos. En enero de 2018 el Departamento de Comercio de Estados Unidos (DOC) determinó que las importaciones de estos productos representaban una “amenaza contra la seguridad nacional”, luego de una investigación iniciada al amparo de la sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962.

La sección 232 permite al presidente de Estados Unidos tomar medidas para ajustar importaciones si el Departamento de Comercio considera que ciertos productos son importados en cantidades o circunstancias tales que amenacen la seguridad nacional. La normativa fue establecida en el contexto de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la antigua URSS,<sup>8</sup> cuando el entonces presidente John F. Kennedy requirió la posibilidad de implementar aranceles a las importaciones por tales motivos.<sup>9</sup> La Ley de Expansión Comercial buscaba, en adición a otras he-

<sup>7</sup> La dependencia de las exportaciones hacia la contraparte es mucho más fuerte para China que para los Estados Unidos, tanto en términos relativos como absolutos. Eso le dio cierta “capacidad de fuego” a Trump para imponer aranceles sobre una base comercial mucho más amplia que la que pudo imponer China como represalia. En el año 2017, mientras las exportaciones de China a Estados Unidos ascendieron a USD 505.597 millones, las exportaciones de Estados Unidos a China alcanzaron los USD 130.370 millones.

<sup>8</sup> Por aquel entonces, el gobierno de Kennedy estaba siendo sometido a numerosas críticas por parte del partido republicano y los medios de prensa por considerar que no respondía adecuadamente a las acciones de la desaparecida Unión Soviética y, en particular, en lo que respecta a la pérdida de liderazgo de la carrera tecnológica. El periodo 1961-1962, que contextualiza la sanción de la Ley de Expansión Comercial fue, probablemente, uno de los puntos más álgidos de la denominada Guerra Fría: en abril de 1961 la antigua URSS envía al primer ser humano al espacio; en agosto de ese mismo año se levanta el muro de Berlín, dividiendo Alemania políticamente en dos y en octubre de 1962, muy pocos días después de la sanción de la Ley, sale a la luz el traslado de misiles soviéticos a Cuba, situación que estuvo a punto de desembocar en una guerra a gran escala.

<sup>9</sup> Estados Unidos inició un total de dieciséis investigaciones bajo esta sección desde 1962, estableciendo medidas finales en pocas oportunidades: a) el bloqueo a las importaciones de petróleo de Libia (1982); b) el establecimiento de acuerdos voluntarios de restricción a las exportaciones de maquinarias y he-

rramientas y acciones políticas, contrarrestar la amenaza de la antigua Unión Soviética promoviendo el acercamiento de Estados Unidos con socios comerciales políticamente afines.

Como resultado de las investigaciones mencionadas, en marzo de 2018 la administración Trump impuso aranceles adicionales para todas las importaciones de productos del acero (25%)<sup>10</sup> y aluminio (10%);<sup>11</sup> mientras en agosto de ese mismo año incrementó el arancel adicional aplicado a Turquía al 50% para el caso del acero y del 20% para el aluminio.<sup>12</sup> Estos aranceles se sumaron a los ya aplicados por Estados Unidos en el caso de los artículos de aluminio (los cuales oscilaban entre el 0% y el 6,5%), mientras que en el caso de los productos del acero el arancel era nulo por lo que, en la práctica, el arancel adicional se constituyó en la nueva alícuota aplicada.

En paralelo a las acciones iniciadas por Estados Unidos para los sectores del acero y aluminio,<sup>13</sup> también se impulsaron investigaciones por motivos de seguridad

---

rramientas con varios países (1983) y c) los aranceles adicionales al acero y el aluminio (2018). Para mayor información, ver: World Trade Organization (WTO) (9/11/2022). "Examen de las políticas comerciales. Informe de la Secretaría. Estados Unidos. WT/TPR/S/434". Estados Unidos: WTO. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/ctyindex/usa/WTO/ESPANOL/TPR\\_s434\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/ctyindex/usa/WTO/ESPANOL/TPR_s434_s.pdf).

<sup>10</sup> Los artículos están comprendidos en las subpartidas de seis dígitos 7206.10-7216.50, 7216.99-7301.10, 7302.10, 7302.40-7302.90 y 7304.10-7306.90 del Harmonized Tariff Schedule of the United States (HTS). Ver: Executive Office of the President (15/3/2018). "Adjusting Imports of Steel Into the United States". Federal Register, 83 FR 11625. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/03/15/2018-05478/adjusting-imports-of-steel-into-the-united-states>.

<sup>11</sup> Los artículos comprendidos son: a) aluminio en bruto (HTS 7601), b) barras, varillas y perfiles de aluminio (HTS 7604), c) alambre de aluminio (HTS 7605), d) placas, láminas, tiras y hojas de aluminio (productos laminados planos) (HTS 7606 y 7607), e) tubos y tuberías de aluminio y accesorios para tubos y tuberías (HTS 7608 y 7609) y f) fundición y forja de aluminio (HTS 7616.99.51.60 y 7616.99.51.70). Ver: *ibidem*.

<sup>12</sup> En marzo de 2019, el gobierno de Estados Unidos decidió, además, excluir a Turquía e India del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), considerando que ya no cumplían con los criterios de elegibilidad. Turquía era beneficiario desde el inicio del programa, efectivo a partir de enero de 1975, durante la presidencia de Gerald Ford.

<sup>13</sup> Estados Unidos recurre con mucha frecuencia a otras medidas restrictivas del comercio, como los derechos antidumping, algo que se ha potenciado marcadamente en los últimos años: entre 2018 y 2021

nacional para las importaciones de automóviles (2019), uranio (2019), esponja de titanio (2019), laminado para núcleos apilados (2020) y vanadio (2021); varios de estos productos resultan esenciales para los programas de transición energética implementados por este país. Si bien las investigaciones concluyeron con recomendaciones de imposición de derechos adicionales, haciendo uso de sus facultades, el por entonces presidente de Estados Unidos decidió no avanzar, utilizando esta posible acción como herramienta de presión sobre sus interlocutores comerciales.<sup>14</sup>

Retomando el caso específico del incremento de los aranceles a las importaciones a los productos de aluminio y acero, es preciso recalcar que, si bien Estados Unidos alegó razones de seguridad nacional en la aplicación de las medidas, la alusión a las normas de la OMC que amparan este argumento no fue explícitamente indicada en la resolución que determinó la imposición de aranceles.<sup>15</sup> Es más, la delegación estadounidense en la OMC no puntualizó ese aspecto sino hasta el 17

---

inició ciento setenta y ocho investigaciones (lo que representa casi el 20% del total de todas las investigaciones de los miembros OMC) y a finales de 2021 estaban en vigor un total de cuatrocientos ochenta y nueve derechos antidumping (frente a trescientos cuarenta de 2018), afectando las importaciones de cincuenta y ocho países. Cabe destacar que el 48% de estas medidas fueron aplicadas a productos de hierro y acero.

<sup>14</sup> Este aspecto quedó de manifiesto fundamentalmente en el marco de las tensiones comerciales entre Estados Unidos y la Unión Europea, marcadas no solo por el conflicto del acero, sino por el histórico caso de los subsidios otorgados por ambos a las empresas Boeing y Airbus, iniciado en octubre de 2004 y que por entonces estaba teniendo sus instancias finales en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC.

<sup>15</sup> El GATT no establece disposiciones específicas que obliguen a notificar una medida amparada en objetivos de seguridad nacional, con lo cual puede presumirse que Estados Unidos se amparó en esa falta de requerimientos al no mencionar el aspecto en trato. Pero el “silencio” de este país determinó que diversos miembros como China, India, la Unión Europea, Turquía y Rusia, reclamaran en la OMC el encuadre jurídico de la medida como una medida de salvaguardia. Cabe recordar que estas medidas son medidas de urgencia que la OMC permite aplicar en situaciones de aumento repentino de las importaciones. Junto con las medidas antidumping y compensatorias, constituye uno de los tres tipos de medidas especiales de protección del comercio a las que pueden recurrir los miembros. Las medidas pueden adoptar la forma de cupos o aumentos de aranceles y deben ser temporales, aplicarse de forma no selectiva (es decir, sobre una base NMF), liberalizarse gradualmente y el miembro que la aplica debe otorgar una compensación a aquellos cuyo comercio se vea afectado.



de abril de 2018 en el marco del caso que China inició a través del sistema de solución de diferencias de la OMC.<sup>16</sup>

Por otra parte, con posterioridad a la suba de aranceles e independientemente de los reclamos legales en el ámbito multilateral, Trump propuso un esquema de negociación bilateral para acordar alternativas con diversos miembros afectados que permitieran mantener cierta continuidad en los flujos de comercio. Entre ellos, Argentina, Brasil, Corea del Sur, Canadá, México y Australia y, posteriormente, durante la administración Biden, con Reino Unido y Japón; aunque Estados Unidos no adoptó necesariamente una misma solución para cada uno de ellos.

En el caso de la Argentina, Corea del Sur, Reino Unido y Brasil, la excepción fue otorgada mediante cupos de importación, que se revisan periódicamente y que fueron establecidos sobre la base de los promedios exportados en años anteriores. Para la Argentina, el acuerdo estableció cupos anuales libres de arancel de 180.000 toneladas, mientras que, para Brasil, Corea del Sur y Reino Unido los cupos fueron de 3500 millones toneladas, 2690 millones toneladas y 500.000 toneladas, respectivamente. En el caso de Canadá, México y Australia, estos fueron eximidos de forma permanente. Mientras que para los dos primeros la eximición<sup>17</sup> se produjo en medio de la fuerte presión ejercida por Trump para reformar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el que consideraba “injusto” para

---

<sup>16</sup> Como todo sistema basado en reglas, el sistema de solución de diferencias de la OMC es fundamental para garantizar la observancia de sus normas. Sus actuales reglas de funcionamiento están basadas en el anterior sistema del GATT, pero mejorado considerablemente durante la Ronda de Uruguay, a través de plazos y normas más precisos, necesarios para garantizar un mejor cumplimiento de los acuerdos negociados por aquel entonces. A este sistema se lo suele denominar la “joya de la corona”, ya que constituye una instancia jurisdiccional internacional que puede funcionar sin, e incluso en contra, de la voluntad de la parte demandada, puesto que una vez tomada una resolución es imposible bloquear su adopción. El sistema ha sido testigo, hasta febrero de 2023, de un total de seiscientos dieciséis casos que se han dirimido en su seno, y que han involucrado a ciento treinta miembros, tanto de países desarrollados como en desarrollo.

<sup>17</sup> No obstante, en el caso del pacto alcanzado con Canadá y México se estableció un mecanismo de monitoreo del comercio bilateral, habilitando la imposición de aranceles adicionales del 25% para el caso del acero y del 10% para el caso del aluminio, si una de las partes experimenta un incremento en las importaciones que vaya “significativamente más allá de los volúmenes históricos”, previa instancia de consultas obligatorias con la parte exportadora.

los intereses de Estados Unidos;<sup>18</sup> y en lo que atañe a Australia, el trato especial debe entenderse en el marco del fortalecimiento de la cooperación estratégica que llevan adelante entre ambos países no solo en el ámbito comercial sino en el militar, atendiendo particularmente los intereses geopolíticos de Estados Unidos en la región del Indo-Pacífico.

En lo que respecta a la Unión Europea, este bloque acordó en octubre de 2021 con Estados Unidos la suspensión por cinco años de los aranceles adicionales a los productos de acero y aluminio, así como también poner fin a las disputas entre ambos en el marco del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC,<sup>19</sup> pero incluyendo un compromiso que tiene una importancia estratégica: negociar en 2023 un acuerdo global para abordar el exceso de capacidad mundial en la industria del acero, el cual atribuyen mayormente a las políticas de ayuda distorsivas aplicadas por China, acusándola de vender acero más barato en los mercados internacionales. Este acuerdo, que se negociaría en 2023 y estipularía la incorporación de otros países, tendrá además requisitos de descarbonización de la industria, lo cual persigue la intención de afectar especialmente la potencia asiática, aislándola del mercado global del acero.

En lo que concierne a Japón, en febrero de 2022 logró un acuerdo mediante el cual convino en adoptar cupos de importación a los productos de acero basados en datos de años anteriores, sin aranceles adicionales. Como condición, Estados

---

<sup>18</sup> Las negociaciones para reformar el TLCAN se desarrollaron en un tiempo récord de poco menos de tres meses, a fines de 2018. Las nuevas disposiciones entraron en vigor el 1/7/2020 y el nuevo acuerdo, denominado T-MEC (Tratado México, Estados Unidos y Canadá), establece, entre otros aspectos, cláusulas más estrictas en materia de origen (75% de valor mínimo contenido regional), requisitos de salarios mínimos en México para el comercio de automóviles (deben ser fabricados con salarios no menores a USD 16/hora, con el compromiso de México de realizar, además, reformas laborales), un mayor acceso a lácteos y pollos americanos en el mercado de Canadá, el libre uso de datos personales para el comercio electrónico (a solicitud de Google y las grandes tecnológicas), la eliminación de subsidios a la leche canadiense y una cláusula de expiración y revisión del acuerdo cada dieciséis años (denominado como “cláusula sunset”).

<sup>19</sup> Comisión Europea (31/10/2021). “Joint EU-US Statement on a Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium”. Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_21\\_5724](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_5724).

Estados Unidos exigió a dicho país cooperar de forma conjunta para hacer frente al exceso de capacidad a nivel global, lo cual implica, probablemente, que Japón se sume al futuro acuerdo mencionado anteriormente entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Resulta de utilidad traer a colación dos aspectos de gran importancia vinculados al acero. En primer lugar y como dato de contexto, existe ya un espacio específico para abordar la sobrecapacidad sectorial denominado Foro Global sobre el Exceso de Capacidad en el Acero (GFSEC, por sus siglas en inglés). Este Foro fue creado en 2016 y su función consiste en emitir recomendaciones de políticas destinadas a eliminar prácticas distorsivas que alimenten ese exceso. En su origen, surgió por la fuerte presión ejercida por parte de Estados Unidos y la Unión Europea luego de que en 2015 se alcanzara un pico a nivel global, lo cual ocasionó ciertas distorsiones sobre los precios y la rentabilidad.

En los últimos años, el GFSEC fue perdiendo relevancia en la medida en que los principales productores de acero (China e India) decidieron abandonarlo en 2019 y 2021, respectivamente. Arabia Saudita e Indonesia, en igual sentido, dejaron el Foro en 2020. A razón de ello, este ámbito institucional está conformado actualmente por veintinueve miembros: los países miembro del G20 (excepto China, India, Arabia Saudita e Indonesia) y otros trece países europeos que, si bien no forman parte del G20, sí tienen presencia en el Comité de Acero de la OCDE.

Un segundo dato a enfatizar es el ascenso de China como actor productivo de primer orden en este sector, que explica en parte las tensiones existentes: la potencia asiática pasó de representar un 17,6% de la producción global en 2001 a explicar el 53% en 2021, de acuerdo a datos de la World Steel Association (gráfico 1). Esta participación supera en ocho veces la contribución del segundo productor mundial, India (6,6% del total, tomando como parámetro 2023), seguido por Japón (4,7%) y Estados Unidos (4,3%) (gráfico 2).

Más allá del peso particular de China en el sector, y como resultado de las presiones de Estados Unidos y la Unión Europea, el país asiático decidió invertir



importantes sumas de dinero en países del sudeste asiático, particularmente en Malasia, Indonesia y Vietnam, a fin de deslocalizar la producción y aprovechar las ventajas comerciales que reciben estos países bajo sus propios acuerdos preferenciales; sorteando así algunas de las barreras impuestas por los países centrales. No es azaroso, en este panorama, que al ser la mayoría de los proyectos siderúrgicos chinos “intensivos en carbono”, Estados Unidos y el bloque europeo también busquen crear un nuevo club de países productores y comercializadores de acero “descarbonizados”.

A modo de respuesta a las medidas restrictivas adoptadas por Estados Unidos sobre los productos del aluminio y acero, un conjunto de países productores y exportadores de acero (China, India, Noruega, Rusia, Suiza y Turquía) decidió iniciar en 2018 sendos procedimientos de solución de controversias en la OMC, argumentando principalmente que el incremento arancelario constituía una violación de las disposiciones establecidas en el artículo II del GATT, al sobrepasar el arancel máximo consolidado en la Ronda de Uruguay para ambos grupos de productos

comprometido por Estados Unidos (en un nivel del 0% para el caso de los productos del acero, y un rango que oscila entre el 3% y el 7% para el caso de los productos de aluminio incluidos en las medidas).<sup>20</sup>

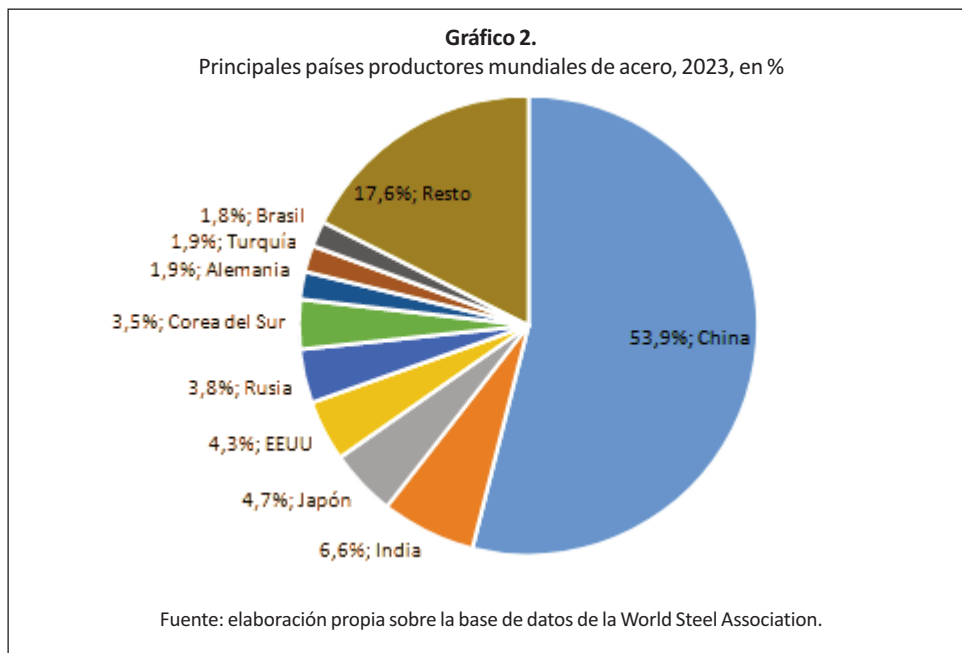
Luego de infructuosas etapas de consultas, entre fines de 2018 y principios de 2019 se conformó un Grupo Especial en la OMC para dirimir estas controversias, aunque los casos no se unificaron (atendiendo cuestiones de economía procesal), dado que los contenidos de los reclamos tenían ciertas diferencias en cuanto a los tecnicismos legales sobre las medidas en litigio. Debido a las dificultades planteadas por la pandemia del covid-19 y la gran complejidad y la cantidad inusualmente alta de casos que debió atender,<sup>21</sup> el Grupo Especial solicitó varias prórrogas para pronunciarse, alargando el tiempo contemplado (no más de seis meses) que prevé el “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio”.

En diciembre de 2022, finalmente, el Grupo Especial dio traslado definitivo de sus conclusiones y constataciones en los casos de China, Noruega, Turquía y Suiza, quedando aún pendientes los de India y Rusia. En breve síntesis, el Grupo concluyó que no había argumentos para sostener que los incrementos arancelarios de Estados Unidos al acero y aluminio hayan sido “aplicados en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional” en el sentido del artículo XXI del GATT y, por lo tanto, no están amparados en esta justificación. Asimismo, constató que las excepciones otorgadas a las Argentina, Australia, Brasil y Corea constituían una violación al principio de nación más favorecida consagrado en el artículo I del GATT, al otorgar una ventaja en el trato comercial a estos países que no fue extendida automáticamente hacia el resto de los miembros de la OMC.

---

<sup>20</sup> En virtud de lo establecido en el artículo II del GATT, los países miembro de la OMC no pueden aumentar los aranceles aduaneros comprometidos en sus respectivas listas de concesiones acordadas en la Ronda de Uruguay, a menos que se establezca una compensación a los países afectados.

<sup>21</sup> Como consecuencia de la cantidad de casos relacionados directa o indirectamente con las medidas adoptadas para el acero y aluminio, sumados a otros casos relativos a diferentes temas, el año 2018 fue récord en cantidad de litigios iniciados en la historia del multilateralismo comercial, totalizando un total de treinta y nueve diferencias, de las cuales quince involucraron directa o indirectamente las medidas aplicadas al acero y aluminio por Estados Unidos.



Ante este pronunciamiento y en una acción que no registra precedentes en la historia de la OMC, ya bajo la presidencia Biden, Estados Unidos anunció oficialmente, a través del portavoz de la Oficina del Representante Comercial (USTR), que no acataría el fallo, considerando que la Organización no tiene competencias para determinar si una medida responde o no a los intereses esenciales de la seguridad de un país. Por otra parte, a finales de enero de 2023 notificó formalmente a la OMC la apelación al *Informe del Grupo Especial*, lo cual determinó automáticamente que el caso ingrese en un “limbo” legal, por la parálisis actual del Órgano de Apelación, situación que es consecuencia del propio bloqueo ejercido por ese país al nombramiento de jueces en las reuniones mensuales que lleva adelante el Órgano de Solución de Diferencias.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Al tiempo que se discutían las medidas aplicadas por Estados Unidos, la potencia americana inició como parte reclamante varios casos de solución de controversias incluyendo allí todos aquellos países que aplicaron contramedidas amparadas en la previsión de compensación establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias (Canadá, China, Unión Europea, México, Turquía, Rusia e India).

A continuación, a los fines de comprender con mayor profundidad el caso descripto, se presentan los antecedentes históricos, así como algunas puntualizaciones referidas al marco jurídico multilateral que encuadra la relación entre comercio y seguridad.

## **Comercio y seguridad: de la judicialización a la geopolitización de los intercambios comerciales**

La relación entre comercio y seguridad se contempla desde la misma génesis del GATT, en su artículo XXI, existiendo artículos análogos en lo atinente al comercio de servicios (AGCS) y a los aspectos comerciales relacionados con la propiedad intelectual (ADPIC) que fueron incorporados muchos años después, en la Ronda de Uruguay, tomando como referencia la cláusula oportunamente establecida en el GATT de 1947.<sup>23</sup> Allí se establecen, en particular, excepciones relacionadas con la seguridad nacional, indicando algunas circunstancias en las cuales los miembros de la OMC se pueden desviar de diversas obligaciones.

Artículo XXI del GATT. Excepciones relativas a la seguridad

No deberá interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido de que:

- a) Imponga a una parte contratante la obligación de suministrar informaciones cuya divulgación sería, a su juicio, contraria a los intereses esenciales de su seguridad.
- b) Impida a una parte contratante la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad, relativas:

---

<sup>23</sup> El artículo XIV bis del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el artículo 73 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) establecen que tales acuerdos no se interpretarán en el sentido de imponer a los miembros la obligación de suministrar información cuya divulgación se considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad, o les impida la adopción de medidas necesarias para tal fin (por ejemplo, relativas al suministro de servicios para asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas, a las materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación en tiempos de guerra o grave tensión internacional, por caso) o para cumplir las obligaciones contraídas en la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

1. A las materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación.
2. Al tráfico de armas, municiones y material de guerra, y a todo comercio de otros artículos y material destinados directa o indirectamente a asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas.
3. A las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional.

c) Impida a una parte contratante la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones por ella contraída en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.

Para entender el contexto en el que se creó esta cláusula, es preciso recordar que las excepciones relativas a la seguridad ya habían estado presentes desde los primeros borradores de la Carta de La Habana a fines de la década de 1940. Esto podría interpretarse como algo lógico, teniendo en cuenta que la idea del GATT surgió en tiempos turbulentos, por lo que los negociadores plantearon una “cláusula de escape” para permitir a los países desviarse de sus obligaciones comerciales con el fin de proteger sus intereses.

El artículo XXI ha sido objeto de varios cuestionamientos, pero su escasa utilización no dio lugar a una interpretación exhaustiva que permita delimitar el margen de acción de los miembros de la OMC, o establecer criterios más precisos con respecto a su aplicabilidad. De hecho, a pesar de existir desde 1947, ningún Grupo Especial se había expedido hasta el año 2019 acerca de si una medida invocada bajo el artículo XXI respondía (o no) a la preservación de la seguridad nacional de un miembro.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> En 2016 Ucrania demandó a la Federación de Rusia por restricciones aplicables al tráfico en tránsito hacia terceros países. El Grupo Especial a cargo de examinar esta diferencia concluyó en 2019 que la Federación de Rusia invocó correctamente el artículo, lo cual constituyó no solo una noticia importante en términos del contenido del fallo, sino que, además, a partir de allí se sentó un precedente al determinarse que las razones por las cuales un Miembro invoca el artículo XXI no pueden ser “ilimitadas y autodefinidas”. En otras palabras, la OMC determinó con ese fallo que tiene “jurisdicción” para interpretar si esta cláusula es aplicada de manera fundada. Sin dudas, este antecedente es importante para las pretensiones de Estados Unidos, que considera que la OMC no tiene jurisdicción para determinar si una medida amparada en el artículo XXI es consistente o no desde el punto de vista legal.



En efecto, el artículo menciona indeterminadamente las circunstancias en las que los países pueden apartarse de sus obligaciones multilaterales sin establecer criterios objetivos acerca de cómo deben interpretarse tales elementos a la hora de aplicar una medida concreta. En particular, se destacan las siguientes “zonas grises”:

- La referencia a “intereses esenciales de seguridad nacional”. No se aclara ni existe interpretación alguna acerca del alcance de esta expresión. Precisamente, Estados Unidos, al invocar esta disposición en 2018, consideró que la misma no está sujeta a interpretación y su contenido es autodefinido por cada país. Es decir, la vaguedad del texto fue utilizada como fundamento para su interpretación y aplicación discrecional.
- El tipo de medidas que podrían adoptarse. La frase “toda medida necesaria” es una indudable zona gris. No se aclara si la medida puede consistir en un incremento arancelario, en una prohibición de importación; o si la misma puede aplicarse de forma bilateral, o si debe tener lugar en condiciones de nación más favorecida.<sup>25</sup>
- Las circunstancias que permiten activar la invocación del artículo XXI. La expresión “en tiempos de guerra” es clara, pero la frase “en caso de grave tensión internacional” abre un campo ilimitado de interpretaciones, que no necesariamente puede referir a un conflicto bélico.

En términos históricos, la cláusula se ha utilizado en contadas oportunidades. Desde 1947, por ejemplo, ha sido invocada en los siguientes casos.

Cabe remarcar que, a diferencia de la mayoría de las medidas de política comercial adoptadas de conformidad con las disposiciones de la OMC, el artículo XXI no dispone ninguna obligación de notificación de medidas al amparo de este

---

<sup>25</sup> La cláusula de la nación más favorecida (NMF) implica el otorgamiento automático, a todos los interlocutores comerciales, del mismo trato que el que un Miembro de la OMC concede a los más favorecidos, con ciertas excepciones explícitamente establecidas en las normas de la OMC, tales como las ventajas otorgadas al amparo de los acuerdos comerciales regionales o las medidas de defensa comercial.

<b>Cuadro 1.</b> Antecedentes históricos de la invocación del artículo XXI del GATT	
Año	Antecedentes
1961	Ghana justificó su prohibición a la importación de bienes portugueses, en el marco de la guerra entre Portugal y Angola, sobre el artículo XXI que afirma que “cada país tiene el derecho de determinar qué considera necesario en sus intereses esenciales de seguridad”.
1962	Estados Unidos justificó la imposición del embargo económico a Cuba invocando el artículo XXI.
1975	Suecia introdujo un sistema de cuotas a la importación de calzado. El gobierno consideró que la medida fue tomada en virtud del artículo XXI, dada la necesidad de preservar los niveles de producción local de la industria considerada clave en sus planes de defensa. En 1977 dio por terminada la medida.
1982	La Comunidad Económica Europea (CEE), Australia y Canadá restringieron las importaciones de la Argentina durante la Guerra de Malvinas, alegando que: “el ejercicio de estos derechos constituyó una excepción general y no requirió notificación, justificación ni aprobación”. En ese marco, Estados Unidos sostuvo que: “el GATT deja a cada parte contratante el criterio sobre lo que consideraba necesario para proteger sus intereses de seguridad”.
1985	Estados Unidos impuso un embargo a las importaciones al gobierno sandinista de Nicaragua.
1991	La CEE revocó el acceso preferencial de Yugoslavia al mercado comunitario en el marco del conflicto bélico Serbia-Croacia.
2014	Rusia impuso restricciones al tránsito de mercaderías desde Ucrania en virtud del conflicto que mantuvo por Crimea.
2018	Estados Unidos impone aranceles adicionales a las importaciones de acero (25%) y aluminio (10%) y sus subproductos, superando el nivel máximo consolidado en la Organizació Mundial del Comercio (OMC).
2020	Estados Unidos exige que los productos originarios de Hong Kong sean etiquetados con la leyenda “Made in China”, considerando que este país carece de total autonomía política respecto de China.
2022	Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido y Australia retiraron el status NMF (nación más favorecida) a Rusia como consecuencia de la guerra con Ucrania, aplicando aranceles a las importaciones por encima del nivel consolidado. Estados Unidos prohíbe importaciones rusas de petróleo y derivados, pescado y bebidas alcohólicas y exportaciones de artículos de lujo hacia ese país.

artículo. Resulta llamativa esta situación por cuanto el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), que dispone una cláusula análoga, sí agrega la

obligación de informar las medidas a los demás miembros de la OMC. Esta situación podría entenderse a través de la misma visión analítica de lo que sucede con varias de las zonas grises del GATT que son escasamente utilizadas por los países miembro: debido a las limitadas oportunidades, las situaciones excesivamente particulares y el acotado marco temporal en que los países adoptaron medidas basadas en argumentos de seguridad nacional, los esfuerzos que se necesitan para emprender negociaciones a fin de acordar obligaciones y criterios en materia de notificación para este tipo de medidas fueron considerados –implícitamente– como innecesarios.

Como excepción a lo antedicho, el único antecedente de peso al respecto se remonta a 1982, a partir de las medidas aplicadas por la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE) a la Argentina con motivo de la guerra de las Malvinas, en que las partes contratantes del GATT adoptaron una decisión en forma de entendimiento que establece ciertas guías procesales para el artículo XXI. En este sentido, se convino lo siguiente:

- Que las partes deberán ser informadas del potencial alcance total de la medida a implementar bajo este artículo.
- Que cuando se toma una medida bajo el artículo XXI, todas las partes afectadas preservan completamente los derechos otorgados por el GATT.

En tal orden, la expresión “deberán ser informadas” podría interpretarse en el sentido de representar una obligación de notificar la medida, aunque esto nunca fue aclarado. Más allá de este antecedente, la posición de Estados Unidos ante el fallo no deja lugar a dudas. Como indicó el vocero del United States Trade Representative, Adam Hodge, en la declaración posterior al fallo:

Estados Unidos ha mantenido la posición clara e inequívoca, durante más de setenta años, de que las cuestiones de seguridad nacional no pueden ser revisadas por el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y la OMC no tiene autoridad para cuestionar la capacidad de un miembro para responder una amplia gama de amenazas a su seguridad.

Estos informes del panel de la OMC solo refuerzan la necesidad de reformar fundamentalmente el sistema de solución de diferencias de la OMC. La OMC ha demostrado ser ineficaz para detener el persistente y no de mercado exceso de capacidad de la República Popular China y otros que son una amenaza existencial para los sectores del acero y el aluminio orientados al mercado y una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. La OMC ahora sugiere que Estados Unidos también debe quedarse de brazos cruzados. Estados Unidos no cederá la toma de decisiones sobre su seguridad esencial a los paneles de la OMC.<sup>26</sup>

En suma, resulta indudable que la relevancia de este artículo se multiplicó a partir de la invocación efectuada por parte de Estados Unidos bajo la administración Trump. Se destacó en esa oportunidad no solo la importancia política y económica del país que recurría a esta cláusula y la afectación que produjo la medida en términos de comercio, sino también la novedad que representó la argumentación para su adopción, basada en una supuesta “amenaza para su seguridad nacional”.

Sin embargo, desde una perspectiva proteccionista, no quedan dudas respecto de que esta cláusula es, dentro de las opciones existentes en el entramado multilateral, una de las únicas que ofrece un amplio grado de libertad para sortear las restricciones que impone la OMC a sus miembros. Ese margen de acción, por cierto, es mucho mayor si se recurre a una interpretación como la privilegiada por Estados Unidos, al tiempo que se impulsan otras acciones como las vinculadas al bloqueo del funcionamiento del Órgano de Apelación y se desacata el fallo del Órgano de Solución de Diferencias.

## Reflexiones finales

A fin de contener el avance de China a nivel global, Estados Unidos modificó sustancialmente su política comercial externa bajo la administración Trump, pro-

---

<sup>26</sup> Para mayor información, consultar: Office of the United States Trade Representative (USTR) (9/12/2022). “Statement from USTR Spokesperson Adam Hodge”. Office of the United States Trade Representative (USTR). Disponible en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/december/statement-ustr-spokesperson-adam-hodge>.

piciando una embestida inédita contra las importaciones de productos considerados estratégicos. Se trató de una verdadera afrenta a las reglas que regulan el comercio internacional, que este mismo país escribió en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial con el argumento de que el comercio era un componente esencial para el logro de las relaciones de paz entre los países.

Tal como fue planteado en la hipótesis que guía el trabajo, los límites que se impusieron mediante el sistema multilateral de comercio desde mediados de los años 1990 comprimieron de diverso modo el margen de maniobra para aplicar políticas industriales y comerciales, reduciendo la posibilidad de dar respuestas en clave proteccionista ante diversos retos y encorsetando la capacidad para aplicar *políticas intervencionistas*. Bajo este contexto, las políticas impulsadas por Estados Unidos resultaron una singular impugnación a esos limitantes.

El *modus operandi* estadounidense, en rigor, dejó en evidencia su intención de recurrir a las zonas más grises del entramado jurídico internacional, a fin de dotar sus acciones de la mayor discrecionalidad posible. El artículo XXI del GATT apareció, en ese orden, como una gran oportunidad, puesto que permitió adoptar medidas amparadas en “motivos esenciales de la seguridad”, cuyo contenido debe ser –en la peculiar interpretación de Estados Unidos– autodefinido. A pesar de la inconsistencia legal que marcó el propio Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, la utilización de tal argumento le permitió a la potencia mundial proteger a los productores nacionales contando, al mismo tiempo, con un arma de negociación sumamente coercitiva para presionar a diversos interlocutores con el fin de obtener ventajas dentro de su nueva estrategia de “reciprocidad” en las relaciones comerciales, instaurada en la era Trump y preservada en la gestión demócrata liderada por Biden.

Lejos de utilizar otros instrumentos de protección comercial disponibles en el abanico de acuerdos comerciales de la Organización Mundial del Comercio (como las medidas de salvaguardia), con menor alcance y grado de discrecionalidad, la principal potencia mundial eligió como principio rector utilizar el artículo XXI del GATT, fortaleciendo esa decisión con otra iniciativa de suma relevancia: el bloqueo del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. De ese modo, logró liberarse de

los compromisos internacionales que constreñían su habilidad para actuar ante los nuevos desafíos de la economía internacional, entre los cuales sobresale el crecimiento chino con su constante presión sobre el entramado productivo estadounidense (y del mundo entero); especialmente notorio en el caso del acero.

La evidencia empírica en las ya casi ocho décadas del sistema multilateral de comercio ridiculiza la posición según la cual el incremento de las importaciones de acero constituye una afectación a la seguridad nacional al amparo del artículo XXI. Esta línea argumental, débil desde el plano jurídico, se erige nítidamente como una nueva forma de proteccionismo cuyo impacto comercial es directamente proporcional al peso sistémico del país que la aplica. En el camino, por cierto, aquella vieja idea proclamada por Estados Unidos a mediados del siglo XX de que “el comercio genera las condiciones necesarias para evitar las guerras” parece esfumarse entre las frías letras de cada una de las medidas aplicadas y pone bajo presión el sistema multilateral de comercio tal como lo conocemos desde hace décadas.

## Bibliografía

Amsden, A. (2000). “Industrialization under new WTO law”. Presentado en la *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) X “High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century”*, 12 de febrero. Bangkok, Tailandia.

Berrettoni, D. y Polonsky, M. (2011). “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”. *Revista del CEI*, n° 19.

Burnham, P. (1997). “Estado y mercado en la economía política internacional: una crítica marxiana”. *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales*, vol. 7, n° 16.

World Trade Organization (WTO) (2018). *Strengthening and modernizing the WTO: discussion paper. Communication from Canada*. Disponible en: [q:/Jobs/GC/201.pdf](https://www.wto.org/Trade_Eng/Trade_Agents/2018/Jobs/GC/201.pdf).

\_\_\_\_ (WTO) (2019). *Draft general council decision. Procedures to strengthen the negotiating function of the WTO*. Disponible en: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=@Symbol=WT/GC/W/764/Rev.1&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=@Symbol=WT/GC/W/764/Rev.1&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#).

Di Caprio, A. y Gallagher, K. (2006). "The WTO and the Shrinking of Development Space. How big is the bite?". *The journal of world investment & trade: law, economics, politics*, vol. 7, n° 5, 781-803.

Hirsch, J. (1996). "¿Qué es la globalización?". *Globalización, capital y Estado*. México: UAM.

Hull, C. (1948). *The Memoirs of Cordell Hull*. UK: Hodder & Stoughton.

Padín, J. (2019). "La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política: el caso argentino ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad". *Relaciones Internacionales*, vol. 28, n° 56, 77-96.

United States Trade Representative (USTR) (2022). *2021 USTR Report to Congress on China's WTO Compliance*. Disponible en: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2021USTR%20Report-CongressChinaWTO.pdf>.

European Union (2018). *Concept Paper. WTO modernization*. Disponible en: [https://www.astrid-online.it/static/upload/comm/0000/commue\\_wto-reform\\_18\\_09\\_18.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/comm/0000/commue_wto-reform_18_09_18.pdf).

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

Atkinson, R. y Ezell, S. (17/9/2015). "False Promises: The Yawning Gap Between China's WTO Commitments and Practices". *Information Technology and Innovation Foundation (ITIF)*. Disponible en: <https://itif.org/publications/2015/09/17/false-promises-yawning-gap-between-chinas-wto-commitments-and-practices/>.

1