



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Maestría en Política y Economía Internacionales**

**El artículo XXI del GATT: un análisis sobre las  
implicancias de su utilización (1947-2019)**

**Autor: Lic. Luciano Amador Briozzo**

**Director: Dr. Roberto Bouzas**

**Buenos Aires, mayo de 2020**



**MAESTRÍA EN POLÍTICA Y ECONOMÍA  
INTERNACIONALES**

**Tesis**

**El artículo XXI del GATT: un análisis sobre las implicancias de su  
utilización (1947-2019)**

Autor: Lic. Luciano Amador Briozzo  
Director: Dr. Roberto Bouzas

Buenos Aires, mayo de 2020

## ABSTRACT

La investigación se propone llevar adelante un análisis descriptivo de la utilización de los apartados b) y b) iii) del artículo XXI del GATT, desde su creación hasta el año 2019. El objetivo radica en identificar tendencias vinculadas al nivel de desarrollo de los responsables de implementar medidas restrictivas bajo este artículo y de las motivaciones que justificaron esta decisión. Se tendrán en cuenta factores institucionales que pueden haber incidido en las decisiones de utilización, a los fines de aproximarse a los motivos subyacentes a esas tendencias.

En un contexto de creciente utilización, la investigación intenta echar luz acerca de cómo los Estados se han relacionado con el Artículo en el pasado, a fin de describir las contradicciones que en él subsisten y los riesgos que esto supone para el sistema multilateral del comercio en su totalidad.

*Palabras clave: artículo XXI, seguridad nacional, GATT, Organización Mundial del Comercio, países en desarrollo, países desarrollados, medidas de retaliación*

## INDICE GENERAL

<b>1</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Estado de la cuestión.....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Marco teórico.....</b>	<b>12</b>
	3.1. <i>Acerca de la decisión de los Estados de participar en acuerdos internacionales.....</i>	12
	3.2. <i>Acerca de las cláusulas de escape en los acuerdos comerciales.....</i>	13
	3.3. <i>Acerca de los costos de no cumplimiento.....</i>	15
	3.4. <i>Síntesis de las principales consideraciones teóricas.....</i>	17
<b>4</b>	<b>Metodología.....</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>El artículo XXI del GATT: orígenes y debates sobre su naturaleza.....</b>	<b>21</b>
	5.1 <i>Interpretaciones sobre el artículo XXI.....</i>	21
	5.2. <i>Conclusiones parciales.....</i>	34
<b>6</b>	<b>Utilización del artículo XXI b y b iii) en la historia del GATT y la OMC.....</b>	<b>35</b>
	6.1. <i>Consideraciones generales.....</i>	35
	6.2. <i>Resultados del relevamiento de casos en dónde se haya utilizado el artículo XXI b) o b) iii).....</i>	36
	6.3. <i>Características de la utilización de los artículos XXI b) y b) iii).....</i>	46
	6.4. <i>Conclusiones parciales.....</i>	49
<b>7</b>	<b>Costos de retaliación y reciprocidad en la utilización del artículo XXI.....</b>	<b>51</b>
	7.1. <i>Consideraciones generales.....</i>	51
	7.2. <i>Mecanismos de retaliación y reciprocidad en el marco del GATT y de la OMC.....</i>	52
	7.3. <i>Retaliación y reciprocidad en la utilización del artículo XXI.....</i>	53
	7.4. <i>Magnitud de los costos de retaliación y reciprocidad.....</i>	59
	7.5. <i>Conclusiones parciales.....</i>	68
<b>8</b>	<b>Conclusión.....</b>	<b>70</b>
<b>9</b>	<b>Bibliografía.....</b>	<b>74</b>

**10 Apéndice.....81**

**INDICE DE FIGURAS**

Gráfico nro. 1 – Variación por destino de las exportaciones afectadas de EE. UU....63  
Gráfico nro. 2 – Participación de las exportaciones afectadas de EE.UU. en el total del comercio bilateral.....64  
Gráfico nro. 3 – Exportaciones de EE.UU al mundo (2017-2019).....65  
Gráfico nro. 4 – Participación de los destinos en las exportaciones afectadas durante 2018.....66



## INDICE DE TABLAS

Cuadro nro. 1 – Estado de situación de los casos iniciados en el ESD por artículo XXI...55	
Cuadro nro. 2 – Generalidades de las medidas de retaliación aplicadas bajo el artículo VIII del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.....61	
Cuadro nro. 3 – Variación de las exportaciones de EE.UU. por socio comercial.....65	
Cuadro nro. 4 – Resumen de magnitud de las medidas de retaliación y reciprocidad.....67	



Universidad de  
**SanAndrés**

## 1. Introducción

El artículo XXI del GATT les permite a los miembros de la OMC evadir cualquiera de los compromisos contraídos en ese acuerdo con el objetivo de proteger sus intereses esenciales de seguridad. Bajo el título “Excepciones relativas a la seguridad”, el artículo se encuentra dividido en tres incisos. El primero, a), exime a las Partes de suministrar información cuya divulgación sería, a su juicio, contraria a ese tipo de intereses. El inciso b), avala la adopción de todas las medidas que se estimen necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad, relativas a (i) materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación, (ii) el tráfico de armas, municiones y material de guerra y al comercio de artículos destinados al abastecimiento de fuerzas armadas o a (iii) las medidas aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional. Por último, el inciso c), dispone que ninguna parte del Acuerdo impedirá la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Desde la creación del GATT, en 1947, el artículo XXI ha sido utilizado de forma relativamente excepcional para justificar la adopción de medidas restrictivas. En términos ilustrativos, mientras que trabajos similares sobre el artículo en cuestión destacan que no ha sido utilizado en más de veinte oportunidades, (Cann, 2001), sólo en el período octubre 2017-octubre 2018 las economías que pertenecen al G20 de la OMC<sup>1</sup> introdujeron 137 nuevas medidas<sup>2</sup> restrictivas al comercio, ninguna justificada a través del artículo XXI (OMC, noviembre 2018), lo que demuestra la inclinación de los Miembros hacia otros instrumentos de política comercial para aplicar medidas que restrinjan el comercio.

No obstante lo mencionado, su baja prevalencia no le resta importancia a su utilización, en particular, producto de la vaguedad en su lenguaje y del riesgo potencial de que se transforme en una vía de escape habitual de los Estados a las obligaciones contraídas. A lo largo de la historia, su utilización ha sido sujeta a debates y críticas dentro del GATT y de la OMC asociadas al grado de libertad con el que los Estados efectivamente cuentan para defender sus intereses esenciales de seguridad y si los mecanismos de solución de diferencias previstos en esos Acuerdos tienen jurisdicción para intervenir en controversias originadas por su invocación. Por otro lado, a pesar de haber sido un recurso utilizado de

---

<sup>1</sup> China, UE, Francia, Indonesia, Reino Unido, Estados Unidos, Argentina, Australia, India, Arabia Saudita, Japón, Rusia, Brasil, Turquía, México, Canadá, Corea, Sudáfrica, Italia.

<sup>2</sup> Entre ellas, incrementos arancelarios, restricciones cuantitativas, impuestos a la importación y derechos de exportación.

manera poco frecuente, es relevante destacar que en el período 2016-2019 se registraron cerca del 25% del total de los casos relevados por esta investigación a lo largo de los más de 70 años de historia del GATT.

Autores como Hahn (1991) sostienen que, en la práctica, constituye un cheque en blanco para los Estados que les permite aplicar las reglas según sus preferencias. La ambigüedad de su vocabulario, y la complejidad de las circunstancias que suelen rodear su aplicación, ha llevado a autores como Cann (2001) a destacar el riesgo potencial de que se transforme en una herramienta de política exterior exclusiva de pocos Estados con capacidad para ejercer coerción. Este autor considera además que la utilización de la excepción ha fallado en reflejar el espíritu de buena fe sobre el cual se encuentra sostenido el sistema multilateral de comercio, favoreciendo, en su funcionamiento, el predominio de relaciones de poder.

La historia de la utilización del artículo, ha demostrado que los apartados b) y b) (iii) son los que mayor controversia han suscitado, en virtud de sus vocabularios y de las interpretaciones que se han realizado sobre ellos, singularización que también es compartida por autores como Bhala (1998) y Yoo y Ahn (2016). Cabe destacar que, hasta 2018, con el informe del grupo especial del caso Rusia – “medidas que afectan al tráfico en tránsito”, nunca se había adoptado una interpretación formal, en contexto del GATT o de la OMC, sobre el significado de las expresiones del artículo: “*que consideren necesarias*”, “*intereses esenciales de seguridad*” y “*emergencia en relaciones internacionales*”.

Vale la pena mencionar que la adopción de este tipo de “cláusulas escape” “son “tan antiguas como el derecho internacional” (Hahn, 1991). En líneas generales, se encuentran sostenidas sobre la noción aceptada en ese ámbito de que, frente a un cambio de circunstancias, los compromisos internacionales asumidos deberían volverse obsoletos para permitir un comportamiento que permita ajustarse a las nuevas circunstancias (Hahn, 1991). En esta línea, Jackson (1969) es determinante al afirmar que “ningún acuerdo internacional puede existir sin la previsión, formal o informal, de que sus reglas van a verse relajadas en algunas circunstancias”.

Este tipo de artículos han sido señalados como el “talón de Aquiles del derecho internacional” (Bhala, 1998). Su presencia, conforme a Bhala (1998), tiende a generar un relativo vacío legal a partir del cual se les otorga a los Estados discrecionalidad para



decidir cuándo se ha dado el cambio de circunstancias y qué medidas son necesarias para que el ajuste tenga lugar. Esta potestad se encuentra estrechamente relacionada con el concepto de soberanía, tal como señalan Schloeamann y Ohloff (1999). Siguiendo con el argumento de estos autores, hasta tanto este concepto continúe cumpliendo una función central en el sistema, permitiéndole a los Estados protegerse en tiempos de crisis utilizando todos los medios a su alcance, la seguridad nacional seguirá siendo un elemento aplicable en el derecho internacional.

La presente investigación se propone analizar la utilización de los apartados b) y b) iii) del artículo XXI del GATT, desde la creación de este acuerdo hasta la actualidad. Para ello, se tomará como referencia el intervalo 1947-2019. El objetivo es identificar tendencias que permitan caracterizar su utilización y relacionarla con los factores que podrían incidir en esta decisión. Para esto, se tendrán en cuenta dos niveles de análisis: (i) el individual, relacionado con el nivel de desarrollo de los actores involucrados en la utilización, sus motivaciones y el tipo de conflicto que justificaba la adopción de estas medidas y (ii) el institucional, asociado al funcionamiento del GATT y de la OMC y a los límites que los compromisos allí contraídos plantean a su utilización.

En la primera parte de la investigación se presentarán el estado de la cuestión, el marco teórico y la metodología utilizada para su desarrollo. Se expondrán aquí, particularmente, las diferentes interpretaciones teóricas realizadas sobre el margen de discrecionalidad con el que cuentan los actores para la utilización de este Artículo, así como también investigaciones complementarias que utilizaron casos particulares para indagar acerca de sus límites jurídicos. En el marco teórico se plantearán los supuestos sobre los cuales se sostiene la investigación, refiriendo a la teoría de la elección racional como aproximación para explicar el comportamiento de los actores al momento de invocar el artículo XXI. En el apartado metodológico se explicará el método de recolección de casos que fue utilizado y el tipo de abordaje que se realizará sobre cada uno de los factores explicativos seleccionados.

En la segunda parte se presentarán los resultados de la investigación. Se expondrá, introductoriamente, una breve reseña de la historia de la negociación del artículo XXI y las diferentes interpretaciones, en términos generales, que se han realizado sobre él. En segundo lugar, se presentarán los casos relevados y se los analizará en función de las motivaciones que dieron lugar a las medidas y su adopción según el nivel de desarrollo de los actores involucrados. Por último, se identificarán las reacciones que la utilización del

Artículo generó entre los Miembros y, en el caso de existir, se evaluará el impacto de las sanciones implementadas

## **2. Estado de la cuestión**

Hasta el momento, en mayor parte, el abordaje sobre el artículo XXI se ha realizado desde el derecho internacional, con el objetivo principal de indagar sobre el grado de libertad con el que cuentan los Estados para su utilización. En líneas generales, los estudios realizados han intentado contestar tres preguntas: (i) la jurisdicción del mecanismo de solución de diferencias para tratar controversias que involucren al artículo XXI (ii) la pertinencia de un grupo especial para cuestionar la determinación de un estado de adoptar medidas necesarias para proteger sus intereses esenciales de seguridad y (iii) la propiedad de estos mecanismos para juzgar lo que los Estados interpretan por intereses esenciales de seguridad nacional.

En su mayoría, los estudios relevados utilizan casos testigo para analizar estos límites, intentando justificar, bajo diferentes perspectivas, su correcta o incorrecta invocación. En esta línea, el embargo impuesto por Estados Unidos (EE.UU.) a Nicaragua en 1985 (Sutherland Whitt, 1987) o las medidas de represalia comercial aplicadas por ese mismo país a Cuba durante la década de los noventa (Swaak-Goldman, 1996) (Klinton, 1997) (Goodman, 2001) han sido utilizados específicamente con este propósito. Asimismo, autores como Yoo y Ahn (Yoo & Ahn, 2016), han utilizado múltiples casos con el objetivo de exponer los debates hacia el interior de la OMC acerca de este Artículo.

A través de un análisis histórico de su utilización, algunos autores han intentado indagar acerca de la vaguedad del lenguaje del Artículo y el riesgo potencial de su utilización discrecional. Estos estudios se han concentrado en analizar la relación del Artículo con el mismo GATT y los Acuerdos de la OMC, el derecho de los tratados y los principios generales del derecho. Es posible extraer de la literatura, en líneas generales, dos tendencias de interpretación acerca de cuán flexible son los límites con los que cuentan los Miembros a la hora decidir utilizarlo.

Dentro de la primera se destacan los aportes de autores como Hahn (1991), Schloeemann y Ohloff (1999) y Akande y Williams (2003). Todos ellos coinciden en la jurisdicción del sistema de solución de diferencias de la OMC para expresarse acerca de controversias que involucren al artículo XXI, argumento sostenido sobre la base del

artículo I del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC<sup>3</sup>. Si bien reconocen que el lenguaje habilita interpretaciones subjetivas sobre su aplicación, afirman que el GATT se encuentra inmerso en un sistema de reglas más amplio, gobernado en gran parte por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Al respecto, coinciden en señalar que los criterios de buena fe y proporcionalidad debieran aplicar a la hora de implementar medidas restrictivas por motivos de seguridad nacional.

Por otro lado, autores como Alford (2011), Lindsay (2003), Cann (2001) y Emmerson (Emmerson, 2008), consideran que el artículo XXI no debería encontrarse dentro de la jurisdicción del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, particularmente por el carácter subjetivo de la expresión “*que consideren necesario para la protección de sus intereses de seguridad nacional*”, lo que ligaría la determinación del criterio de necesidad y de la definición de intereses esenciales a los responsables de implementar la medida.

No obstante lo mencionado, Alford (2011) sugiere que el criterio a seguir por los estados debiera ser el de la buena fe y que la evidente baja frecuencia con que se ha utilizado demuestra que así se ha hecho. Lindsay (2003), sugiere que los asuntos que involucran al artículo van más allá de la esfera comercial y que, en consecuencia, exceden el ámbito de aplicación del GATT, por lo que su solución no debería encontrarse en ese ámbito. Este autor explica que garantizar la flexibilidad podría resultar conveniente para inclinar la solución de este tipo de disputas a canales diplomáticos más expeditos y flexibles que los mecanismos de solución de diferencias presentes en el GATT y la OMC.

A pesar de las diferentes interpretaciones, todos los autores manifiestan su preocupación acerca del riesgo que se le plantearía al sistema multilateral de comercio en caso de un eventual abuso en la utilización de esta cláusula. En este sentido, Cann (2001) señala las posibles consecuencias socioeconómicas asociadas al uso de sanciones basadas en seguridad nacional. Al respecto, destaca que son los Estados de menor nivel de desarrollo los que deben enfrentar los costos más grandes de la utilización del artículo,

---

<sup>3</sup> Las normas y procedimientos del presente Entendimiento serán aplicables a las diferencias planteadas de conformidad con las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias de los acuerdos enumerados en el Apéndice 1 del presente Entendimiento (denominados en el presente Entendimiento “acuerdos abarcados”). Las normas y procedimientos del presente Entendimiento serán asimismo aplicables a las consultas y solución de diferencias entre los Miembros relativas a sus derechos y obligaciones dimanantes de las disposiciones del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (denominado en el presente Entendimiento “Acuerdo sobre la OMC”) y del presente Entendimiento tomados aisladamente o en combinación con cualquiera otro de los acuerdos abarcados.

dada su baja capacidad en implementar medidas retaliatorias u obtener compensación por los perjuicios generados a raíz de estas medidas.

Por otro lado, algunos autores han intentado aproximarse a las características de la utilización del artículo, intentando explicar los factores que inciden en su bajo nivel de utilización. Se destacan los aportes de Alford (2011) y Pelc (2016), los cuales, desde diferentes perspectivas, contribuyen en echar luz acerca de los mecanismos de toma de decisión que colaboran en explicar la decisión de utilizar o no el artículo XXI para la implementación de medidas restrictivas.

Alford (Alford, 2011), sostiene que la baja tasa de utilización del artículo puede ser explicada por la preferencia de los Estados por recurrir a otros recursos legales presentes en el GATT y la OMC para justificar medidas restrictivas. En este sentido, argumenta que la decisión de no utilizar el artículo XXI puede ser explicada desde tres perspectivas del derecho internacional. En primer lugar, desde la teoría de la coerción, se supone que la inclinación surge del temor a verse perjudicado por medidas correctivas que puedan surgir como respuesta. En segundo lugar, la teoría normativa, parte de entender que en términos imperativos los Estados se encuentran inclinados a honrar sus compromisos con las normas y actúan en consecuencia con el objetivo de garantizar su preservación. Por último, la teoría de la elección racional, entiende que los actores son racionales y que, en consecuencia, adoptan el curso de acción que mayores beneficios y menores costos le reporten.

Con el objetivo de responder la misma pregunta, Pelc (2016) realiza un análisis más amplio acerca de las excepciones en el sistema multilateral de comercio. Sobre el artículo XXI, entiende que su sub-utilización, a pesar de ser uno de los recursos con mayor nivel de flexibilidad, responde a la intención de los miembros de no crear precedentes que normalicen una invocación discrecional e infundada del Artículo.

Hasta el momento, el análisis predominante sobre el artículo XXI ha sido hecho desde el derecho internacional, evaluando su relación con los principios generales del derecho, intentando crear estándares de revisión y analizando los diferentes casos en dónde se ha utilizado. Si bien la mayoría de los autores utilizan casos concretos para elaborar sus conclusiones, no realizan un análisis transversal de los diferentes casos, limitándose así a mencionar en sus consideraciones las consecuencias de la ambigüedad de su lenguaje y los riesgos que conlleva sus múltiples interpretaciones.

### 3. Marco teórico

#### **3.1. Acerca de la decisión de los Estados de participar en acuerdos internacionales**

Para explicar la utilización del artículo XXI, se parte de estudios anteriores acerca del comportamiento de los estados en el marco de acuerdos internacionales. Resultan de particular interés los estudios abocados a explicar cómo el derecho internacional y las instituciones internacionales consiguen afectar el comportamiento del estado en un contexto de anarquía, en donde prima la persecución del interés nacional como principio rector de su accionar. En este sentido, siguiendo a Burgastaller (Burgstaller, 2005), partimos de supuestos provistos por la tradición Hobessiana de pensamiento internacional<sup>4</sup>, y de aportes de la teoría del comportamiento racional<sup>5</sup>, para sostener que los Estados sólo cumplen con sus obligaciones internacionales cuando se encuentran interesados en hacerlo.

Bajo esta perspectiva, la participación del estado dentro de un sistema de reglas le genera tanto beneficios como costos. El interés en cumplir o no con las obligaciones se encuentra definido por la estructura de costos y beneficios que el actor construye a la hora de decidir el curso de acción para conseguir sus objetivos de política (Koromenos, Lipson, & Snidal, 2003)<sup>6</sup>. Los beneficios, se desprenden de la cooperación con el resto de los Estados, mientras que los costos son producto de los límites que imprimen las reglas a su comportamiento. En particular, la decisión ulterior de ingresar a un sistema de reglas se encuentra dada por el reconocimiento de que existen problemas de cooperación que solo pueden resolverse de manera colectiva (Koromenos, Lipson, & Snidal, 2003).

De acuerdo a lo mencionado, las instituciones, entendidas como sistemas de reglas, son respuestas racionales y negociadas a determinados problemas que deben enfrentar los actores (Koromenos, Lipson, & Snidal, 2003). La resolución de estos problemas, a través de la cooperación, proporciona un entorno de mayor y mejor información, otorgándole a

---

<sup>4</sup> La tradición Hobbesiana de pensamiento internacional describe a las relaciones internacionales como una guerra de todos contra todos, en donde predomina una situación pura de conflicto entre Estados, caracterizada como de suma cero de acuerdo a la teoría de los juegos. En términos prescriptivos, considera al comportamiento internacional del estado "libre de toda restricción legal o moral, dictado exclusivamente por sus propios objetivos. En consecuencia, para esta tradición "los acuerdos se respetan tan sólo si ello forma parte del propio interés en un momento dado" (Barbé, 1995).

<sup>5</sup> Esta aproximación parte de una combinación de la lógica y de la matemática para explicar el cálculo costo-beneficio que los actores realizan a la hora de elegir un determinado curso de acción. Supone que los actores son racionales y que, en consecuencia, se encuentran naturalmente inclinados a adoptar decisiones que maximizan sus beneficios. Esta inclinación natural hacia la maximización de los beneficios considera que la determinación de preferencias exógena a los Estados y se explica, exclusivamente, por la estructura de costos y beneficios que determina la elección (Guzman, 2008).

<sup>6</sup> En coincidencia con lo señalado, los trabajos de Goldsmith y Posner (2005) colaboran también en explicar, desde la teoría del comportamiento racional, por qué los Estados deciden cumplir con sus compromisos con el derecho internacional. En este sentido, los autores dejan de lado explicaciones culturales o normativas que parten de suponer que los actores tienen una propensión intrínseca hacia el cumplimiento.

los estados mayor previsibilidad sobre el comportamiento del resto, permitiendo así disfrutar, a largo plazo, de ganancias conjuntas inexistentes en ausencia de cooperación (Guzman, 2008). En un contexto de anarquía, en donde prima la persecución del interés individual, y en donde el incentivo hacia la no-cooperación se encuentra siempre presente, los beneficios de la cooperación vienen dados por la iteración de las interacciones entre las partes, lo que tiende a consolidar comportamientos repetitivos, sostenidos a través del tiempo, contruidos a partir del interés de los actores de continuar interactuando entre sí en el futuro (Guzman, 2008).

El compromiso de las partes hacia esas reglas negociadas dependerá del equilibrio entre ganancias y pérdidas que esto les reporte (Guzman, 2008). Siguiendo a Koromenos, Lipson y Snidal (2003), las reglas institucionalizadas deben, necesariamente, ser compatibles con los incentivos de los actores para que estos las creen, adhieran y cambien, teniendo que tener esto una correlación directa con sus intereses.

Conforme a lo mencionado hasta ahora, esta investigación parte de entender que los Estados participan de instituciones internacionales motivados por su interés individual con el objetivo de resolver problemas de coordinación colectivos imposibles de ser resueltos de otra forma. Esta participación indefectiblemente implica la presencia de determinados costos, vinculados con la pérdida relativa de poder elegir un curso de acción contrario al comportamiento esperado dentro del sistema de reglas. Es en este balance entre costos y beneficios en donde se explica la decisión del actor de ajustar su comportamiento o no a las reglas negociadas.

Lo que se denomina en el párrafo anterior como costos vinculados con la pérdida de poder elegir un curso de acción contrario a las reglas, son susceptibles de ser explicados como factores que inducen al cumplimiento. En este sentido, Neuhold (Neuhold, 1999) considera que los decisores, cuando realizan el cálculo de costos, tienen en cuenta tres variables: (i) la magnitud y las consecuencias de las sanciones posibles; (ii) la probabilidad de que esas sanciones sean impuestas contra ellos y (iii) la probabilidad de que esa violación sea detectada. Estas tres variables contribuirán a la explicación acerca de la utilización del artículo XXI a lo largo de la investigación, operando como factores explicativos de la relación entre los actores y la utilización de la cláusula.

### **3.2 Acerca de las cláusulas escape en los acuerdos comerciales**

En términos teóricos, siguiendo a Roserdoff y Milner (Roserdorff & Milner, 2003),

entendemos al artículo XXI como una cláusula de escape a partir de la cual se les permite a los actores suspender sus obligaciones o concesiones negociadas, sin violar formalmente los términos del acuerdo. Este tipo de instrumentos, siguiendo a los autores, tienden a erosionar la credibilidad y los efectos liberalizadores de los acuerdos comerciales, al mismo tiempo que aumentan su flexibilidad. Para los autores, el diseño eficiente de este tipo de cláusulas depende del equilibrio entre rigidez y flexibilidad. Tanto un acuerdo rígido, entendido como uno que carece de estas vías de escape, como uno en demasía flexible, se vuelve poco estable dados los incentivos hacia la defección existentes (Rosendorff & Milner, 2003).

En su aproximación sobre las cláusulas de escape, Rosendorff y Milner (2003), arriban a tres conclusiones de relevancia para esta investigación. En alusión a acuerdos comerciales, en primer lugar, consideran que este tipo de alternativas representan un equilibrio eficiente en contextos de incertidumbre respecto del tipo y la cantidad de demandas domésticas de protección. Entienden que cuanto mayor sea el nivel de incertidumbre de los líderes para mantener el cumplimiento de los acuerdos, mayor será el nivel de probabilidad de que se incluyan este tipo de disposiciones a la hora de la negociación. En segundo lugar, entienden que la eficiencia de estas cláusulas se encuentra dada por los costos que se encuentren asociados a su utilización. Al respecto, consideran que quienes decidan utilizarlas deben enfrentar algún tipo de sanción que funcione como elemento disuasivo frente a una potencial invocación reiterativa. Por último, en tercer lugar, consideran que estas cláusulas facilitan la adhesión de los participantes al sistema de reglas y le otorgan viabilidad al mismo, dado que sirven de reaseguros frente a escenarios en donde los costos de participar parezcan más altos que los beneficios.

Si bien el GATT y la OMC cuentan este tipo de cláusulas, el lenguaje del artículo XXI y las diversas interpretaciones que se han realizado a lo largo de la historia sobre él proponen un desafío a quienes decidan utilizarlo fruto de la indeterminación de su correcta aplicación. En este sentido, siguiendo el razonamiento de los autores, su implementación no prevé, en las disposiciones del Artículo, la imposición de ningún tipo de costo para el Estado responsable de instalar la medida. No obstante, es posible pensar que, dado el contexto post-Segunda Guerra Mundial en que fue diseñado el sistema multilateral de comercio, la existencia de este Artículo favoreció el nivel de adhesión progresivo que el GATT y la OMC alcanzaron a lo largo de la historia.

En un estudio más amplio sobre el diseño de cláusulas de escape en el derecho comercial internacional, Pelc (Pelc, 2016) sostiene que el bajo nivel de utilización del artículo XXI no permite pensar que esta discrecionalidad ha sido explotada con suficiencia a lo largo de la historia. Al respecto, entiende que los Estados se han contenido de recurrir a esta vía de escape por el riesgo que supone crear precedentes que tiendan a normalizar una utilización sin límites y recurrente del mismo. Esta preocupación por los precedentes, de acuerdo al autor, se explica por el hecho de que las expectativas de lo que se considera aceptable, en el marco del sistema multilateral de comercio, se encuentran construidas sobre el comportamiento de los mismos actores. En consecuencia, para este autor, evitar normalizar que el Artículo pueda ser utilizado bajo cualquier circunstancia, sin ningún costo, ha sido uno de los principales motivos que explican su baja utilización (Pelc, 2016).

Si bien esta investigación coincide con el razonamiento expuesto en el párrafo anterior, la propuesta de analizar la utilización del Artículo asume que, a pesar de su uso poco frecuente a lo largo de la historia, las interpretaciones que se han realizado a la hora de su utilización colaboran en la construcción de las expectativas de los actores alrededor de lo que se entiende como el comportamiento aceptable. Al respecto, producto de la inexistencia de una interpretación aceptada por todos los Miembros de cómo y bajo qué circunstancias debe invocarse el artículo XXI, los factores de inestabilidad asociados a su flexibilidad, en línea con el razonamiento de párrafos anteriores, continúan presentes.

### **3.3. Acerca de los costos de no cumplimiento.**

En el momento de implementar una medida justificada bajo el artículo XXI, recuperando lo sostenido por Neuhold (1999), se parte de sostener que los Estados realizan un cálculo de costos sobre la base de las tres variables presentadas por este autor. Estas se encuentran vinculadas a la magnitud y consecuencia de las sanciones, a la probabilidad de que esas sanciones sean impuestas y a la probabilidad de que esa violación sea detectada.

En este sentido, esta investigación retoma la caracterización de sanciones propuesta por Guzmán (2008) para analizar las reacciones del resto de los Estados a la utilización del Artículo. Este autor, considera que los Estados se encuentran inducidos al cumplimiento producto de tres tipos de costos susceptibles de ser enfrentados: (i) de retaliación, (ii) recíprocos y (iii) reputacionales. Si bien esta investigación tendrá en cuenta solo los dos primeros, se presentan en su totalidad a fines ilustrativos.



Los costos de retaliación se generan por la adopción de medidas directas en contra de quién optó por el no cumplimiento. Estas pueden ser implementadas, incluso, aunque impliquen un costo adicional para quienes las instrumenten. En términos ideales, el objetivo final es fortalecer la propia reputación, demostrando al resto de la comunidad de participantes un bajo nivel de tolerancia frente al incumplimiento. Para el autor, la retaliación solo será llevada adelante si genera algún tipo de ventaja para quienes la implementen, teniendo en cuenta la existencia de costos asociados (Guzman, 2008).

El concepto de costos recíprocos se encuentra asociado a las acciones adoptadas por el resto de los actores a raíz del cambio de circunstancias ocurrido con motivo de la “violación” o del no-cumplimiento. En este escenario, los actores se verían motivados a adoptar movimientos de ajuste dado el cambio en sus expectativas respecto de la voluntad, por parte del Estado infractor, de continuar cumpliendo con sus compromisos. A diferencia de la retaliación, las medidas recíprocas no se encuentran dirigidas a castigar directamente a quién atentó contra la norma. Llevado al extremo, el comportamiento recíproco puede derivar en un deterioro generalizado del sistema de reglas, en tanto todos encuentren mayores incentivos en asumir comportamientos no-cooperativos (Guzman, 2008).

Por reputación, se entiende al juicio que realizan las otras partes sobre el comportamiento pasado de un actor, con el objetivo de predecir su comportamiento futuro (Miller, 2003). Guzman (2008), sostiene que dado que los Estados no cuentan con completa información acerca de cuán dispuestos se encuentran los otros a cumplir con sus compromisos, las estimaciones que realizan de esto se encuentran basadas en el comportamiento que hayan tenido en el pasado. Los beneficios de una “buena reputación” se reflejan en la credibilidad de las promesas del actor, factor que genera expectativas de una cooperación futura menos costosa y más sencilla, lo que permite una mayor disposición para la construcción de lazos de cooperación entre los actores.

La presencia o ausencia de mecanismos institucionales o comportamientos que impriman costos de retaliación o de reciprocidad a la utilización del artículo XXI, colaborará en echar luz acerca de su utilización, partiendo de suponer que la existencia o ausencia de estos costos incide en un cálculo más amplio que conduce el comportamiento de los actores, y que se encuentra afectado por la magnitud de estos costos y por la probabilidad de que los mismos sean implementados.

### **3.4. Síntesis de las principales consideraciones teóricas**

Habiendo presentado los principales preceptos teóricos que conducen esta investigación, se considerará que la decisión de los Estados de participar en acuerdos internacionales es realizada sobre una base de razonamiento individual, y será sostenida solo en la medida en que sea funcional a sus objetivos de política. Indefectiblemente, esta participación involucra la presencia de costos y de beneficios que determinan el atractivo de esta participación y condicionan la continuidad del actor dentro del sistema de reglas. No obstante, la decisión de participación suele verse facilitada por la presencia de cláusulas de escape que permiten obviar los compromisos en determinadas circunstancias. Esto otorga la flexibilidad suficiente para que los actores continúen reteniendo margen de acción sin dejar de participar en ese sistema de reglas.

Por las características de su lenguaje y la historia de su interpretación, el artículo XXI plantea desafíos particulares a quienes lo utilizan. En particular, estos desafíos son producto del desequilibrio implícito del Artículo en el binomio flexibilidad-rigidez, el cual, inclinado hacia el primer elemento, sugiere riesgos concretos a la estabilidad del sistema de reglas. Esto implica que las decisiones de su utilización conlleven, entre otras cosas, la realización de estimaciones acerca de la dimensión y efectividad de los costos de retaliación y reciprocidad susceptibles de ser enfrentados.

## **4. Metodología**

La investigación se propone realizar un análisis descriptivo de la utilización de los artículos XXI b) y b iii) del GATT, a partir de la identificación de factores comunes en los casos en dónde se haya utilizado para implementar medidas restrictivas al comercio, tanto en el marco del GATT (1947-1995) como de la OMC (1995-2018). El objetivo radica en identificar tendencias en su utilización, vinculadas al nivel de desarrollo de los estados involucrados, los motivos de su utilización y las respuestas de los estados afectados.

El análisis se concentra en los casos en dónde se hayan invocado los apartados b) y b) iii) del artículo XXI. Esto se fundamenta en considerar, en coincidencia con lo señalado por Bhala (1998), que estas son las partes que mayor controversia han generado a lo largo de la historia y que mayor arbitrariedad otorgan a los estados para su interpretación.

La singularización descarta del análisis a los casos en dónde el Artículo se haya utilizado en función de los apartados a), b) i, b) ii y c), tras considerar que el nivel de amplitud y

vaguedad en el lenguaje es menor al de los casos referidos en el párrafo anterior. Al respecto, el inciso a) permite adoptar medidas para evitar la divulgación de información considerada sensible para los intereses esenciales de seguridad. El apartado b) (i) se encuentra orientado a garantizar la no proliferación nuclear y el (ii) a limitar el tráfico de armas y los materiales de guerra. En relación al inciso c), el mismo asegura la prevalencia de las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por sobre los compromisos asumidos en el GATT y la OMC.

En primer lugar, se relevaron los casos en el período 1947-2018 en dónde los estados hayan utilizado el artículo XXI (b) y (b) (iii) para justificar la implementación de medidas restrictivas al comercio. En segundo lugar, se explicitaron las causas que, según los actores involucrados, motivaron la implementación de la medida, estableciendo categorías para su sistematización. En tercer lugar, a partir del universo consolidado de casos, se comparó el nivel de desarrollo de los países responsables de la aplicación de la medida, con el objetivo de identificar tendencias entre esta característica y las motivaciones que impulsaron la medida. En este momento se tuvieron en cuenta también factores como el tipo de medida implementada. Por último, se realizó un análisis individual de los costos económicos enfrentados por los actores responsables de la medida restrictiva, como consecuencia de las medidas de retaliación y/o reciprocidad aplicadas en contra de ellos, en caso de que existieran.

Para la selección de los casos a analizar se entendió que se ha utilizado el artículo XXI (b) y (b) (iii) cuándo los estados hayan realizado: (i) intervenciones orales a través de sus representantes oficiales en reuniones de los Órganos del GATT o la OMC y/o (ii) hayan realizado presentaciones escritas justificando la implementación de la medida en los apartados del artículo mencionados. Solo se considerará como utilización del artículo XXI (b) o (b) (iii) a aquellos casos en dónde se encuentre mencionado de manera explícita, o se entienda por la justificación, que la medida se aplica en virtud de las disposiciones en cuestión.

Para el relevamiento se utilizaron las bases de documentos oficiales del GATT y de la OMC. La primera contiene alrededor de 60.000 documentos públicos y 300 publicaciones, cubriendo las actividades ordinarias y extraordinarias del GATT desde 1947 hasta 1994 y se encuentra disponible a través de la página de la OMC ([https://www.wto.org/english/docs\\_e/gattdocs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm)) y de la biblioteca digital de la Universidad de Stanford (<http://gatt.stanford.edu/page/home>). Cabe destacar que el

proceso de digitalización de algunos documentos continúa aún vigente. La segunda comprende alrededor de 140.000 documentos oficiales relativos a las actividades de la OMC y se encuentra accesible desde la página oficial de la Organización ([https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S005.aspx](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx)).

En el marco del universo de casos identificados, se compararon los países responsables de la aplicación de la medida, en cada uno de los episodios, según su nivel de desarrollo. Si bien la OMC reconoce que no existe una definición para distinguir país desarrollado y país en desarrollo, si afirma que la condición es auto-asignada por cada uno de los países<sup>7</sup>. Esto se refleja particularmente en el tipo de compromisos que han adoptado y pretendan adoptar en el marco de las negociaciones pasadas y en curso, con el objetivo de beneficiarse de flexibilidades u otras disposiciones.

Las causas que justificaron o justifican la implementación de las medidas, las cuales esta investigación se propone identificar, fueron relevadas de los documentos oficiales en dónde los actores explican la medida y su correspondencia con el Artículo en cuestión. Esto no descarta el hecho de que hayan existido otro tipo de motivaciones detrás de la implementación de cada una de las medidas y que estas no hayan sido comunicadas oficialmente.

Las causas se clasificaron según el tipo de motivación que justificó la medida. La clasificación se encuentra sostenida sobre tres tipos "ideales", por lo que dentro de un mismo caso pueden encontrarse una o más motivaciones presentes: (i) motivaciones económicas, orientadas a fortalecer la industria interna mediante la restricción del ingreso de productos extranjeros; (ii) motivaciones políticas, orientadas a presionar económicamente al estado objetivo por diferencias políticas o ideológicas con el objetivo de forzar un cambio de gobierno o de política y (iii) motivaciones militares o de seguridad externa, orientadas a presionar económicamente al estado objetivo en el marco de un conflicto militar con el fin de incidir en el resultado del conflicto.

La evaluación de las reacciones se medirá en términos de la proporción del comercio bilateral afectado como consecuencia de la implementación de medidas de retaliación y/o reciprocidad. A los efectos de la investigación, se considera que los costos derivados de ambos tipos de medida generan el mismo tipo de perjuicio. En ambos casos, el efecto se

---

<sup>7</sup>Who are the developing countries in the WTO?. Disponible en:[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/d1who\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm)

debería ver reflejado en el desenvolvimiento de las exportaciones del país objetivo del castigo, al verse suspendidas o modificadas las concesiones arancelarias otorgadas en el marco de los Acuerdos del GATT o de la OMC. A pesar de no contemplarse en la presente investigación, no se descarta que el desempeño del comercio bilateral entre los afectados pudo haberse visto afectado por factores distintos a la medida de retaliación o reciprocidad implementada.

Respecto de lo mencionado, a la hora de evaluar los costos de retaliación y reciprocidad, se entiende a la retaliación como una respuesta castigo adoptada de manera directa y focalizada por el o los estados afectados contra quién adopta la medida restrictiva bajo el artículo XXI. En relación a las medidas recíprocas, se definen como las respuestas no directas que afectan al comercio del estado impulsor de la medida y que fueron adoptadas con la intención de ajustar el comportamiento de los estados frente al cambio de circunstancias sucedido a raíz de la invocación del artículo XXI.

Con el objetivo de contemplar escenarios en dónde se haya ejecutado una retaliación o una respuesta recíproca a raíz de la utilización del artículo XXI, se analizaron los casos en los que uno o varios Estados adoptaron medidas comerciales restrictivas en el marco del GATT o la OMC en respuesta a la justificada a través del artículo XXI. Por medidas comerciales restrictivas entendemos a las adoptadas en virtud de los mecanismos de suspensión de concesiones o retaliación contemplados en los artículos XXIII del GATT; y XXIII del Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Estas disposiciones permiten, tras el cumplimiento de instancias previas y bajo ciertas condiciones, suspender de manera unilateral concesiones u otros compromisos asumidos en el marco de los Acuerdos OMC. En cada uno de los casos, se tendrán en cuenta también medidas de retaliación que hayan sido impuestas en respuesta a la utilización de artículo XXI y que se encuentren justificadas en otros apartados del GATT o de los Acuerdos de la OMC.

En relación a la ejecución de respuestas recíprocas, cuando existan o hayan existido, se tendrán en cuenta medidas restrictivas comerciales que hayan impuesto los estados afectados y notificado en el marco del GATT o de la OMC y que no se encuentren comprendidas dentro de los recursos mencionados en el párrafo anterior. En particular, este tipo de medidas se distinguirán de las de retaliación por no tener a un miembro en particular como destinatario.

Se considerarán también otro tipo de medidas de retaliación o reciprocidad que, a pesar de no haberse notificado al GATT o la OMC bajo alguno de los recursos disponibles, se hayan implementado como respuesta a la medida. Para la búsqueda de evidencia se utilizarán, al igual que en la búsqueda de los casos, las bases de documentos oficiales del GATT y la OMC.

Para el análisis de los costos de retaliación y reciprocidad se observaron las variaciones en valor de las exportaciones entre el país afectado por las medidas retaliatorias o recíprocas y los responsables de imponerlas. Se utilizaron datos de comercio extraídos de la base de comercio internacional del Centro Internacional de Comercio (TRADEMAP), en base anual y/o mensual cuando corresponda, comparando el desenvolvimiento en el período previo a la imposición de la medida y el posterior.

Las actividades realizadas intentan, por un lado, identificar tendencias en la utilización del Artículo sobre la base del nivel de desarrollo de los estados involucrados, de las motivaciones que justificaron las medidas y de los tipos de medidas implementadas. Por otro lado, la evaluación de las consecuencias comerciales de las medidas retaliatorias y/o recíprocas, intentan explicar el funcionamiento de este tipo de mecanismos dentro de la OMC en situaciones de aplicación del artículo XXI, con el objetivo de aproximarse a los incentivos que podrían incidir a la hora de la utilización de este Artículo.

## **5. El artículo XXI del GATT: orígenes y debates sobre su naturaleza.**

### ***5.1 Interpretaciones sobre el artículo XXI***

El artículo 31.3 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados señala particularmente a la práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado y a los trabajos preparatorios y a las circunstancias de su celebración, como herramientas válidas para su interpretación. Dadas las discrepancias existentes en el GATT y la OMC acerca de la interpretación del Artículo, su exposición servirá para justificar el argumento de que no existe una interpretación válida hasta el momento que permita dirimir las discrepancias entre los Miembros sobre su aplicación.

Esta sección presentará las diferentes interpretaciones que se han realizado, a lo largo de la historia, de los apartados b) y b) iii) del artículo XXI en el marco del GATT y de la OMC.

En líneas generales, se describirá brevemente la historia de la negociación del Artículo, haciendo especial énfasis en los debates internos previos a su adopción como reflejo de las preocupaciones existentes acerca de su potencial discrecionalidad. Por otro lado, se describirán casos específicos con el fin de explicitar las distintas interpretaciones adoptadas hasta el momento.

### ***5.1.1 Historia de la negociación del artículo XXI***

La introducción del artículo XXI en el actual sistema multilateral de comercio se remonta a entre 1946 y 1948, durante las negociaciones de la Carta de la Organización Internacional de Comercio (OIC), antecesora del GATT y la OMC. La propuesta de incluir una cláusula de excepciones generales, a aplicarse sobre el capítulo de política comercial de la Carta, se produjo por primera vez en 1946, por parte de la delegación de los EE.UU.. En ese momento, se planteó la inclusión de una serie de excepciones que comprendían tanto las que actualmente se encuentran vigentes en el artículo XX del GATT, bajo el título excepciones generales, como las contenidas en el artículo XXI, relacionadas con las excepciones relativas a la seguridad.

Hacia 1947, a raíz de esa propuesta, el proyecto de la Carta de la OIC preparado en el período de sesiones de negociación de febrero de 1947, contenía una única cláusula de excepciones generales en su artículo 37, la cual disponía, entre sus incisos, que nada de lo comprendido en el Capítulo IV (Política Comercial General) prevendría a las partes de adoptar medidas necesarias tanto para proteger la moral pública como para proteger los intereses esenciales de seguridad de los Miembros en tiempos de guerra u otra emergencia internacional (E/PC/T/33, pág. 60).

Durante el tercer período de sesiones de negociación en Ginebra, en 1947, la delegación de EE.UU. propuso la separación de esa cláusula en dos, en particular instando a que las excepciones relativas a la seguridad fueran trasladadas hacia el final de la Carta de la OIC con el objetivo de que fuesen aplicadas a todas las disposiciones de la Carta. En paralelo, propusieron que el nuevo artículo contenga la introducción: “nada en esta Carta se interpretará en el sentido de impedir la adopción o ejecución, por parte de los

Miembros, de medidas” e incluía los incisos (c), (d),(e), (j) y (k) del entonces artículo 37<sup>8</sup> (E/PC/TW/23, pág. 5).

Las deliberaciones hacia el interior de la delegación de EE.UU. a cargo de la negociación abordaron la cuestión de la utilización discrecional del Artículo (Vandeveldel, 2017). El principal aspecto que motivaba las discrepancias entre esos negociadores era si los Miembros debían poder eludir cualquier obligación contraída en la Carta sólo a través de la invocación unilateral del artículo o si era necesario que se generara un proceso de revisión, a cargo de la Organización, alrededor de la justificación aplicada por ese miembro para la invocación.

En ese momento, los negociadores se encontraban divididos entre quienes consideraban adecuado preservar la libertad de acción de EE.UU., buscando reflejar que cada Miembro de la OIC gozara de facultades independientes para interpretar el texto y, por otro lado, aquellos que creían que librar al accionar unilateral podría derivar en el uso indebido de la excepción. En particular, la discusión giraba acerca de incluir en el *chapeau* del Artículo la expresión “que un miembro estime necesarias para”, lo cual ampliaría el margen de discrecionalidad o limitarlo sólo refiriendo a “medidas relativas a”, tal como se encontraba originalmente (Vandeveldel, 2017).

Finalmente, tras debates internos, se decidió que la propuesta de artículo refleje el criterio de necesidad, menos restrictivo, como determinante para la adopción de medidas por motivos de seguridad. En consecuencia, el texto de la propuesta resultó en:

*Nada de lo dispuesto en la presente Carta será interpretado en el sentido de que imponga a un miembro la obligación de suministrar informaciones cuya divulgación sería, a su juicio, contraria a los intereses esenciales de su seguridad o que impida a un Miembro la adopción de todas las medidas que pueda estimar que son necesarias para dichos intereses:*

*a) Relativas a materias fisionables o su material originario;*

---

<sup>8</sup> Los incisos propuestos a ser trasladados por la Delegación de Estados Unidos fueron: (c) relacionada a material fisionable; (d) relacionada al tráfico de armas, munición, instrumentos de guerra y al tráfico de otros bienes o materiales trasladados con el propósito de abastecer un establecimiento militar; (e) adoptadas en tiempo de guerra u otra emergencia internacional, relacionada con la protección de los intereses esenciales de seguridad de un miembro; (j) relacionada a la conservación de recursos naturales no renovables si esas medidas son adoptadas en virtud de acuerdos internacionales o son efectivas en conjunto con restricciones sobre producción consumo doméstico; (k) adoptadas en virtud de las obligaciones bajo la Carta de Naciones Unidas para la protección o restauración de la paz y la seguridad internacionales.



- b) *Relativas al tráfico de armas, municiones y material de guerra, y a todo comercio de otros artículos y material destinados a asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas;*
  - c) *En tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional, relativas a la protección de los intereses esenciales de su seguridad;*
  - d) *Adoptadas en cumplimiento de las obligaciones en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.*
- (E/PC/TW/236, pág. 13)

La propuesta fue sometida a consideración del resto de los estados parte en oportunidad de las negociaciones sobre el borrador de la Carta mantenidas el 24 de julio de 1947. Las preocupaciones manifestadas giraron alrededor del riesgo de otorgar un amplio margen de libertad a las partes para desviarse de los compromisos a asumir. A raíz de consultas realizadas por la delegación de los Países Bajos, el delegado de EE.UU. argumentó:

*“Creo que es necesario dejar cierta libertad para tomar medidas de seguridad. Se trata realmente de una cuestión de equilibrio. Se deben prever ciertas excepciones, pero no demasiado limitadas, pues no podemos prohibir las medidas que son necesarias únicamente por razones de seguridad. Por otro lado, las excepciones tampoco deben ser demasiado amplias, pues en ese caso los países tendrán la posibilidad, en nombre de la seguridad, de adoptar medidas que en realidad tienen una finalidad comercial”*

(E/PC/T/A/PV/33, pág. 21)

Otro de los interrogantes planteados se relacionó con la aplicabilidad de las disposiciones de solución de diferencias sobre el artículo a incorporar. Al respecto, la delegación proponente sostuvo:

*“(...) el lugar que ocupe un artículo en la Carta no tiene que ver con la cuestión de si se enmarca en el artículo 35 - relativo a solución de diferencias - (...) si esa medida, a pesar de no ser contraria al artículo 94 – relativo a excepciones de seguridad - , afectara a otro Miembro, podría considerarse que ese Miembro tendría derecho a recurrir al procedimiento previsto en el artículo 35 en la forma en que este tiene en este momento (...) no existe ninguna excepción a la aplicación del artículo 35 a ese o a cualquier artículo*

(E/PC/T/A/PV/33, págs. 26-27).

El 22 de agosto de 1947, los Estados parte en negociación decidieron adoptar la versión del artículo 94 del Proyecto de Ginebra de la Carta de la OIC, titulado “Excepciones

Generales”, con una redacción idéntica a la del artículo XXI del GATT de 1947 (E/PC/T/186, pág. 56). El 30 de agosto de 1947, el proyecto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros incluía una cláusula de excepciones generales dividida en dos subsecciones, conteniendo los textos de los actuales artículos XX y XXI del GATT (E/PC/T/189, págs. 47-49). La división en dos artículos distintos sucedió en septiembre de 1947, titulado al segundo como excepciones relativas a la seguridad (E/PC/T/TAC/PV/11, págs. 23-26).

En noviembre de 1947, momento en que se firma el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el texto del artículo XXI decía lo siguiente:

*No deberá interpretarse ninguna disposición del presente Acuerdo en el sentido 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;*  
*o*
- 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:*
  - i) a las materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación;*
  - ii) 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;*
  - iii) a las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional; o*
- c) impida a una parte contratante la adopción de medidas en cumplimiento de las obligaciones por ella contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*

La descripción realizada permite realizar dos consideraciones generales: (i) tanto los proponentes de la cláusula, como el resto de los Miembros, manifestaron su preocupación en ofrecer, con el lenguaje del artículo, un margen de discrecionalidad amplio para evadir los compromisos a contraer y (ii) durante la negociación, los participantes se preguntaron

acerca de la aplicabilidad de los mecanismos de solución de diferencias y de consultas al artículo sobre excepciones.

Estas afirmaciones coinciden con las arribadas por el grupo especial encargado de examinar el caso Rusia – Medidas que afectan al tráfico en tránsito (DS512), en 2018. En esa oportunidad, el grupo especial opinó que la historia de la negociación demostraba que los Miembros contemplaron tanto la necesidad de limitar las circunstancias en las que el Artículo podía invocarse como la necesidad de garantizar un margen de flexibilidad amplio para su utilización. En función de los debates descriptos más arriba, el grupo especial observó también que el mecanismo de solución de diferencias es aplicable en casos que involucren al artículo XXI y que el mismo no representaba una “fórmula mágica” que protege a una medida de ser examinada (WT/DS512/R, 2019).

La ausencia de una interpretación de este tipo, hasta 2019, favoreció la adopción de interpretaciones disimiles al momento de su utilización a lo largo de la historia. Las mismas, en líneas generales, giraron alrededor de si las Partes tenían, o no, la obligación de demostrar que la medida era necesaria para proteger sus intereses esenciales de seguridad; de explicar qué entendía por intereses esenciales de seguridad y de la jurisdicción de los mecanismos de solución de controversias para opinar sobre la utilización del artículo.

### **5.1.2 Interpretaciones del artículo XXI a lo largo de la historia de su utilización.**

Las interpretaciones en la utilización del artículo XXI b) y b) iii) han sido diferentes a lo largo de más de 70 años de historia desde su adopción. Los debates acerca de su naturaleza han surgido a raíz de la justificación que algunos estados realizaron y realizan acerca de la implementación de medidas restrictivas bajo su amparo. En líneas generales, las principales controversias alrededor de su interpretación se sostienen sobre: (i) si los Estados deben justificar qué entienden por intereses esenciales de seguridad; (ii) si deben satisfacer un criterio de necesidad de la medida para la protección de esos intereses y (iii) si las medidas implementadas bajo ese ámbito son susceptibles de ser revisadas por los mecanismos de consultas y solución de diferencias.

Sobre lo mencionado, es posible identificar, en líneas generales, dos grandes posiciones alrededor de cómo debe interpretarse el artículo XXI. La primera propone una aplicación restrictiva, considerando que aquellos que lo utilizan deben velar por la proporcionalidad de la medida e invocar el Artículo sobre la base de la buena fe, evitando incurrir en

abusos asociados a definir cualquier tipo de situación como riesgosa para sus intereses esenciales de seguridad. Asimismo, bajo esta perspectiva, se considera que las medidas bajo el amparo del artículo XXI son susceptibles de revisión por parte de los mecanismos solución de controversias previstos en el GATT y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC.

La segunda interpretación propone un abordaje más amplio e irrestricto respecto de la utilización del Artículo, partiendo de considerar que es exclusiva potestad de los Estados determinar las medidas que consideren necesarias para salvaguardar sus intereses esenciales de seguridad. En este sentido, quienes abogan esta línea, sostienen la no aplicabilidad de los mecanismos de solución de diferencias en casos que involucren a este Artículo. Esto parte de considerar que son los Miembros los únicos habilitados para determinar qué medidas son necesarias para proteger sus intereses esenciales de seguridad y bajo que contexto los mismos se encuentran en riesgo.

El hecho de que los estados nunca hayan adoptado una interpretación formal del artículo XXI a través de los procedimientos propuestos en el artículo IX del Acuerdo de Marrakech, demostró que estas divergencias se han mantenido en el tiempo. Asimismo, la no adopción, hasta 2018, de un Informe de grupo especial que examine la aplicación del artículo XXI fue otro de los factores que facilitó la discrecionalidad en su utilización.

Si bien no se observa una utilización extendida de este Artículo a lo largo de la historia del GATT y de la OMC, cuando se utilizó suscitó debates y controversias tanto entre los involucrados como por parte de terceros países preocupados con los antecedentes que el caso en particular podría sentar hacia futuro. Al respecto, se propone a continuación un repaso de casos seleccionados sobre la base de los argumentos planteados por las Partes en disputa, los cuales colaboran a ilustrar las diferentes interpretaciones realizadas sobre la excepción en cuestión, así como también en explicar el grado de flexibilidad que sugiere su vocabulario.

#### *5.1.2.1. Argentina – Comunidades Europeas, Canadá y Australia (1982)*

Los debates alrededor de las medidas impuestas en 1982 por las Comunidades Europeas (CC.EE.), Canadá y Australia a la Argentina, con motivo de la Guerra de Malvinas, representaron el primer enfrentamiento formal entre las interpretaciones mencionadas.

El 5 de mayo de 1982, luego de que Argentina incluyera en la agenda del Consejo del GATT las medidas restrictivas aplicadas contra su país por las CC.EE., Canadá y

Australia, esos países se limitaron a aclarar que las mismas habían sido adoptadas en función de sus derechos inherentes consagrados en el artículo XXI (L/5319, 1982). Argentina replicó que las medidas no habían sido aplicadas por motivos económicos o comerciales, sino que “estaban sostenidas sobre una base política para ejercer presión y afectar la soberanía de las decisiones de Argentina a raíz de la intervención de esos países en el conflicto”. Asimismo, agregó que notaba sencillo para los países desarrollados aplicar medidas de esta naturaleza contra países en desarrollo sin capacidad de retaliación, considerando a la situación como un nuevo tipo de colonialismo. Para Argentina las medidas no se encontraban amparadas en el artículo XXI, dado que violaban directamente el espíritu de liberalización y apertura constitutivo del GATT (C/M/157, 1982).

En oportunidad de los debates, Perú, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela, entre otros países, apoyaron a Argentina. Brasil manifestó que no resultaba evidente qué entendían las Partes por “derechos naturales” y llamó la atención sobre el literal iii) del Artículo – *a las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional* – advirtiendo que su invocación por parte de actores no involucrados directamente en el conflicto, como Canadá y Australia en este caso, podría representar un antecedente peligroso para el GATT (C/M/157, 1982).

Las CC.EE. reiteraron que las medidas se encuadraban en el marco de sus derechos consagrados en el artículo XXI y que el ejercicio de los mismos era una excepción, por lo que no necesitaban notificación, justificación o aprobación, tal como 35 años de aplicación del GATT lo demostraban. En esa línea, agregó que “cada Parte Contratante era el juez del ejercicio de esos derechos”. En apoyo, EE.UU. manifestó que el GATT no era el foro apropiado para resolver ese tipo de controversias vinculadas a la seguridad. Advirtió, además, que entendía que la letra del Artículo permitía a las Partes contratantes juzgar qué era necesario para proteger sus intereses esenciales de seguridad.(C/M/157, 1982).

Argentina reiteró su intervención en junio de ese año, añadiendo que ningún artículo del GATT podía ser aplicado de manera que se divorcie tan abruptamente del resto de los compromisos allí contenidos y que, por lo tanto, las medidas debían ser notificadas, discutidas y justificadas. Al respecto, solicitó que las Partes adoptasen por consenso una nota interpretativa del artículo XXI, con el objetivo de dilucidar el alcance de su aplicación. Las CC.EE. y los EE.UU. insistieron en que el GATT no era el espacio adecuado para discutir asuntos políticos y de seguridad (C/M/159, 1982).

#### 5.1.2.2 Decisión Ministerial relativa al artículo XXI (1982)

Hacia finales de 1982, Argentina reiteró su intención de consensuar una nota interpretativa, a partir de entender que el artículo XXI no proporcionaba una base amplia de interpretación para evadir las obligaciones del GATT, sino que su interpretación debía ser más bien específica (C/M/162, 1982). La solicitud fue contemplada en la Declaración Ministerial del 29 de noviembre de 1982, cuando las Partes incluyeron entre sus prioridades para los años ochenta la “abstención de adoptar, por razones de carácter no económico, medidas comerciales restrictivas que no fuesen adoptadas en virtud del acuerdo general” (L/5424, 1982).

El 30 de noviembre de 1982, las Partes Contratantes del GATT adoptaron una Decisión relativa al artículo XXI a través de la cual fijaban pautas de procedimiento para su aplicación hasta tanto se avanzara hacia una interpretación normativa. En la misma, se señala que las excepciones contempladas en esa cláusula constituyen un elemento importante para preservar los derechos de las Partes cuando estimen que se encuentran mediando razones de seguridad. Asimismo, se reconoció que el recurso del artículo XXI podría constituirse en un elemento de perturbación e incertidumbre y socavar concesiones otorgadas por lo que las Partes, al tomar medidas bajo el amparo de esa excepción, debían considerar los intereses de terceros que pudieran resultar afectados. En ese sentido, consideraron que las medidas deberían – la expresión textual es *should* – ser informadas de la manera más completa posible y que, en estas situaciones, los Estados conservarían sus derechos en el marco del GATT (L/5426, 1982).

El carácter no vinculante de la misma permitió que los Estados continúen implementando medidas restrictivas con motivo de la protección de sus intereses esenciales de seguridad sin notificar ni tener en consideración el impacto en terceras partes interesadas de manera formal. Las expresiones “*should*” y “*fullest extent possible*” incluidas en la Declaración dejarían libradas la obligación de notificación a la voluntad de los involucrados.

#### 5.1.2.3. Nicaragua – Estados Unidos (1985)

En mayo de 1985, el artículo XXI volvió a formar parte de los debates del Consejo del GATT, luego de que EE.UU. comunicara la imposición de un embargo total sobre Nicaragua argumentando que las políticas y las acciones de ese gobierno constituían una

amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional y a la política exterior de EE.UU. (L/5803, 1985).

En respuesta, Nicaragua señaló que EE.UU. parecía haber perdido el sentido de proporción, dado que “resultaba absurdo pensar que un país subdesarrollado, pequeño, pueda significar una amenaza a la seguridad nacional de uno de los países más fuertes del mundo”. EE.UU. contestó que las medidas se encontraban amparadas en el artículo XXI b) iii) – *medidas aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional* - el cual le permitía a cada Parte juzgar cualquier acción que considerase necesaria para la protección de sus intereses de seguridad nacional, por lo que no existía base para cualquier cuestionamiento, aprobación, desaprobación o juicio. Asimismo, agregaron que el GATT era una organización de índole comercial, sin jurisdicción para abordar este tipo de cuestiones y que, en caso de tratarse, podría debilitar la Organización (C/M/188, 1985).

#### 5.1.2.4. Comunidades Europeas- Estados Unidos por Cuba (1997)

En 1996, el Congreso de EE.UU. aprobó Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana, conocida como Ley Helms-Burton, a través de la cual se disponían sanciones contra gobiernos, compañías y personas que comercien con propiedades en Cuba que, a entender del gobierno de EE.UU., les habían sido expropiadas. Para ello, la ley autoriza a los ciudadanos estadounidenses a iniciar procesos judiciales en tribunales federales frente a este tipo de situaciones.

A raíz de lo mencionado, En 1997, las CC.EE. solicitaron establecer un grupo especial (WT/DSB/M/26, 1996), entendiendo que, entre otras cosas, limitaba la libertad de las CC.EE. de exportar a Cuba o de comercian con productos de origen cubano. En oportunidad de las discusiones, los EE.UU. se defendieron alegando que la medida formaba parte de una tendencia de larga data en su política exterior y se encontraba asociada a preocupaciones relativas a su seguridad respecto de Cuba. En consecuencia, afirmaron entender que la diferencia planteada con las CC.EE. no era de carácter fundamentalmente comercial y que, por lo tanto, no debía solicitarse a un grupo especial que formulara una recomendación al respecto (WT/DSB/M/26, 1996).

El Órgano de Solución de Diferencias acordó el establecimiento de un grupo especial, sin embargo, en 1997, las CC.EE. solicitaron la suspensión de sus actividades mientras

negociaban una solución mutuamente convenida con los Estados Unidos (WT/DS38/5, 1997), la cual fue alcanzada 1998, quedando formalmente sin efecto las actividades del panel de expertos (WT/DS38/6, 1998).

#### *5.1.2.5. Estados Unidos – Medidas relativas a las importaciones de acero y aluminio (2018)*

Hacia 2018, el artículo XXI volvió a ocupar el centro de los debates en la OMC, tras la imposición, por parte de los EE.UU., de aranceles adicionales sobre las importaciones de acero y aluminio de todo el mundo. Al respecto, China, India, la Unión Europea, Canadá, México, Noruega, Rusia, Suiza y Turquía decidieron iniciar diferentes procedimientos de consulta con el objetivo de dilucidar el alcance y propósito de la medida.

En respuesta a la solicitud de consultas, EE.UU. remitió una comunicación similar a todas las Partes afirmando que el Presidente de ese país había determinado que los aranceles eran necesarios para ajustar las importaciones de esos productos dado que amenazaban con menoscabar la seguridad nacional de su país. Al respecto, entendían que las cuestiones relativas a la seguridad eran asuntos políticos no susceptibles de ser solucionados en la OMC y que, tal como refleja el texto del artículo XXI, cada miembro conservaba la facultad de determinar por sí mismo las medidas que estime necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad (WT/DS544/2, 2018).

#### *5.1.2.6. Rusia – Medidas que afectan al tráfico en tránsito (2019)*

En 2019, en el marco del Caso Rusia – Medidas que afectan al tráfico en tránsito (DS512), el grupo especial, conformado con el fin de analizar la controversia, decidió formular una interpretación acerca de la utilización del Artículo por parte de Rusia.

En línea con una interpretación amplia del Artículo, Rusia había sostenido, en las audiencias con el grupo especial, que la OMC no se encontraba en condiciones de determinar cuáles eran los intereses esenciales de seguridad de un Miembro y qué medidas eran necesarias para la protección de esos intereses, así como tampoco qué constituía una grave tensión y si existía una grave tensión en el caso concreto que los convocaba. Además, había afirmado que cualquier extralimitación sobre la interpretación del artículo XXI representaría una injerencia en los asuntos internos y externos de un



Estado soberano. Para ese país, según sus declaraciones en ese momento, la evaluación subjetiva de un Miembro “no puede ser puesta en duda o evaluada por ninguna otra parte” u órgano judicial, ya que no forman parte del conjunto de medidas “comerciales ordinarias” que los Grupos Especiales regularmente examinan (WT/DS512/R, 2019).

Ucrania expresó que el artículo XXI no suponía una excepción a las normas sobre la jurisdicción del GATT o del ESD. En este sentido, consideró que el grupo especial si tenía jurisdicción sobre las medidas aplicadas y que Rusia debía demostrar que existía la tensión internacional por la cual se implementan, así como, en caso de que existiera, aplicar las medidas sobre la base de la buena fe y en relación directa con la protección del interés esencial en cuestión (WT/DS512/R, 2019).

En carácter de terceras partes interesadas, algunos países emitieron su opinión acerca del caso y de la aplicación del artículo XXI. Australia afirmó que el Artículo 7 del ESD le otorga jurisdicción al grupo especial para examinar y formular constataciones a pesar de que la redacción del Artículo indica que le corresponde al Miembro determinar tanto sus intereses esenciales como las medidas que considere pertinente. Brasil adujo que el Artículo contiene un componente subjetivo relativo a la necesidad de la medida y otro objetivo asociado a la presencia de las circunstancias enumeradas en los incisos i a iii del apartado b). La Unión Europea afirmó que el artículo XXI no se encuentra eximido de examen y que el grupo especial debería poder observar fácticamente que la situación en cuestión requiere la aplicación de la medida, así como también si los intereses en juego son esenciales de seguridad. Por otro lado, EE.UU. reiteró que los grupos especiales no se encuentran facultados para examinar la invocación ni formular constataciones sobre la cuestión, dado que cada Miembro conserva la facultad de determinar por sí mismo las medidas que estime necesarias en las circunstancias que considere apropiadas (WT/DS512/R, 2019).

Al examinar las medidas implementadas por Rusia y la justificación bajo el artículo XXI, el grupo especial determinó que en el ESD no existía ninguna norma especial de procedimiento aplicable a diferencias relativas al artículo XXI y que las mismas eran susceptibles de ser examinadas. Al respecto, entendió contrario a la seguridad y previsibilidad consagrada en el GATT interpretar que el artículo XXI era una condición potestativa sin reservas que supedita la existencia de obligaciones a una simple expresión de voluntad unilateral (WT/DS512/R, 2019).

En relación a la aplicación del Artículo, determinó que debiera existir una relación auténtica y estrecha entre la medida y los objetivos de la misma. Al respecto, la expresión “*en tiempos de*”, del inciso iii, describe el vínculo entre las medidas y las situaciones de guerra, por lo que las mismas debieran aplicarse en ese contexto. Por otro lado, si bien reconoce que el término “*grave tensión internacional*” puede contener límites menos discernibles que el de “*guerra*”, su identificación debe realizarse en contexto con el resto de los incisos y encontrar relación con intereses de defensa o militares. En consecuencia, afirma que diferencias económicas o políticas no son suficientes para constituir una grave tensión a los efectos del apartado b) (iii) del artículo XXI. En estos casos, en términos del grupo especial, cuanto más se aleje la tensión del conflicto armado o del quebrantamiento de la ley y el orden, menos evidente serán los intereses de defensa o militares que cabe esperar surjan, por lo que en esos casos debería haber una mayor especificidad en la determinación del interés a preservar (WT/DS512/R, 2019).

Acerca de la expresión “*que estime*”, contenida en el párrafo b), el grupo especial determinó que la misma no satisfacía por sí misma el cumplimiento de las circunstancias descritas en el apartado b) iii. En este caso, debía también existir una situación de emergencia internacional para poder justificar a la medida bajo el artículo XXI. Sin embargo, consideró que la libertad de decisión si se ajustaría en la determinación tanto de la necesidad de las medidas como de los intereses esenciales o del conjunto de circunstancias que motivan a la medida (WT/DS512/R, 2019).

Al momento de examinar el concepto de intereses esenciales de seguridad, el grupo especial consideró que los mismos debían encontrarse relacionados con las funciones más fundamentales del Estado y que es ese actor quién tiene la potestad de definir lo que considera sus intereses esenciales de seguridad. Sin embargo, entendió que esto no significa que un Miembro tenga la libertad para elevar cualquier preocupación al grado de interés esencial de seguridad, sino que se encontraría limitado por la obligación de interpretar y aplicar de buena fe los requisitos listados en los romanitos del inciso b). Asimismo, el criterio de buena fe debiera también aplicarse a las medidas adoptadas, las cuáles deberían cumplir un requisito mínimo de correspondencia con los intereses esenciales a preservar (WT/DS512/R, 2019).

Sobre la base de las conclusiones mencionadas, el grupo especial determinó que desde 2014 existía una situación en las relaciones de Rusia con Ucrania que constituía un caso de grave tensión internacional en el sentido del inciso iii) del artículo XXI, y que cada una

de las medidas aplicadas en litigio fue aplicada en este caso de grave de tensión. Asimismo, considero que Rusia satisfizo las condiciones de la parte introductoria del apartado b) del artículo XXI y que, por consiguiente, cumplió los requisitos necesarios para invocar el inciso iii) del apartado b) del artículo XXI (WT/DS512/R, 2019).

## **5.2. Conclusiones parciales**

La historia de la negociación del artículo XXI y los casos descritos en este apartado permiten extraer algunas conclusiones parciales acerca de su utilización. Las mismas colaboran en contextualizar y sustentar los criterios de las próximas secciones de esta investigación.

En primer lugar, es posible identificar una preocupación inicial durante las negociaciones por la introducción del artículo, acerca de su vocabulario y los riesgos de abuso en su utilización. No obstante las discusiones mantenidas en ese momento, al momento de su inclusión, las Partes no compartían un entendimiento común tanto acerca de cómo debía utilizarse como de la jurisdicción de los mecanismos de solución de diferencias en casos que lo involucren.

En segundo lugar, producto de lo mencionado en el párrafo anterior, los casos ilustrativos presentados reflejan que el Artículo fue utilizado para defender concepciones diferentes de “intereses esenciales de seguridad”, en circunstancias distintas y mediante argumentos disímiles. Esto se replica también en las diferentes interpretaciones realizadas acerca de correspondencia del mecanismo de solución de diferencias en estos casos.

En tercer lugar, se identifican la presencia de esfuerzos por adoptar normas de procedimientos para guiar la utilización del Artículo, en particular mediante la Decisión Ministerial de 1982. No obstante, no es posible afirmar, a priori, que esto haya colaborado en uniformar criterios sobre su utilización. Asimismo, cabe destacar que el hecho de que un grupo especial haya procedido, en 2019, a interpretar el Artículo, no constituye un precedente vinculante que genere obligaciones. Sobre esto último cabe destacar que el único medio para adoptar interpretaciones vinculantes de los Acuerdos del GATT y la OMC es el previsto por el Artículo IX:2 del Acuerdo de Marrakech, y hasta el momento no se ha utilizado para este Artículo.

El hecho de que el Artículo haya sido utilizado con diferentes propósitos y de maneras diferentes, y de que no se haya conseguido adoptar una interpretación formal, disminuye la probabilidad de que su invocación, de la manera que fuese, sea identificada como una

violación a la norma. Siguiendo a Neuhold (Neuhold, 1999), la imposibilidad de identificar su utilización como una violación condicionaría la posibilidad de infligir costos, en el marco de los mecanismos previstos en el GATT y la OMC, por parte del resto de los Miembros.

## **6. Utilización del artículo XXI b y b iii) en la historia del GATT y la OMC**

### **6.1 Consideraciones generales**

Se presentan en este apartado los resultados del relevamiento de casos en los que se utilizó el artículo XXI b y b iii) para la implementación de medidas restrictivas al comercio a lo largo de la historia del GATT y la OMC. Como se mencionó anteriormente, la selección fue realizada a partir de una búsqueda de documentos en las bases oficiales de datos de del GATT y de la OMC. Dado que no existen requisitos formales de notificación para la utilización del artículo XXI, algunos casos que podrían haberse encontrado justificados bajo este artículo y no lo fueron, no se encuentran comprendidos dentro del universo de seleccionados.

Cada uno de los casos se encuentra delimitado por las partes involucradas y la medida restrictiva en cuestión. Dentro de cada uno de ellos es posible identificar múltiples invocaciones del artículo XXI, sucedidas en las diferentes intervenciones realizadas para justificar o cuestionar a las medidas en distintos momentos de su vigencia.

Los casos se presentan en orden cronológico a partir del momento en el que la medida fue implementada. Cada uno de ellos se encuentra acompañado por una descripción en dónde se detallan los actores involucrados, el tipo de medida, la motivación detrás de la medida y su evolución desde la invocación del artículo XXI hasta la finalización de la medida, en los casos en dónde se cuenta con fuentes al respecto. Acerca de esto, cabe destacar que muchos de los casos podrían haberse discontinuado en su desarrollo formal en el GATT o la OMC, registrable a través de documentos capaces de ser relevados, dado que las Partes podrían haber conducido la controversia y alcanzado una solución a través de otras alternativas de solución de diferencias. Asimismo, la descripción de los casos se encuentra limitada en extensión en función de los propósitos de esta investigación.

Luego de la descripción de los casos y de las causas de cada una de las medidas, se comparará el nivel de desarrollo del Estado responsable de haber implementado la medida, diferenciando a los actores en las categorías de países desarrollados (PD) y países en desarrollo (PED) cuando corresponda. El ejercicio de comparación se propone evaluar la existencia de sesgos a favor o en contra de alguno de los dos grupos de países señalados y evaluar la relación de esto con las motivaciones subyacentes a la utilización.

Hacia el final del apartado se presentarán las conclusiones parciales resultantes de los casos relevados, las motivaciones y los tipos de actores involucrados.

## **6.2 Resultados del relevamiento de casos en dónde se haya utilizado el artículo XXI b) o b) iii).**

### *6.2.1 Embargo comercial de Estados Unidos a Cuba (1960-actualidad)<sup>9</sup> - C1*

Con motivo de las expropiaciones llevadas adelante por el Gobierno de Cuba desde 1959, y su posterior enfrentamiento político en contexto de la Guerra Fría, EE.UU. mantiene un embargo sobre el comercio con Cuba desde 1960 hasta la actualidad. El mismo se encuentra implementado a través del Tesoro y el Departamento de Comercio de EE.UU. y, a lo largo de su existencia, ha ido variando en intensidad y cobertura de operaciones, comprendiendo tanto flujos comerciales como financieros y migratorios. Las sanciones comerciales fueron reforzadas con medidas de otro tipo, como, entre otras, la decisión de EE.UU., en 1962, de no otorgar asistencia internacional a los países que asistieran a Cuba o que, con barcos de su bandera, transportaran bienes desde y hacia Cuba, implementada a través de la *Foreign Assistance Act de 1961*.

El embargo se reforzó en 1982, 1991 y 1996. Primero, restringiendo el comercio de servicios con la isla, mediante la prohibición de viajes por turismo y negocios a Cuba (1982), luego prohibiendo a las embarcaciones que alcancen territorio cubano ingresar a Estados Unidos por 180 días, a través de la Ley para la Democracia Cubana (1991) y, finalmente, extendiendo el alcance de las sanciones a los países que comerciaran con Cuba, mediante la Ley de la Libertad Cubana y Solidaridad Democrática, también conocida como Helms-Burton (1996).

---

<sup>9</sup> Para más información ver: Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism. Case 60-3. US vs. Cuba (1960-: Castro). 2011. Peterson Institute for International Economics. Disponible en: <https://www.piie.com/publications/papers/sanctions-cuba-60-3.pdf>

En el GATT, la medida fue denunciada por Cuba por primera vez en 1968, con motivo de la confección del inventario de medidas no arancelarias en el marco del Comité de Productos Industriales. En ese contexto, la delegación cubana incluyó al embargo bajo el título de medidas no arancelarias que afectan al comercio con Cuba (Com.IND/4, 1968). Un año después, con motivo del primer examen del inventario, EE.UU. confirmó la existencia de las medidas y agregó que las mismas se encontraban justificadas bajo el artículo XXI por motivos de defensa individual y colectiva y con el fin de promover la seguridad nacional y hemisférica. Cuba respondió que la invocación no era adecuada porque la medida no había sido autorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (COM.IND/W/12, 1969).

El bloqueo volvió a ser señalado por Cuba en diferentes oportunidades a lo largo de la historia del GATT y la OMC. En 1986, circuló un comunicado denunciando a EE.UU. por haber prohibido el otorgamiento de cuotas de azúcar a países en los que hubiese sospecha que re-exportaban azúcar cubana (L/5980, 1986), frente al cual EE.UU. contestó que las medidas se insertaban, como salvaguardia procedimental, a las medidas mantenidas por motivos de seguridad nacional desde 1962 (C/M/198, 1986). En 1992, en el marco de la reunión por el examen de políticas comerciales de los EE.UU., Cuba recordó que el bloqueo era una violación a los principios del GATT que la había privado de entre 15.000 y 30.000 millones de dólares (C/RM/M/23, 1992). Esto volvió a ser señalado en 1994 con motivo del mismo mecanismo de examen (C/RM/M/45, 1994).

En 1997, a raíz de la imposición de la Ley Helms Burton, las CC.EE. solicitaron el establecimiento de consultas a EE.UU. por incompatibilidades con las obligaciones del GATT y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Además, denunciaban que algunas disposiciones limitaban la libertad de las CC.EE. de exportar a Cuba o de comerciar con productos de origen cubano, así como restringían la libertad de tránsito por los puertos de EE.UU., entre otras limitaciones (WT/DS38/1, 1996). EE.UU. se defendió sosteniendo que la medida formaba parte de una tendencia de larga data en su política exterior asociada a preocupaciones relativas a su seguridad respecto de Cuba (WT/DSB/M/26, 1996). El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) acordó el establecimiento de un grupo especial, sin embargo, en 1997, las CC.EE. solicitaron la suspensión de sus actividades mientras negociaban una solución con los EE.UU. (WT/DS38/5, 1997), la cual fue alcanzada 1998, quedando formalmente sin efecto las actividades del panel (WT/DS38/6, 1998).

Las controversias formales alrededor de las medidas finalizaron en 1997, sin embargo, Cuba continuó reclamando y cuestionando la legitimidad del bloqueo en el marco de la OMC, tanto a través de la presentación de comunicaciones a la Secretaría de esa Organización (TN/MA/W/71, 2006) como en el marco de los exámenes de política comercial de Estados Unidos (WT/TPR/M/126/Add.3, 2004); (WT/TPR/M/160/Add.1, 2006) (WT/TPR/M/235, 2010); (WT/TPR/M/360/Add.1, 2016).

#### *6.2.2. Restricciones a la importación de petróleo y derivados implementada por Estados Unidos (1959-1973)<sup>10</sup> – C2*

En 1970, en el marco del Grupo Conjunto de Trabajo sobre Restricciones a las Importaciones del Comité de Comercio de Productos Industriales, las CC.EE. y Canadá rechazaron el argumento de EE.UU. de que las restricciones cuantitativas a la importación de petróleo y derivados que ese país mantenía podían encontrarse justificadas bajo el amparo del artículo XXI. Al respecto, EE.UU. manifestó que las medidas se encontraban justificadas en la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962 y eran motivadas por razones de seguridad nacional, en virtud del artículo XXI, con el objetivo de mejorar el grado de industrialización de EE.UU. en el sector y reducir la competencia extranjera de estos productos (COM.IND/W/28/Add.1, 1970).

Las medidas eran instrumentadas a través de la *Mandatory Oil Import Quota Program*, en vigor desde 1959 hasta 1973. Instaurado través de la Proclama 3279 de 1959, el Presidente declaraba en ella la necesidad de realizar ajustes a la importación de petróleo crudo sin terminar y de productos terminados, con el objetivo de que las importaciones extranjeras no amenacen su seguridad nacional. A raíz de la medida, se limitaron las importaciones a porcentajes variables vinculados a la producción nacional.

#### *6.2.3. Prohibición de importaciones de Ghana a Portugal (1961) – C3*

En 1961, en el marco de la negociación sobre el Protocolo de Adhesión de Portugal al GATT, Ghana comunicó que mantendría las restricciones a la importación de bienes portugueses, que venía sosteniendo, en virtud del artículo XXI b) iii) (SR.19/12, 1961 ). Al respecto, manifestó entender que el reciente desenlace de las guerras coloniales portuguesas en el territorio de Angola representaba una amenaza potencial para todo el continente africano. Bajo su interpretación, el artículo XXI le permitía a cada Estado

---

<sup>10</sup> Para más información ver: 3 Stat. C25 – Adjusting imports of Petroleum and Petroleum Products into the United States. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-73/pdf/STATUTE-73-PgC25.pdf>; Charles J. Cicchetti & William J. Gillen. The Mandatory Oil Import Quota Program: A Consideration of Economic and Equity. 13 Nat. Resources J. 399 (1973).

decidir libremente qué consideraban necesario para proteger sus intereses de seguridad nacional. Además, sostuvo que estos no necesariamente debían verse enfrentados a una amenaza actual sino que una de carácter potencial, como la que entendía significaba Portugal, también aplicaba para justificar una medida bajo esa cláusula.

#### *6.2.4. Cuota de importación para el calzado militar implementada por Suecia (1975-1977) – C4*

En 1975, Suecia notificó al Consejo del GATT su intención de imponer un sistema de cuotas de importación global para los zapatos de cuero, zapatos de plástico y botas de goma de todos los orígenes. Las cuotas serían determinadas en base a las importaciones promedio del período 1972-1974 y tendrían por objetivo mantener un nivel mínimo de producción doméstica para sostener la capacidad vital de esas industrias (C/M/109, 1975).

Conforme a lo notificado por ese país, la medida se implementaba por la disminución en la producción de estos bienes durante las décadas de los sesenta y los setenta como resultado del aumento en los costos de producción y de la “tradicional liberal comercial” de Suecia, lo cual había aumentado sustancialmente la proporción de zapatos importados. Para Suecia, esto amenazaba la planificación de la economía de defensa en situaciones de emergencia, como parte integral de su sistema de defensa y, por lo tanto, la medida respondía a la defensa de sus intereses esenciales de seguridad, bajo el amparo del artículo XXI (C/M/109, 1975).

#### *6.2.5. Suspensión a las importaciones provenientes de Argentina implementadas por las CC.EE., Canadá y Australia (1982)<sup>11</sup> – C5.*

En el marco del conflicto que enfrentó a la Argentina y al Reino Unido de Gran Bretaña por las Islas Malvinas, en solidaridad y tras el pedido de este último, las Comunidades Europeas decidieron imponer, el 10 de abril, un embargo total sobre las importaciones provenientes de Argentina. Las medidas fueron mantenidas hasta el 17 de mayo y devinieron en intensas discusiones en el marco del GATT a raíz de las justificaciones provistas por los involucrados. Canadá y Australia participarían de la medida por formar parte del Commonwealth y haber sido convocados por el Reino Unido a tales efectos.

---

<sup>11</sup> Para más información ver: Martin, L. (1992). Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict. *International Security*, 16(4), 143-178. doi:10.2307/2539190



El 30 de abril de 1982, Argentina circuló una comunicación entre los Miembros del GATT acusando a Canadá, Australia y a las CC.EE. de infringir los principios y objetivos del GATT al suspender las importaciones provenientes de Argentina. Para este país, las medidas representaban una agresión económica que intervenía, de manera injustificada, en un conflicto armado ajeno a las Partes responsables de aplicarlas (L/5317, 1982). En respuesta, los países señalados se limitaron a justificar que las medidas habían sido adoptadas en función de sus derechos inherentes consagrados en el artículo XXI (L/5319, 1982).

En contexto de los debates sobre la medida, las CC.EE. reiteraron que eran adoptadas en virtud de sus derechos consagrados en el artículo XXI y que el ejercicio de los mismos era una excepción, por lo que las medidas no necesitaban notificación, justificación o aprobación, “tal como demostraban 35 años de aplicación del GATT” (C/M/157, 1982). En esa línea, agregaron que “cada Parte Contratante era el juez del ejercicio de esos derechos” (C/M/157, 1982). En apoyo, los EE.UU. manifestaron que el GATT no era el foro apropiado para resolver ese tipo de controversias. Advirtió, además, que entendía que la letra del artículo le permitía a las partes juzgar que era necesario para proteger sus intereses esenciales de seguridad (C/M/157, 1982).

#### *6.2.6. Embargo comercial de Estados Unidos a Nicaragua (1985-1990) – C6*

Entre 1981 y 1990, EE.UU. llevó adelante una política exterior activa orientada a desestabilizar al gobierno sandinista en Nicaragua. En líneas generales, el conjunto de medidas militares y económicas adoptadas durante ese período se encontraban orientadas a presionar al gobierno nicaragüense para que cese su apoyo a gobiernos de izquierda en Centroamérica, desincentivar el apoyo de la Unión Soviética en la región y forzar una transición democrática en ese país<sup>12</sup>.

En mayo de 1985, EE.UU. notificó al GATT la imposición de un embargo total sobre el comercio con Nicaragua, argumentando que las políticas y acciones de ese gobierno constituían una amenaza inusual y extraordinaria a la seguridad nacional y a la política exterior de EE.UU. (L/5803, 1985). En ese contexto, afirmó que las medidas se encontraban amparadas en el artículo XXI b) iii), el cual le permitía a cada Parte llevar

---

<sup>12</sup>Para más información ver: Leogrande, W. (1996). Making the Economy Scream: US Economic Sanctions against Sandinista Nicaragua. *Third World Quarterly*, 17(2), 329-348. Retrieved from <http://www.jstor.org.eza.udesa.edu.ar/stable/3993096>

adelante cualquier acción que considere necesaria para la protección de sus intereses de seguridad nacional. Según EE.UU., esto volvía inadmisibles cualquier cuestionamiento, aprobación, desaprobación o juicio sobre la medida en el marco del GATT, sumado a lo cual, bajo su consideración, este organismo de índole comercial no tenía jurisdicción para abordar cuestiones políticas de este tipo (C/M/188, 1985).

En julio de 1985, Nicaragua solicitó el establecimiento de un grupo especial para examinar el caso (C/M/191, 1985). El Grupo fue conformado en 1986 con límites en los términos de referencia de su mandato, tras la exigencia de EE.UU. de que el mismo no examinara la motivación o validez de la invocación del artículo XXI b) iii) (C/M/196, 1986). Las discrepancias entre los miembros acerca de la utilidad del informe en cuestión impidieron la adopción, a través del consenso, del resultado presentado por el grupo especial. En marzo de 1990, Nicaragua informó que los EE.UU. habían suspendido el embargo. El informe resultante de la investigación del grupo especial no llegó nunca a adoptarse.

#### *6.2.7. Suspensión de ventajas concedidas por parte de las CC.EE. a Yugoslavia (1991) – C7*

En diciembre de 1991, en el marco de la guerra civil en Yugoslavia, las CC.EE. comunicaron al GATT que suspendían de manera inmediata el efecto de algunas concesiones comerciales otorgadas sobre base preferencial a Yugoslavia, así como el acuerdo en materia de carbón y acero con ese país, entre otras medidas (L/6948, 1991). Conforme a lo señalado por las CC.EE., la decisión fue adoptada en virtud del artículo XXI del GATT, por el riesgo potencial de que la inestabilidad presente en la región balcánica se extendiera hacia el resto de Europa.

El 23 de diciembre de 1991, Yugoslavia solicitó el inicio de un procedimiento de consultas y el establecimiento de un grupo especial para examinar las medidas. Las CC.EE. rechazaron la solicitud de consultas y agregaron considerar que el establecimiento del panel podría exacerbar el conflicto hacia el interior de Yugoslavia (C/M/254, 1992). Además, consideraban que abordar el asunto en el GATT no resultaba apropiado dada la naturaleza política del conflicto (C/M/255, 1992). El grupo especial se constituyó en marzo de 1992, pero no llegó a actuar producto de la posterior disolución de Yugoslavia (C/M/255, 1992).

*6.2.8 Restricciones cuantitativas a la importación de petróleo y derivados implementada por Polonia (1993-1997) – C8*

En 1993, Polonia notificó al Grupo Técnico sobre Restricciones Cuantitativas y Otras Medidas No Arancelarias imponer restricciones cuantitativas a la importación de petróleo, aceites y derivados y gases de petróleo obtenido de materiales bituminosos en virtud del artículo XXI b) iii). La medida, según lo notificado en ese momento, tendría una vigencia de cinco años y se encontraba sostenida sobre un acuerdo entre Polonia y las CC.EE (NTM/W/6/Rev.5/Add.7, 1993).

Las medidas habían sido establecidas en 1991, en el marco del proceso de reforma económica de Polonia. Consistieron en un sistema de cuotas de importación para el petróleo y productos derivados, orientadas a proteger de manera “temporaria” la industria nacional en el sector. El otorgamiento de licencias de importación se encontró administrado por el Ministerio de Relaciones Económicas Exteriores. Conforme a lo informado por Polonia en contexto del examen de política comercial de 1993, los niveles que se permitían ingresar al país correspondían a un valor determinado por el equilibrio de la oferta y la demanda doméstica (C/RM/M/31/Add.1, 1993). Los contingentes fueron eliminados a partir del 1° de enero de 1997 (WT/TPR/S/71, 2000).

*6.2.9. Impuestos adicionales implementados por Nicaragua a la importación de productos provenientes de Colombia y Honduras (1999-2017) – C9*

El 7 de diciembre de 1999, a través de la Ley N° 325, Nicaragua creó un impuesto adicional del 35% aplicable a cualquier bien y servicio importado, manufacturado y ensamblado de procedencia u origen de Honduras y de Colombia.

Colombia solicitó el establecimiento de un grupo especial en diciembre de 1999 (WT/DS188/2, 2000), a partir de considerar que anulaban las ventajas resultantes de los Acuerdos del GATT y la OMC. Nicaragua afirmó que habían adoptado la medida en virtud del artículo XXI b) iii), con motivo de la ratificación por Colombia y Honduras del Tratado de Delimitación Marítima en el Mar Caribe. Para Nicaragua, el Tratado atentaba directamente contra sus derechos soberanos, imponiendo límites de manera arbitraria, ilegal y unilateral a través del reconocimiento bilateral entre Colombia y Honduras de sus límites sobre el Mar Caribe. Según Nicaragua, la ratificación del Tratado había sido

acompañada por el desplazamiento de tropas y material bélico hondureño en su frontera norte, además de maniobras militares en la región fronteriza. Al respecto, sostuvieron que este marco había justificado la adopción de medidas amparadas en el artículo XXI, ejerciendo de esta manera el derecho de todo Estado a salvaguardar sus intereses de seguridad (WT/DSB/M/78, 2000).

El grupo especial fue establecido el 28 de mayo pero el procedimiento no avanzó más allá de la fase de consultas y las medidas fueron desmanteladas por Nicaragua para Honduras en 2003 y para Colombia en 2017<sup>13</sup>.

#### *6.2.10 Denegación del Trato de Nación Más Favorecida (NMF) de Pakistán a India (2002-actualidad) – C10*

La medida se inscribe en el conflicto histórico originado en 1947 a raíz de las disputas territoriales por el control de Cachemira que mantienen India y Pakistán. En 1996, tras ingresar a la OMC, India le otorga el trato de NMF a Pakistán, sin embargo, este último actor decidió no hacerlo<sup>14</sup>.

En el examen de política comercial de Pakistán, en 2002, India le consultó a ese país los motivos por los cuales le denegaban constantemente el trato de NMF. Al respecto, Pakistán contestó que la relación comercial entre ambas partes no podía entenderse ajena al conflicto político que durante los últimos 50 años había caracterizado a las relaciones entre ambos países. En consecuencia, señaló al artículo XXI b) iii) como justificativo para la denegación (WT/TPR/M/95/Add.1, 2002).

En esa misma reunión, Pakistán agregó que las relaciones bilaterales se encontraban en proceso de normalización y que, eventualmente, el asunto relativo al trato NMF podría ser abordado allí en el marco de esa discusión. No obstante lo mencionado, el asunto fue planteado nuevamente por India en 2008 en el mismo contexto, sobre lo cual Pakistán se limitó a responder que las relaciones entre ambos países estaban mejorando (WT/TPR/M/139/Add.1, 2008). Hasta 2019, Pakistán no había otorgado la condición de NMF a la India, a pesar de si haber realizado un proceso de liberalización de su comercio con ese país.

---

<sup>13</sup>Comercio respalda derogación del "impuesto patriótico". 2 de marzo de 2017. Disponible en: <https://confidencial.com.ni/comercio-respalda-derogacion-del-impuesto-patriotico/>

<sup>14</sup> Para más información ver: De, Prabir; Raihan, Selim; Ghani, Ejaz. (2013) What Does MFN Trade Mean for India and Pakistan? Can MFN be a Panacea?. Policy Research Working Paper; No. 6483. World Bank, Washington, DC.

*6.2.11. Medidas restrictivas al comercio impuestas por Emiratos Árabes Unidos (EAU) a Qatar (2017-actualidad) – C11*

El 4 de agosto de 2017, Qatar solicitó la celebración de consultas con los Emiratos Árabes Unidos (EAU) por las medidas implementadas por ese país que restringían el comercio de bienes, servicios y afectaban los derechos de propiedad intelectual de Qatar. Además, acusó a los EAU de prohibir a los nacionales qataríes desplazarse y permanecer en su territorio para la prestación de servicios y consumir servicios tanto en Qatar como en los EAU. Sobre los derechos de propiedad intelectual, sostenían que EAU violaba los derechos de autor de nacionales de Qatar al prohibir la difusión de contenidos de televisión (WT/DS526/1, 2017). El 12 de octubre, Qatar solicitó el establecimiento de un grupo especial para examinar las medidas.

En reunión del Órgano de Solución de Diferencias del 23 de octubre de 2017, los EAU sostuvieron que las medidas señaladas por Qatar fueron impuestas debido al apoyo y la financiación constante que ese país sostiene a favor de organizaciones que plantean graves problemas de seguridad nacional para los EAU. Al respecto, alegaron que el artículo XXI del GATT autorizaba a los miembros a adoptar cualquier medida que consideren necesaria para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad. Por este motivo, consideraban que las medidas no podían ser examinadas por un grupo especial, dado que el sistema no se encontraba diseñado para juzgar problemas de índole no comercial (WT/DSB/M/403, 2017).

*6.2.12. Medidas impuestas por Rusia que afectan al tránsito de productos ucranianos (2017-2019) – C12*

Las medidas se insertan en el conflicto militar que sostienen Rusia y Ucrania desde 2014, a partir de la intervención de Rusia en la Península de Crimea en febrero de ese año y su posterior apoyo a grupos separatistas en la región oriental de Ucrania.

El 21 de septiembre de 2016, Ucrania solicitó la celebración de consultas con Rusia por medidas de este último que restringían el tránsito de productos ucranianos en su territorio. A partir de enero de 2016, el tránsito internacional de mercancías por carretera y ferrocarril desde Ucrania hasta Rusia debía llevarse adelante únicamente desde Bielorrusia y someterse a procedimientos especiales de identificación. En julio de 2016, esa medida fue complementada exigiendo que las mercancías con destino a Kirguistán y

Kazajstán también sufrieran el mismo recorrido. Además, se prohibió el tránsito de mercancías sujetas a tipos arancelarios superiores a cero (conforme con el Arancel Aduanero Común de la Unión Económica Euroasiática) y de algunas mercancías específicas sujetas a embargo (WT/DS512/1, 2016).

El 9 de febrero de 2017, tras no haber conseguido resolver la diferencia a través de las consultas, Ucrania solicitó el establecimiento de un grupo especial. Rusia justificó que las medidas habían sido impuestas en virtud de los derechos consagrados en el artículo XXI b) iii), producto de la grave tensión internacional que rodeaba las relaciones entre ambos países (WT/DS512/1, 2016).

Por primera vez en la historia del mecanismo de solución de diferencias, en 2019, el grupo especial abordó la utilización del artículo XXI en la elaboración de su informe. Al examinar las medidas implementadas por Rusia, el grupo especial determinó que desde 2014 existía una situación semejante a una grave tensión internacional en las relaciones entre Ucrania y Rusia y que, conforme a lo informado por Rusia, las medidas se encontraban amparadas en el artículo XXI b) iii) (WT/DS512/R, 2019).

#### *6.2.13. Aranceles adicionales sobre las importaciones de acero y aluminio impuestos por Estados Unidos (2018-actualidad) – C13.*

El 23 de marzo de 2018, EE.UU. impuso aranceles adicionales sobre las importaciones de acero y aluminio, del 25% y 10% respectivamente, procedentes de todo el mundo<sup>15</sup>. A consideración de EE.UU, los aranceles se encontraban justificados en el aumento de las importaciones de productos derivados del acero y del aluminio, lo que condicionaba la producción local, necesaria para industrias críticas y de defensa (Estados Unidos, 2018) (Estados Unidos , 2018)<sup>16</sup>.

En el marco de la OMC, China, India, la Unión Europea, Canadá, México, Noruega, Rusia, Suiza y Turquía decidieron iniciar diferentes procedimientos de consulta con el objetivo de

---

<sup>15</sup> En ese momento, Canadá, México, Australia, Argentina, Corea del Sur, Brasil y la Unión Europea fueron exceptuados de la medida.

<sup>16</sup> Para más información ver: The effect of imports of Steel on the National Security. An investigation conducted under section 232 of the trade expansion act of 1962, as amended. U.S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security of Technology Evaluation. 11 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/steel/2224-the-effect-of-imports-of-steel-on-the-national-security-with-redactions-20180111/file>

The effect of imports of aluminum on the National Security. An investigation conducted under section 232 of the trade expansion act of 1962, as amended. U.S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security of Technology Evaluation. 17 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/aluminum/2223-the-effect-of-imports-of-aluminum-on-the-national-security-with-redactions-20180117/file>

dilucidar el alcance y el propósito de la medida y entendiéndola contraria a determinadas obligaciones contraídas. Como respuesta, EE.UU. remitió una comunicación similar a todas las Partes, afirmando que el Presidente había determinado que los aranceles eran necesarios para ajustar las importaciones de esos productos dado que amenazaban con menoscabar la seguridad nacional de su país. Al respecto, EE.UU. sostuvo entender que las cuestiones relativas a la seguridad eran asuntos políticos no susceptibles de ser solucionados en la OMC y que, tal como refleja el texto del artículo XXI, cada miembro conservaba la facultad de determinar por sí mismo los asuntos que estime necesarios la protección de sus intereses esenciales de seguridad (WT/DS544/2, 2018).

### ***6.3. Características de la utilización de la utilización de los artículos XXI b) y b) iii***

El universo de casos relevado permite identificar que los artículos XXI b) y XXI b) iii) del GATT fueron utilizados en trece oportunidades a lo largo de la historia del GATT y de la OMC. Seis de ellos se iniciaron y finalizaron en el marco del GATT, antes de 1995, mientras que los siete restantes o fueron iniciados luego de la creación de la OMC, en 1995, o continuaron vigentes luego de 1995, a pesar de haberse iniciado antes de esa fecha. Tomando como referencia el período 1947-2018, en promedio, se registra un caso cada cinco años y medio, observándose un aumento durante el período 2017-2018, en dónde el Artículo fue utilizado en tres oportunidades en dos años. Las medidas que mayor extensión temporal registran son los embargos a Cuba y a Nicaragua implementados por Estados Unidos y la denegación del trato NMF por parte de Pakistán a India.

#### ***6.3.1 Características de la utilización según el tipo de motivación***

En línea con lo señalado en apartados anteriores, los artículos XXI b) y XXI b) iii) se han utilizado por diferentes motivos para justificar la implementación de medidas restrictivas. Los tres tipos de motivación que ordenan la clasificación propuesta suponen que la cláusula ha servido para salvaguardar intereses de índole económico, militar y político. Cabe señalar que las tres categorías identificadas responden a tipos ideales y que algunos de los casos pueden mostrar la presencia de más de una de ellas.

En siete oportunidades (C1; C3; C6; C7; C9; C10; C11) las motivaciones que subyacieron a la implementación de las medidas fueron políticas, orientadas a presionar económicamente al Estado objetivo por diferencias políticas o ideológicas. Este es el caso de los embargos impuestos por Estados Unidos a Cuba (C1) y a Nicaragua (C6), el

embargo mantenido por Ghana a Portugal en contexto de las guerras por la independencia de África (C3), la anulación de ventajas otorgadas por las CC.EE. a Yugoslavia con motivo de la guerra civil en ese país (C7), el impuesto adicional implementado por Nicaragua contra las importaciones de Colombia y Honduras (C9), la denegación del trato NMF a India por parte de Pakistán (C10) y el embargo instalado por parte de EAU al comercio de bienes y servicios con Qatar (C11).

La característica distintiva de estos casos, asociada a su motivación, es la ausencia de un enfrentamiento militar directo sostenido entre las Partes involucradas en el momento de la implementación de la medida. En relación a los embargos a Cuba y Nicaragua, el vínculo conflictivo entre las Partes y Estados Unidos respondía esencialmente a diferencias políticas e ideológicas entre los gobiernos, y la medida se encontraba orientada a forzar, en última instancia, un cambio de gobierno en esos países. En los casos de Ghana, las CC.EE y Qatar la finalidad radicaba en mostrar disconformidad con una política particular que se encontraba o se encuentra llevando adelante el Estado objetivo. Respecto de Pakistán, la decisión de no extender el trato de NMF a India sucede en el marco del conflicto histórico entre las Partes, el cual, a pesar de haber atravesado por fases de enfrentamiento militar, no son estas las que explican en totalidad la medida.

En dos casos (C5 y C12) las sanciones fueron impuestas por motivaciones de índole militar. En particular, estos casos comparten el mantenimiento de un conflicto armado entre las Partes cuando la medida fue implementada. En el caso del embargo impuesto por las CC.EE., Australia y Canadá a la Argentina durante la Guerra de Malvinas (C5), las medidas se encontraron orientadas a incidir en la resolución del conflicto, restringiendo el abastecimiento de bienes críticos para Argentina en ese momento. En el caso de Rusia y Ucrania (C12), las medidas responden al conflicto militar que mantiene, desde 2014, el gobierno de Ucrania y las auto-proclamas Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk, auspiciadas ambas por Rusia.

Por último, en cuatro casos las medidas fueron instaladas por razones económicas con el objetivo de fortalecer una determinada rama de la industria nacional mediante la limitación del ingreso de productos extranjeros. En dos oportunidades (C2 y C13), Estados Unidos utilizó el artículo XXI para justificar medidas orientadas a limitar el ingreso de petróleo, entre 1959 y 1973, y las importaciones de acero y aluminio en 2018. Los casos restantes corresponden los sistemas de cuotas de importación impuestos por Polonia al petróleo en 1993 (C8) y por Suecia al calzado, en 1975 (C4).



### 6.3.2 Características de la utilización según el nivel de desarrollo del país responsable de la medida.

En relación al nivel de desarrollo de los Estados responsables de utilizar el artículo XXI b) y b iii), es posible observar una paridad en la cantidad de oportunidades en que los países desarrollados (PD) y los países en desarrollo (PED) lo utilizaron. El universo de casos relevado le atribuye responsabilidad en siete oportunidades a los PD y en seis a los PED. EE.UU. representa el Estado que mayor cantidad de veces utilizó el artículo XXI, con cuatro casos, significando más de la mitad de los correspondientes a los PD y más de un tercio del total de invocaciones. En relación a los PED, en ningún caso un mismo Estado utilizó más de una vez la cláusula de seguridad nacional para justificar una medida.

No obstante lo mencionado, la aparente igualdad con que se le puede atribuir responsabilidad a los PD y a los PED puede ser considerada relativa si se tiene en consideración que, conforme a lo señalado por la OMC<sup>17</sup>, cerca de dos tercios de sus Miembros son considerados países en desarrollo en función del tipo de compromisos que han asumido en algunos de sus Acuerdos. Al respecto, esto permite inferir que algunos países pertenecientes al 33% de mayor nivel de desarrollo de la Organización lo utilizaron en misma cantidad de oportunidades que países asociados al 66% de menor nivel de desarrollo.

Un análisis acerca de la utilización por parte de los PD permite observar que fue utilizado en cuatro oportunidades contra PED y en tres contra las importaciones de todos los destinos. En tres casos, las medidas se orientaron a países de su misma región (C1, C6 y C7), mientras que en los restantes se encontraban dirigidas contra las importaciones de todo el mundo (C2, C4 y C13), sólo en un caso el objetivo fue específicamente un Estado extra-regional (C5). En ninguna oportunidad, este grupo utilizó el artículo XXI b) y b) iii) para justificar medidas orientadas exclusivamente en contra de países de su mismo grupo.

En relación a las motivaciones detrás de las medidas de los PD, no se identifica un sesgo claro a favor de alguna de las categorías. En tres oportunidades las motivaciones fueron de tipo económico (C2, C4 y C13), en tres políticas (C1, C6 y C7) y en la restante militar (C6). En este sentido, no es posible afirmar que la utilización del artículo XXI por parte de este grupo haya estado orientada a alcanzar objetivos similares. Por el contrario, las

---

<sup>17</sup> Ver Understanding the WTO: Developing Countries. Disponible en: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/dev1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/dev1_e.htm)

diferencias permiten suponer un aprovechamiento de la flexibilidad del artículo para perseguir motivaciones particulares.

La utilización del artículo por parte de los PED demuestra que en cuatro oportunidades el objetivo fue un país del mismo grupo (C9; C10; C11 y C12), en un caso se encontraba dirigida contra todos los países (C8) y sólo en una oportunidad la medida fue dirigida contra un PD (C3). Es importante destacar que, de los seis casos, cinco corresponden a conflictos de índole política o militar con países limítrofes (C3, C9, C10, C11 y C12). En una sola oportunidad el artículo fue utilizado por un PED por motivos económicos (C8), dirigiendo la medida, en este caso, contra las importaciones de todos los destinos.

#### **6.4. Conclusiones parciales**

En este apartado se propuso analizar los resultados del relevamiento de casos relativo a la utilización del inciso b) y b) iii) del artículo XXI del GATT, con el objetivo principal de describir la utilización del artículo e identificar tendencias asociadas al nivel de desarrollo de los países responsables de utilizarlo y a las motivaciones que impulsaron esta decisión.

Los resultados permiten identificar una paridad relativa en términos cuantitativos respecto de la cantidad de oportunidades en que el Artículo ha sido utilizado por PD y PED, teniendo en consideración que a pesar de ser los PED un grupo mayoritario dentro de la Organización, la utilización por parte de ellos ha sido en misma proporción que por el lado de los PD . No obstante lo mencionado, las tendencias que merecen destacarse son de índole cualitativo y pueden encontrarse en las características de su utilización, en particular en las asociadas a los objetivos de las medidas y a las motivaciones que subyacen la decisión de implementarlas.

En el caso de los PD, la utilización del artículo demuestra predominantemente la selección de objetivos de menor nivel de desarrollo, destacándose que en ninguna oportunidad este grupo invocó al artículo XXI para justificar medidas orientadas exclusivamente contra PD (sin perjuicio de las implementadas hacia todos los destinos). En relación a las motivaciones, si bien no es posible identificar el predominio del algún tipo, este grupo utilizó en mayor proporción que los PED argumentos económicos para defender sus intereses esenciales de seguridad. Dentro de este grupo, los casos que involucran a Estados Unidos como responsable representan más de la mitad del total de los casos.

En relación a los PED, es posible identificar características comunes en la utilización del Artículo entre los diferentes casos. En primera instancia, no existe un PED que haya utilizado en más de una oportunidad al Artículo para justificar medidas restrictivas, factor que permite afirmar que ninguno ha optado en elegirlo como una herramienta recurrente en el desarrollo de su política comercial. En segundo lugar, a diferencia de los PD, los PED si han utilizado esta cláusula directamente contra países de su mismo nivel de desarrollo . Esto se pone claramente de manifiesto cuando se advierte que cinco de los seis casos que se le atribuyen corresponden a conflictos limítrofes de índole política o militar.

La comparación de cómo cada grupo ha utilizado el artículo XXI permite afirmar, en primer lugar, que los PED han sido los principales afectados por medidas restrictivas originadas desde ambos grupos, cuando estas contaron con objetivos específicos y no estuvieron dirigidas a todos los destinos. En contraposición, en una sola oportunidad un PD se vio, de manera aislada, afectado por una medida de estas características

En línea con el párrafo anterior, los PD han recurrido en mayor proporción que los PED a las motivaciones económicas como fundamento de la implementación de medidas restrictivas bajo el artículo XXI, decisión que supone un mayor nivel de flexibilidad en la interpretación del concepto de seguridad nacional. En contraposición, la utilización por parte de los PED se encuentra mayoritariamente dada por conflictos militares o políticos con países limítrofes de su mismo nivel de desarrollo, lo que supone un uso más restrictivo en términos de objetivos y justificaciones.

## **7. Costos de retaliación y reciprocidad en la utilización del artículo XXI**

### ***7.1 Consideraciones generales***

En este apartado se identificarán las medidas retaliatorias o recíprocas que se adoptaron en respuesta a la introducción de una medida restrictiva bajo el amparo del artículo XXI. Se indagará también acerca de la magnitud de los costos derivados de estas medidas que debieron afrontar los estados objetivo. El universo de casos sujetos a este análisis se encuentra determinado por los identificados en la sección anterior. El objetivo radica en evaluar la existencia o no de medidas de retaliación o recíprocas y su magnitud, a fin de caracterizar el funcionamiento de estos mecanismos en contexto de la utilización del artículo XXI.

Tal como se señaló en apartados anteriores, se parte de entender que existe una baja probabilidad de que los Estados identifiquen, y respondan en consecuencia, a la utilización del artículo XXI como una violación a las normas del GATT y de la OMC. En particular, esto se encuentra dado por la heterogeneidad de interpretaciones que se han realizado sobre él a lo largo de la historia y por la ausencia de un entendimiento formal entre los miembros acerca de lo que representa una correcta invocación.

Siguiendo a Roserhoff y Milner (2003), un factor determinante sobre las cláusulas de escape es la existencia de sanciones asociadas a su utilización, lo que, en caso de existir, contribuiría a disuadir un comportamiento recurrente contrario a las reglas. La identificación de medidas retaliatorias o recíprocas permitirá observar el funcionamiento de estos mecanismos en el marco del GATT y de la OMC en contextos de utilización del artículo XXI.

En relación a las medidas de retaliación, serán consideradas como tales a las medidas que tengan una aplicación directa contra el Estado objetivo (Guzmán, 2008) y se encuentren expresamente justificadas como respuesta a la aplicación del artículo XXI. Por otro lado, serán consideradas como medidas de reciprocidad o recíprocas a todas aquellas que no tengan como objetivo directo al Estado responsable (Guzmán, 2008), pero se justifiquen expresamente en la aplicación por parte de él de una medida restrictiva bajo el artículo XXI.

## **7.2. Mecanismos de retaliación y reciprocidad en el marco del GATT y de la OMC**

En su redacción, el artículo XXI no obliga al Estado que decida utilizarlo a compensar al resto de los Miembros por el perjuicio derivado de esta decisión. En consecuencia, la posibilidad de que el responsable de utilizar la medida enfrente costos se encuentra determinada por las reacciones del resto de los Miembros. Tanto el GATT como los Acuerdos de la OMC prevén maneras de suspender concesiones u obtener compensaciones en respuesta a un perjuicio generado por el accionar de otro Estado. Se analizará la incidencia de estos mecanismos en los casos identificados y se evaluará la magnitud de los costos generados. No obstante, en caso de existir, se tendrán en cuenta también las medidas que hayan sido implementadas en respuesta al artículo XXI y que se encuentren por fuera de estos acuerdos.

En relación a las susceptibles de ser adoptadas bajo el marco del GATT y la OMC, se considerarán como tales a aquellas que fueron implementadas en virtud: (i) del artículo XXII del Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD) y (ii) del artículo XXIII del GATT. Cabe destacar que para aquellos casos que se hayan iniciado y terminado antes de la creación de la OMC, en 1995, los recursos disponibles para implementar medidas de retaliación o recíprocas se encontraban limitados a los previstos en el GATT, descartando los posibles de ser adoptados a través del ESD.

El ESD, resultante de la Ronda Uruguay (1994), establece los procedimientos mediante los cuales los Miembros de la OMC pueden resolver las diferencias originadas por la aplicación de los Acuerdos. En relación a la implementación de medidas retaliatorias, el artículo 3.7 determina que la suspensión discriminatoria de concesiones u obligaciones representa el último recurso previsto en contextos de controversias y que, necesariamente, debe contarse con la autorización del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) para llevarse adelante.

En particular, el artículo 22 del ESD establece que la compensación o la suspensión de concesiones deben ser medidas de carácter temporal que se adopten en caso de que no se apliquen, en un plazo prudencial, las recomendaciones y resoluciones adoptadas por el OSD en el marco de una diferencia. En primera instancia, el mecanismo prevé la celebración de negociaciones entre las partes para alcanzar una compensación mutuamente aceptable. En el caso de que las negociaciones no consigan establecer este

tipo de solución, se estipula allí que la Parte afectada puede solicitar autorización para suspender unilateralmente la aplicación de concesiones u otras obligaciones, sujeto a determinadas condiciones<sup>18</sup>.

En el marco del GATT, el artículo XXII – titulado Anulación o menoscabo - prevé que, en caso de que una Parte considere que una ventaja resultante de los Acuerdos se halle anulada o menoscabada, o que el cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo se halle comprometido como consecuencia del incumplimiento de algún Miembro, los interesados podrán solicitar la suspensión de concesiones o el cumplimiento de alguna obligación que estime justificada.

A los efectos de esta investigación, se considerarán como retaliatorias o recíprocas, en caso de existir, a todas aquellas medidas que los Miembros hayan adoptado en respuesta a la utilización del artículo XXI en los casos identificados, y que se ajusten a las definiciones de reciprocidad y retaliación provistas por Guzmán (Guzmán, 2008) señaladas anteriormente.

### **7.3. Retaliación y reciprocidad en la utilización del artículo XXI**

#### *7.3.1. Procedimientos de solución de diferencias en el GATT y la OMC – artículo XXII del ESD y XXIII del GATT*

Desde la firma del GATT hasta la creación de la OMC, en ausencia del artículo 22 del ESD, la alternativa equivalente para acceder a una compensación era recurrir al artículo XXIII del GATT. En este sentido, en ninguno de los casos iniciados y terminados en el período 1947-1995 se observa que alguno de los afectados haya conseguido una compensación a través de los mecanismos previstos en ese Artículo.

Por otro lado, en ninguna de las diferencias que se iniciaron en el ESD de la OMC, por medidas que involucren al artículo XXI b) o b) iii, el procedimiento arribó a las instancias de retaliación previstas en el artículo 22 del ESD. Con excepción de la diferencia iniciada por Ucrania contra Rusia, ninguno de los casos consiguió avanzar más allá de la etapa de consultas de ese mecanismo.

---

<sup>18</sup> El artículo 22 del ESD, prevé que en primer lugar deberá considerarse la suspensión de concesiones relativas al mismo sector en donde se haya constatado la infracción. En caso de esto ser impracticable o ineficaz podrá solicitarse la suspensión en otros sectores del mismo Acuerdo y, en caso de que esto también resulte impracticable o ineficaz, podrá extenderse la retaliación a otros Acuerdos. Además, el nivel de suspensión de concesiones deberá ser equivalente al nivel de anulación o menoscabo resultante, pudiendo esto ser determinado a través de un procedimiento de arbitraje.

Lo mencionado demuestra la baja incidencia que han tenido los mecanismos de solución de diferencias del GATT y de la OMC en la instrumentación de medidas de retaliación en casos que involucren al artículo XXI. Con excepción del caso entre Rusia y Ucrania mencionado, en ninguno de los casos la controversia fue resuelta formalmente a través de la formulación de recomendaciones por estos mecanismos. En parte, el desarrollo de las controversias del universo de casos demuestra que esto puede ser explicado por dos factores: (i) la necesidad, hasta 1995, de alcanzar un consenso positivo para la adopción de medidas en los mecanismos de solución de diferencias y (ii) la preferencia de los Miembros a resolver sus controversias a través de otras vías de solución de diferencias.

Hasta 1995, con la creación del ESD, la regla del consenso positivo, a través del cual se adoptaban las decisiones, demandaba que, tanto para el establecimiento del grupo especial como para la adopción de sus conclusiones y la implementación de contra-medidas, ninguna de las Partes Contratantes presentara objeciones. Inclusive, los involucrados en la controversia participaban de esta votación, por lo que sus preferencias incidían directamente en el resultado del procedimiento. Esto es posible de ser observado en el caso iniciado por Nicaragua en contra de EE.UU. en 1985 en donde, a raíz de la exigencia de este último, el panel se vio impedido a realizar conclusiones acerca de la invocación del artículo XXI.

No obstante la adopción de decisiones a través del consenso negativo, desde 1995, bajo el artículo XXII del ESD, no se adoptaron medidas retaliatorias contra un miembro en consecuencia de la aprobación de un Informe de grupo especial u Órgano de Apelación que hallará incompatibles las medidas implementadas con el artículo XXI.

En cuatro casos de utilización del artículo XXI se recurrió al ESD: (i) en el procedimiento iniciado por las CC.EE. contra EE.UU. por Cuba, las Partes consiguieron alcanzar una solución bilateral sin llegar a instancias de formación de grupo especial o aplicación de medidas compensatorias. En los casos de (ii) Colombia y Honduras contra Nicaragua y de (iii) EAU contra Qatar, los procedimientos no avanzaron más allá de la etapa de consultas o porque las partes terminaron las medidas, como en el caso de Qatar o porque decidieron continuar las discusiones bilateralmente, como el caso de Colombia y Honduras contra Nicaragua. Por último, tal como se mencionó, en el caso iniciado por Ucrania contra Rusia, el grupo especial no encontró incompatibles las medidas de este último, por lo que las mismas no debieron ser removidas.

Cabe destacar que China, India, la UE, Canadá, México, Suiza, Noruega y Turquía solicitaron el inicio de consultas y el establecimiento de Grupos Especiales para analizar la compatibilidad con los Acuerdos de los aranceles adicionales sobre el acero y el aluminio impuestos por EE.UU. contra las importaciones de todo el mundo. Hasta fines de 2019 los respectivos informes con los resultados no se habían circulado.

<b>Cuadro nro. 1 - Estado de situación de los casos iniciados en el ESD por artículo XXI</b>			
<b>Caso</b>	<b>Fecha de inicio de consultas</b>	<b>Última instancia alcanzada</b>	<b>Documento de referencia</b>
DS38: Estados Unidos-Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana	3 de mayo de 1996	Solución mutuamente convenida	WT/DS/38/6 – Caducidad de la decisión de establecer el grupo especial
DS201: Nicaragua - Medidas que afectan a las importaciones procedentes de Honduras y de Colombia	6 de julio de 2000	Fase de consultas	WT/DS/201/1 – Solicitud de celebración de consultas presentada por Honduras
DS512: Rusia – Medidas que afectan al tráfico en tránsito	14 de septiembre de 2016	Informe del grupo especial adoptado	WT/DS512/R – Informe del grupo especial
DS526: EAU – Medidas relativas al comercio de mercancías y servicios y a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	31 de julio de 2017	grupo especial constituido	WT/DS526/4 – Comunicación del grupo especial



DS544,DS547,DS548, DS550,DS551, DS552, DS554,556,564 : Estados Unidos – Determinadas medidas relativas a los productos de acero y aluminio	Entre abril y octubre de 2018	En DS550 (Canadá) y DS551 (México) se alcanzó una solución mutuamente convenida  En el resto de los casos, se constituyó el grupo especial y se espera su informe.	Comunicaciones de los respectivos Grupos Especiales: WT/DS544/10- WT/DS547/10- WT/DS548/16- WT/DS550/R  WT/DS551/R  WT/DS552/R  WT/DS554/19 WT/DS556/17  WT/DS564/17
Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la OMC			

### 7.3.2. Otras medidas de retaliación aplicadas en el marco de los Acuerdos del GATT y de la OMC

En el marco de la OMC, el único caso en dónde se identifica la implementación de medidas retaliatorias tras la utilización del artículo XXI, por fuera de los artículos señalados, es el que involucra a EE. UU. y a los aranceles adicionales impuestos sobre las importaciones de acero y aluminio.

El mecanismo utilizado en este caso fue el previsto en el artículo VIII del Acuerdo sobre Salvaguardias, a través del cual se le permite a los Miembros la suspensión unilateral de concesiones a raíz de la aplicación de una salvaguardia por parte de otro Miembro. Quienes decidan hacerlo, primero deben entablar consultas con el responsable de haber impuesto la salvaguardia, a quién se le exige acordar el medio más adecuado para garantizar el nivel de concesiones prevaleciente previo a la introducción de la medida. En caso de que a través de las consultas no se consiga una solución, los afectados se encuentran autorizados a suspender concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes, previa notificación y el cumplimiento de ciertos plazos.

Sobre lo mencionado, entre abril y mayo de 2018, China (G/L/1218, 2018), la UE (G/L/1237, 2018), Turquía (G/L/1242, 2018), India (G/L/1239, 2018), Rusia (G/L/1241, 2018) comunicaron considerar que las medidas de EE.UU. constituían en esencia una salvaguardia susceptible de ser sujeta a los procedimientos previstos en el AsA. En consecuencia, informaron que las entendían incompatibles con disposiciones del GATT y del AsA y notificaron la imposición de un aumento de aranceles sobre determinados productos originarios de EE.UU., como forma de suspensión de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalentes al amparo del párrafo 3 del artículo XIX del GATT y del párrafo 2 del artículo 8 del AsA.

### *7.3.3. Medidas recíprocas adoptadas en respuesta a la invocación del artículo XXI*

En línea con lo mencionado en apartados anteriores, se entienden a las medidas recíprocas como aquellas que no se encuentran orientadas directamente a actores de forma particular y que fueron adoptadas en virtud del cambio de circunstancias ocurrido tras la violación de la norma. Se identifica la aplicación de este tipo de medidas en un solo caso de invocación del artículo XXI, el cual corresponde a las medidas sobre el acero y el aluminio impuestas por EE.UU. en 2018 por motivos de seguridad nacional.

Tras la implementación de las medidas, en marzo de 2018, UE (G/SG/N/8/EU/1, 2019), Canadá (G/SG/N/8/CAN/3, 2019), Rusia (G/SG/N/8/RUS/4, 2019) y Turquía (G/SG/N/7/TUR/13/Suppl.1, 2019), en el transcurso de ese año, notificaron a la OMC el inicio de investigaciones en materia de salvaguardia sobre las importaciones de productos derivados del acero. En todos los casos señalaron que las medidas se encontraban motivadas por el aumento en las importaciones de esos productos y por el riesgo de un mayor flujo de comercio a raíz de medidas restrictivas aplicadas en terceros países en el sector, en todos los casos, haciendo referencia a la implementada por EE.UU.

En el caso de la UE, la medida implicó la implementación de una salvaguardia provisional en forma de cuotas con aranceles extra-cuota del 25% por un lapso de 200 días y la instalación de medidas definitivas a partir de ese momento. En el caso de Canadá, se decidió aplicar una medida de salvaguardia provisional de similares características sobre otros productos del mismo grupo, pero EE.UU. fue exceptuado de la medida definitiva por sostener acuerdos preferenciales con Canadá. La investigación conducida por Turquía, a pesar de comprender también la aplicación de medidas provisionales, desestimó en sus

conclusiones la aplicación de una medida definitiva. En el caso de Rusia, tras no aplicar medidas provisionales, instaló una medida de salvaguardia a partir del 1 de diciembre de 2019.

#### *7.3.4. Otras medidas de retaliación y reciprocidad aplicadas por fuera de los Acuerdos del GATT y de la OMC.*

La identificación de sanciones que hayan sido implementadas por fuera de la OMC y del GATT presenta una serie de desafíos. Dado que en gran parte los casos detallados responden a conflictos extensos en el tiempo entre los involucrados, en dónde es posible observar la instrumentación de múltiples sanciones entre ellos, resulta necesario distinguir un vínculo directo entre la medida de retaliación o reciprocidad y la invocación del artículo XXI a los efectos de considerarla como “respuesta” para los objetivos de esta investigación.

En casos como los embargos implementados por Estados Unidos a Cuba y Nicaragua, y el sostenido por Ghana a Portugal, la implementación de respuestas por parte de los afectados se ve limitada por la naturaleza de la medida bajo artículo XXI. En este sentido, la restricción total del flujo comercial anula la posibilidad de aplicar medidas equivalentes por parte de quienes se ven perjudicados en primera instancia. En los casos mencionados, no se identifica la adopción de medidas retaliatorias o recíprocas por parte de Cuba, Nicaragua o Portugal.

Las dificultades inherentes a la existencia de múltiples medidas entre las Partes pueden verse en el caso que involucra a Rusia y a Ucrania. Luego de que Rusia impusiera restricciones al tránsito de mercaderías originarias de Ucrania, a principios de 2016, este último país extendió un listado ya en vigor de mercancías de origen ruso cuya importación se encontraba prohibida en Ucrania. Al respecto, Rusia decidió iniciar un procedimiento de solución de diferencias en 2017 que no avanzó más allá de la etapa de consultas (WT/DS525/1, 2017). Dado el conflicto militar y político que enfrentaba a las Partes en ese momento, no es posible discernir con precisión si las medidas impuestas por Ucrania responden directamente a la justificada bajo artículo XXI – la cual fue encuadrada bajo esta cláusula con posterioridad.

Es posible identificar retaliaciones por fuera de los Acuerdos del GATT y de la OMC en las respuestas instrumentadas por Canadá y México con motivo la imposición de aranceles adicionales sobre el acero y aluminio por parte de EE.UU. en 2018. Canadá decidió

imponer aranceles adicionales de entre el 10% y el 25% sobre bienes originarios de EE.UU. a partir del 1° de julio de 2018 sin atravesar los procesos de notificación previstos en OMC ni encuadrar la medida bajo ningún otro marco normativo de este sistema multilateral<sup>19</sup>. México, por otro lado, decidió suspender el tratamiento arancelario preferencial otorgado a un conjunto de mercancías originarias de EE.UU. en el marco del NAFTA<sup>20</sup>. Ambas medidas fueron revocadas en mayo de 2019 luego de que las Partes alcanzaran un acuerdo con EE.UU. en el marco de la renegociación del NAFTA.

#### **7.4. Magnitud de los costos de retaliación y reciprocidad en la utilización del artículo XXI**

Se analizarán en esta sección la magnitud de las medidas de retaliación y reciprocidad implementadas en respuesta a la invocación del artículo XXI. Conforme a lo mencionado en secciones anteriores, se identifica la implementación de este tipo de sanciones solo en el caso de las medidas introducidas por EE.UU. sobre sus importaciones de acero y aluminio. Dentro de ese caso, es posible identificar múltiples medidas de retaliación y/o reciprocidad. Habiendo sido mencionadas en el apartado anterior, se analizarán: (i) las implementadas por China, UE, Rusia, India, Turquía al amparo del párrafo 2 del artículo 8 del AsA; (ii) las activadas por México y Canadá por fuera de la OMC y (iii) la medida de salvaguardia notificada por la UE.

Quedan descartadas del análisis las medidas de salvaguardia impuestas por Turquía – este país desestimó aplicar una medida definitiva y la respuesta provisional estuvo solo 6 meses en vigor-, Rusia – la medida se impuso el 1° de diciembre de 2019 y no se cuenta con suficiente información para el análisis - y Canadá – EE.UU. fue excluido por mantener acuerdos preferenciales con esa parte.

En primer lugar, se describen generalidades de cada una de las medidas adoptadas, detallando su período de vigencia y, cuando haya sido especificado por el país responsable de aplicarla, la cantidad de productos afectados y el valor de exportaciones en dólares sobre el cual se justifica la compensación.

---

<sup>19</sup> Para más información ver: Updated-Countermeasures in Response to Unjustified Tariffs on Canadian Steel and Aluminum Products. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/international-trade-finance-policy/measures-steel-aluminum-businesses/countermeasures-response-unjustified-tariffs-canadian-steel-aluminum-products.html>

<sup>20</sup> Para más información ver: DECRETO por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establece la Tasa Aplicable durante 2003, del Impuesto General de Importación, para las mercancías originarias de América del Norte y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5525036&fecha=05/06/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5525036&fecha=05/06/2018)

En segundo lugar, se describirá, en términos generales, como variaron en dólares las exportaciones de EE.UU. de los productos afectados hacia los países responsables de implementar la medida de retaliación o reciprocidad. En relación a esto, cabe destacar que no se tienen en cuenta otros factores que pueden afectar estos valores y explicar las variaciones, como otras alteraciones al comercio bilateral.

En tercer lugar, se relacionará, por destino, la cantidad de exportaciones en dólares afectadas con las exportaciones totales de EE.UU. a ese país antes de la imposición de la medida. El objetivo es evaluar qué porcentaje representaba el universo afectado de exportaciones en el comercio bilateral entre las Partes antes de la imposición de la medida.

En los dos casos anteriores, tanto para evaluar la variación de las exportaciones del universo de productos afectado como para determinar el porcentaje de exportaciones afectado en relación al total,, se tomarán como referencia períodos equivalentes anteriores y posteriores a la implementación de la medida en cada uno de los casos. A modo de ejemplificación, cuando la medida haya sido implementada en el mes de junio de 2018, se considerará como período libre de medidas al intervalo junio 2017-mayo de 2018 y como período afectado por las medidas a junio 2018-mayo 2019.

Por último, tomando como referencia los valores del año 2018, se contabilizará el total de exportaciones hacia el mundo que se vieron afectadas, con el fin de analizar la participación de todas las medidas tanto en relación a las exportaciones de EE.UU. de esos productos hacia el mundo, como del total sus de exportaciones, para ese mismo año.

#### *7.4.1. Generalidades de las medidas de retaliación y reciprocidad adoptadas*

Las medidas de reciprocidad y retaliación identificadas fueron aplicadas, en su mayoría, entre mayo y junio de 2018, con excepción de la instrumentada por India, la cual, si bien fue notificada en junio de 2018, entró en vigor en junio de 2019. La mayor parte se encontraba en vigor a diciembre de 2019, salvo las aplicadas por Canadá y México, las cuales dejaron de tener efecto en mayo de 2019, luego de que esos países consiguieran, que EE.UU. removiera los aranceles adicionales sobre sus productos derivados del acero y aluminio.

La mayor parte de las medidas de retaliación consistieron en la imposición de aranceles adicionales sobre un listado de productos originarios de EE.UU. y fueron aplicadas bajo el amparo del artículo VIII del AsA. Este es el caso de China (G/L/1218, 2018), la UE (G/L/1237, 2018), Rusia (G/L/1241, 2018), India (G/L/1239, 2018) y Turquía (G/L/1242, 2018). Lo mencionado implicó que esos países señalaron la cantidad de exportaciones en dólares, sobre una base anual determinada por ellos, que se vieron afectadas por las medidas de EE.UU. y determinaron la medida de retaliación sobre el mismo monto de importaciones de EE.UU. en sus países - *Ver Cuadro 2 – Generalidades de las medidas de retaliación aplicadas bajo el artículo VIII del AsA.*

<b>Cuadro nro. 2 – Generalidades de las medidas de retaliación aplicadas bajo el artículo VIII del AsA</b>			
<b>País</b>	<b>Fecha de inicio</b>	<b>Cantidad de productos</b>	<b>Monto aproximado</b>
China	Mayo de 2018	128 productos	U\$ 2.7 mill
UE	Junio de 2018	335 productos	U\$ 7.2 mill
Rusia	Julio de 2018	79 productos	U\$ 3.1 mill
India	Julio de 2019	30 productos	U\$ 1.3 mill
Turquía	Julio de 2018	22 productos	U\$ 1.7 mill
Fuente: elaboración propia en base a documentos oficiales de la OMC			

Las excepciones dentro del universo de medidas de retaliación identificadas las constituyen las aplicadas por México y Canadá. En el caso del primero la medida se encontró justificada en el marco del Capítulo VIII del NAFTA: Medidas de emergencia -, mientras que el segundo no justificó las contra-medidas en algún tipo de compromiso internacional.

Por último, en relación a la medida de salvaguardia instalada por la UE sobre 28 categorías de productos del acero provenientes de todo el mundo – considerada de reciprocidad a los efectos de esta investigación -, la misma entró en vigor de manera

definitiva el 2 de febrero de 2019, habiéndose encontrada impuesta de forma provisional desde el 19 de julio de 2019. La misma consiste en contingentes arancelarios sobre los cuales se les exige un arancel extra-cuota del 25% (G/SG/N/7/EU/1, 2018).

#### *7.4.2. Variación en dólares de las exportaciones afectadas de EE.UU. por destino*

Se utilizaron períodos equivalentes anteriores (T1) y posteriores (T2)<sup>21</sup> a la imposición de la medida de retaliación o de la medida de reciprocidad para evaluar la variación en dólares de las exportaciones de EE.UU. de esos productos a los destinos que implementaron estas medidas.

Como puede observarse en el *Gráfico nro. 1 – Variación por destino de las exportaciones afectadas de EE.UU.*, en todos los casos, es posible observar una variación negativa en las exportaciones de los productos afectados de EE.UU. luego de la imposición de las medidas de retaliación y la de reciprocidad. Respecto de los casos de retaliación, Rusia (-56%) China (-45%) y Turquía (-35%) muestran las caídas más grandes, seguidas por UE (-18%), Canadá e India (-14%) y México (-7%). En el caso de la medida de salvaguardia impuesta por la UE, considerada de reciprocidad, la variación de las exportaciones de EE.UU. afectadas por la medida fue del -47%.

Universidad de  
**San Andrés**

---

<sup>21</sup> Se utilizaron los siguientes períodos de referencia para cada una de las medidas:

China: mayo 2017-abril 2018 (T1) vs. mayo 2018-abril 2019 (T2)

UE (medida bajo artículo VIII del AsA): julio 2017-junio 2018 (T1) vs. julio 2018-junio 2019 (T2)

UE (medida de salvaguardia): julio 2017-junio 2018 (T1) vs. julio 2018-junio 2019

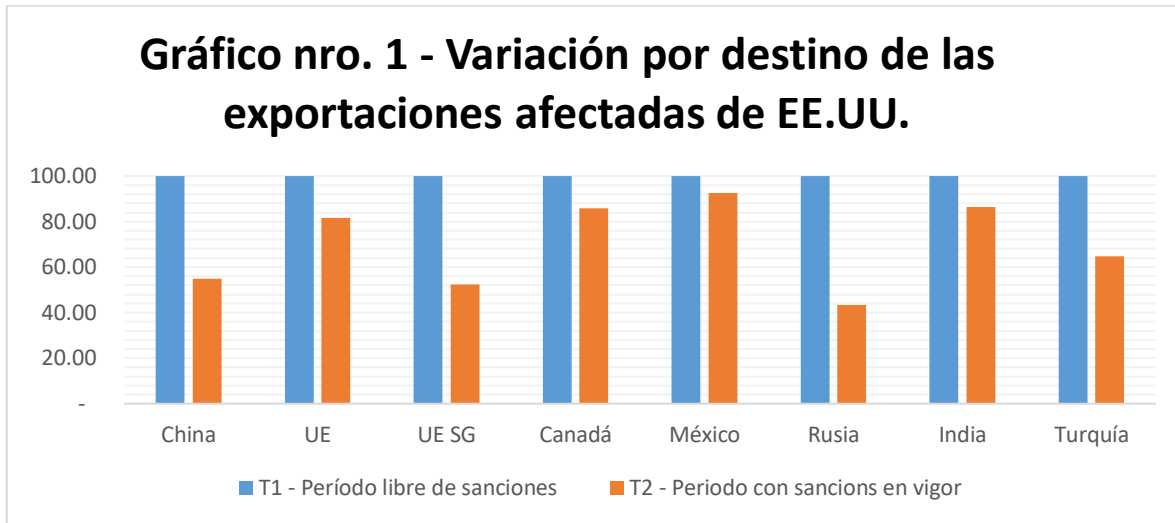
Canadá: julio 2017-marzo 2018 (T1) vs. julio 2018-marzo 2019 (T2)

México: junio 2017 – mayo 2018 (T1) vs. junio 2018-mayo 2019 (T2)

Rusia: agosto 2017-julio 2018 (T1) vs. agosto 2018-julio 2019 (T2)

India: junio 2018-octubre 2018 (T1) vs. junio 2019-octubre-2019 (T2)

Turquía: julio 2017-junio 2018 (T1) vs. julio 2018-junio 2019 (T2)



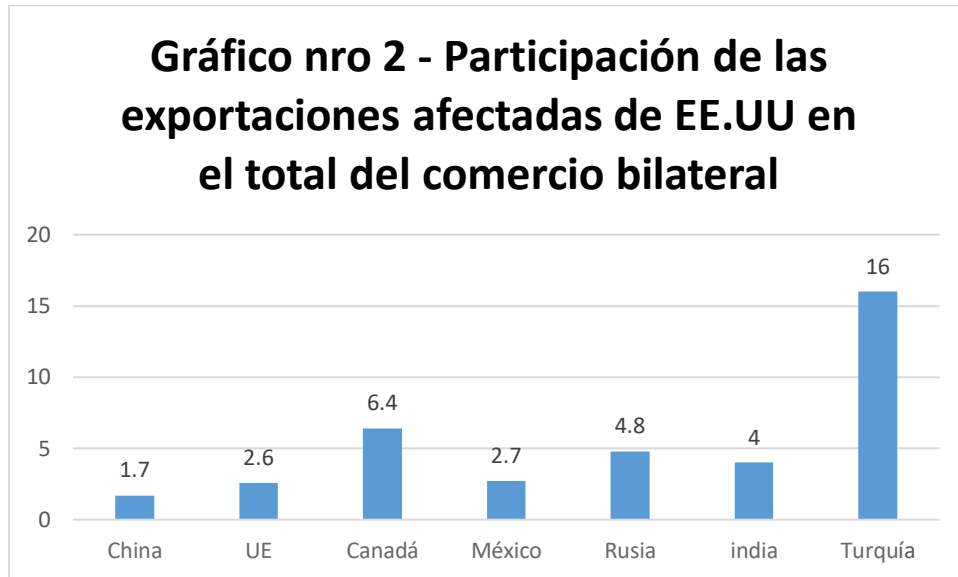
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Como ya se mencionó, cabe destacar que estas variaciones pueden también encontrarse afectadas por otro tipo de factores, distintos a las medidas de retaliación y reciprocidad, que no fueron tenidos en cuenta a los efectos de esta investigación.

#### *7.4.3. Participación de las exportaciones afectadas en el comercio bilateral de EE.UU. con los países responsables de aplicar medidas de retaliación o reciprocidad.*

Como es posible observar en el *Gráfico nro. 2 – Participación de las exportaciones afectadas de EE.UU. en el total del comercio bilateral* - en la mayoría de los casos, se registra una relativa baja participación del universo de productos afectados en la participación de las exportaciones totales de EE.UU. con cada socio antes de la imposición de las contra-medidas.





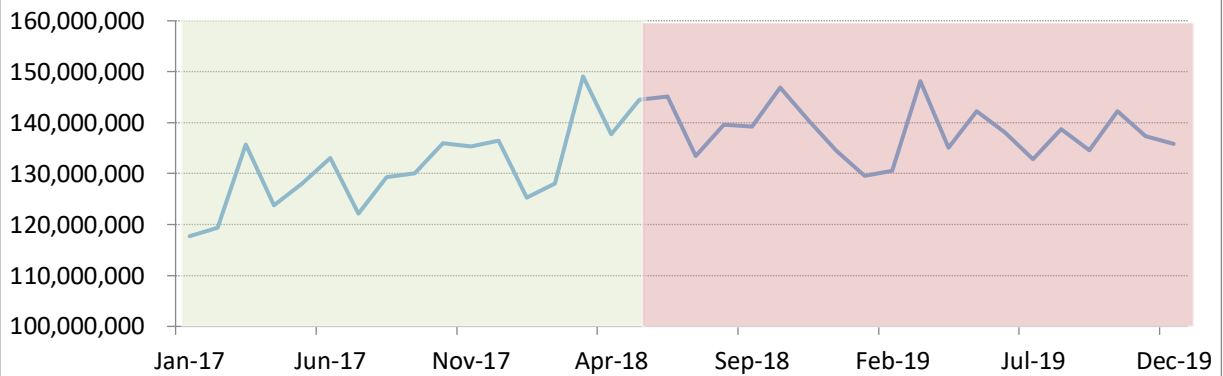
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

En seis de los siete casos los productos afectados no representaron más del 6% del comercio bilateral entre EE.UU. y cada uno de los socios que decidieron aplicar contra-medidas. La excepción corresponde al caso de Turquía, en donde el comercio afectado entre las Partes representó cerca del 16% del total.

#### 7.4.4. Evolución de las exportaciones de Estados Unidos durante el período de sanciones.

Si se compara el desempeño de las exportaciones totales de EE.UU. durante los primeros seis meses de 2018, antes de que las medidas fueran implementadas, con los primeros seis meses de 2019, cuando la mayor parte de las medidas de retaliación se encontraban en vigor, se observa una leve caída de 0,7%.

### Gráfico nro 3- Exportaciones de EE.UU al mundo (2017-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE . En millones de USD.

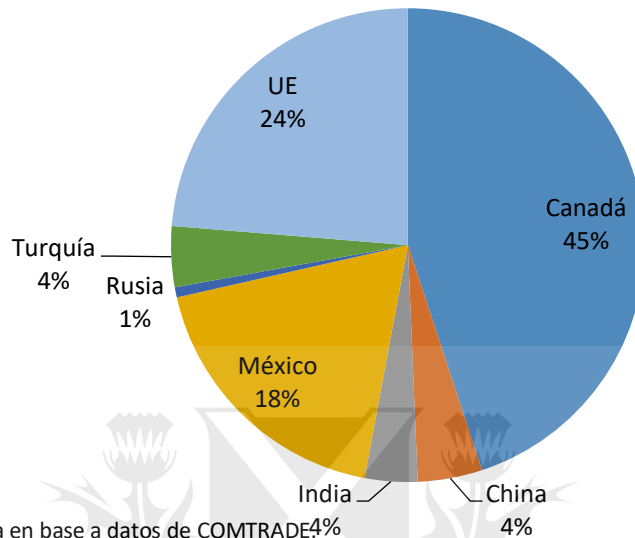
Tomando como referencia los mismos períodos por destinos que aplicaron la medida, las exportaciones totales de EE.UU. demuestran una caída en dólares en cinco de los siete destinos que aplicaron contra-medidas. Solo con India (+18%) y con la UE (+6%) las exportaciones totales crecieron. Siendo China el destino en dónde más se vieron afectadas las exportaciones de EE.UU.

Cuadro nro. 3 – Variación de las exportaciones de EE.UU por socio comercial			
SOCIO	Primeros seis meses 2018	Primeros seis meses 2019	VARIACIÓN
UE	161.795.304,00	170.806.539,00	6%
Canadá	151.923.963,00	148.122.980,00	-3%
México	131.283.420,00	129.273.987,00	-2%
China	64.017.914,00	51.999.968,00	-19%
India	15.541.945,00	18.350.591,00	18%
Turquía	5.075.007,00	4.961.011,00	-2%
Rusia	3.466.648,00	3.265.794,00	-6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE. En millones de USD.

En 2018, las exportaciones de los productos afectados contabilizaron 35 mil millones de dólares, de las cuales, como puede observarse en el Gráfico 4, el 44% corresponde a flujos con destino a Canadá, el 23% a la UE y el 18% a México.

**Gráfico nro. 4 - Participación de los destinos en las exportaciones afectadas durante 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE

No obstante lo mencionado, del total de las exportaciones de EE.UU. en 2018 de esos productos al mundo, el universo comprometido por las contra-medidas representó el 13% y, del total de exportaciones de EE.UU. al mundo, el 2,15%.

#### *7.4.5. Conclusiones sobre la magnitud de los costos de retaliación y reciprocidad en la utilización del artículo XXI.*

En cada uno de los casos analizados, las medidas de retaliación y de reciprocidad comprometieron un porcentaje relativamente bajo del comercio bilateral entre EE.UU. y sus contrapartes. También se observa una relación relativamente baja entre el total de exportaciones afectadas y las exportaciones totales, tanto de los productos afectados como de todas las exportaciones de EE.UU. al mundo en 2018. Esto puede ser explicado parcialmente, con excepción de las medidas impuestas por Canadá y México, por el requisito contenido en el párrafo 2 del artículo 8 del AsA, a través del cual se justificó la adopción de esas medidas. Al respecto, allí se determina que la suspensión de concesiones u otras obligaciones debe ser sustancialmente equivalente a los efectos desfavorables que la medida causó sobre su comercio.

Si se observan las exportaciones de EE.UU. de los productos afectados a los destinos responsables de retaliar, en todos los casos se observa una caída en dólares en los períodos comparados. En algunos de ellos se registran caídas mayores, como en China (-45%), Rusia (-56%), Turquía (-36%) y en el sector del acero afectado por la salvaguardia de la UE (-47%). En otros, las caídas son más moderadas, como en los casos de Canadá (-16%), India (14%) y UE, para el resto de los productos afectados (-18%). La variación negativa fue menor en el caso de México (-7%). Cabe destacar que esto puede también ser explicado por otros factores que pudieran haber afectado el comercio bilateral entre las partes y que no se tuvieron en cuenta a los efectos de esta investigación.

No obstante lo mencionado, la participación del universo de bienes afectados en el comercio total entre las Partes, en 2018, no supera el 6% en cuatro de los siete casos (China, México, Rusia e India) - Ver cuadro 4 – resumen de magnitud de las sanciones de retaliación y reciprocidad.

<b>Cuadro nro. 4 – Resumen de magnitud de las medidas de retaliación y reciprocidad</b>		
<b>Destino</b>	<b>Var. De las exportaciones luego de implementación de la retaliación</b>	<b>Participación del universo afectado en el comercio bilateral total</b>
China	-45%	2%
UE	-18%	2%
UE (salvaguardia sobre productos del acero)	- 47%	
Canadá	-16%	6%
México	-7%	3%
Rusia	-56%	5%
India	-14%	4%
Turquía	-36%	16%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE. En millones de USD.

En esta misma línea, se destaca que los destinos que implementaron las medidas representaron en 2018 apenas el 13% de las exportaciones de EE.UU. al mundo en esos productos. En total, el universo de comercio afectado, a valores de 2018, representa el 2,15% de las exportaciones totales de EE.UU. al mundo. Por último, y sin prejuzgar una relación directa entre las medidas y este desempeño, no se observan variaciones negativas significativas en las exportaciones en dólares de EE.UU. al mundo si se compara el primer semestre de 2018 con el primero de 2019, mostrando una caída leve del 0,7%.

### **7.5 Conclusiones parciales**

Con el fin de analizar la utilización del artículo XXI, se propuso en la presente sección identificar y evaluar la magnitud de los costos asociados a este recurso. Esto resulta relevante por dos motivos. La decisión de utilización se encuentra afectada tanto por la posibilidad de que esta sea detectada como una violación a las normas como por la probabilidad de que se apliquen sanciones contra el responsable. En última instancia, la existencia o ausencia de costos, siguiendo a Roserdorff y Milner (Roserdorff & Milner, 2003), afecta la eficiencia de estas cláusulas de escape, aumentando o disminuyendo el nivel de propensión a su utilización.

Con excepción del caso de las medidas impuestas por EE.UU. contra el acero y el aluminio, no se identifica, que los responsables de invocar los artículos XXI b) y b) iii) hayan tenido que enfrentar costos de retaliación o reciprocidad por su utilización, derivados de los mecanismos previstos en el GATT y en la OMC señalados. En el caso de los procedimientos de solución de diferencias contenidos en ambos acuerdos, esto se explica, en el caso del GATT, por la existencia de la regla del consenso positivo y, tanto en el GATT como en la OMC, por la preferencia de los miembros a resolver disputas de estas características a través de la negociación. No obstante, la adopción de las conclusiones del grupo especial en el caso de Rusia – “Medidas que afectan al tráfico en tránsito”, en 2019, podría constituir un antecedente determinante hacia futuro.

En relación al único caso en dónde se observa la adopción de medidas de retaliación y reciprocidad, el recurso elegido para su conducción en la mayoría de los casos fue el Acuerdo sobre Salvaguardias. La implementación de medidas retaliatorias bajo el acuerdo de salvaguardias se encuentra condicionada por el requisito de que las medidas sean sustancialmente equivalentes a los efectos desfavorables generados. Esto permite

explicar, en parte, que en el único caso en que fueron instrumentadas, comprometieron un porcentaje relativamente bajo del comercio bilateral entre los involucrados.

Si bien la investigación no se lo propuso analizar en detalle, es importante destacar que la baja afectación en términos porcentuales del comercio de EE.UU. con aquellos países que aplicaron contra-medidas, más allá del requisito de proporcionalidad mencionado, puede ser explicado, en algunos casos, por las asimetrías en términos de volumen de comercio entre EE.UU. y el resto de esos países. Este tipo de asimetrías, las cuales inciden directamente en la eficacia de las medidas de retaliación, fueron señaladas en el 2000 por el tribunal arbitral a cargo de determinar la compensación en el caso entre las CC.EE. y Ecuador, por el régimen de importación, venta y distribución de Bananas mantenido por las CC.EE. En esa oportunidad, el tribunal arbitral se preguntó si la eficacia de las medidas podría alguna vez ser alcanzada en situaciones en que exista un gran desequilibrio en cuanto al volumen de comercio y el poder económico entre la parte reclamante y la parte demandada (WT/DS27/ARB/ECU, 2000) .

Por lo mencionado, cabe destacar que a pesar de encontrarse disponibles mecanismos para efectuar medidas retaliatorias en el marco de la OMC, para los países en desarrollo la eficacia de las mismas podría encontrarse comprometida por las asimetrías en términos de volumen comercial y poder económico en caso que el país demandado sea un país desarrollado. El razonamiento, coincide con lo señalado por el panel arbitral encargado de resolver la retaliación de Ecuador en el caso Bananas, en donde destaca que por ser este un país en desarrollo pequeño le correspondía una proporción insignificante de las exportaciones que realizan las CC.EE. sobre esos productos, por lo que la que resultaba poco probable que la suspensión influya de forma considerable en la demanda de esas exportaciones procedentes de las CC.EE (WT/DS27/ARB/ECU, 2000).

Acerca de la implementación de salvaguardias justificadas por los efectos en el comercio mundial de medidas de este tipo, dado que no se encuentran dirigidas directamente contra un Miembro, aparecen como un recurso atractivo susceptible de ser utilizado en este tipo de casos, siempre que se reúnan las condiciones necesarias para su implementación.

Conforme a la utilización del artículo, hasta el momento, los mecanismos de retaliación y reciprocidad previstos en el GATT y en la OMC no parecen haber ofrecido de manera extendida una alternativa para imponer costos a aquellos que

decidieron utilizar el artículo XXI. La ausencia de un entendimiento común acerca de su correcta utilización pudo haber comprometido la identificación de su uso como una violación a la norma, favoreciendo la baja incidencia de sanciones. En adición a lo mencionado, en el único caso en dónde se registran medidas retaliatorias y recíprocas, las mismas no parece haber afectado de manera sustancial el comercio entre las Partes producto de los requisitos contenidos en el artículo VIII relacionados con la proporción de la medida. Asimismo, persisten asimetrías estructurales en el mecanismo de solución de controversias de la OMC, mencionadas en párrafos anteriores, que condicionarían la eficacia de las medidas de retaliación de países en desarrollo en caso que el objetivo sea un país desarrollado.

Conforme a lo mencionado, dentro de las categorías propuestas por Rosendorff y Milner (Rosendorff & Milner, 2003), el artículo XXI podría catalogarse como una cláusula de escape de bajo costo de adopción. Esto podría volver proclive la adopción de medidas contrarias a los compromisos amparadas en sus disposiciones. En este caso, la estabilidad del sistema dependería de la tolerancia de las partes hacia este tipo de medidas, lo que se encontrará determinado por los beneficios que genera la cooperación a largo plazo y la preferencia de los Miembros por preservar la estabilidad del sistema a tales efectos.

## **8. Conclusión**

La investigación se propuso realizar un análisis descriptivo de la utilización de los apartados b) y b) iii) del artículo XXI del GATT. El objetivo radicó en identificar tendencias asociadas al nivel de desarrollo de los responsables de la utilización y a las motivaciones que la justificaron. Se partió de entender al Artículo como una cláusula de escape, en los términos propuestos por Rosendorff y Milner (Rosendorff & Milner, 2003), cuya utilización puede verse influenciada por la existencia o ausencia de costos asociados.

Es posible ordenar las conclusiones en dos niveles de análisis, el individual, asociado a las características de los actores involucrados en la utilización, sus motivaciones y el tipo de conflicto que vinculaba a las partes en ese momento y (ii) el institucional, asociado al

funcionamiento del GATT y de la OMC como sistema de reglas que proponen límites al comportamiento y determinan el curso de acción aceptable dentro del sistema.

Desde el punto de vista individual, el relevamiento de casos demuestra que, relativamente, el artículo fue utilizado la misma cantidad de veces por países desarrollados como por países en desarrollo. En particular, se destaca que EE.UU. ha sido el único Estado que lo utilizó en más de una oportunidad. Esto no permite afirmar que la cláusula ha sido utilizada exclusivamente por un grupo. Dado el crecimiento en la utilización durante los últimos años, tanto por países en desarrollo como desarrollados, cabría evaluar hacia futuro la evolución de esta tendencia.

Sin perjuicio de lo mencionado, cabe destacarse que la paridad en la utilización del artículo por parte de ambos grupos puede ser considerada relativa, teniendo en consideración que, a pesar de representar aproximadamente dos tercios de la membresía de la Organización, los países en desarrollo lo utilizaron en la misma proporción que miembros desarrollados, los cuales se enmarcan dentro de un grupo minoritario dentro del total de los miembros.

Por otra parte, pueden identificarse tendencias en cómo cada grupo de países lo ha utilizado. En los casos que involucran a países desarrollados se observa una mayor incidencia de motivaciones de tipo económico y, en su mayoría, los objetivos de las medidas han sido países de menor nivel de desarrollo, con excepción de las adoptadas contra todos los destinos. Por otro lado, los países en desarrollo, cuando utilizaron el Artículo, en gran proporción fue en contra de países de su mismo nivel de desarrollo y en el marco de conflictos limítrofes, predominantemente con motivaciones de índole militar o política.

Utilizando como referencia el razonamiento del grupo especial del caso Rusia – “Medidas que afectan al tráfico en tránsito” (WT/DS512/R, 2019), los casos en que el artículo haya sido utilizado por motivaciones económicas, debieran mostrar un mayor grado de especificidad entre la medida y la defensa de los intereses esenciales de seguridad. En términos de las recomendaciones formuladas, justificaciones de índole económica o políticas no bastarían para encuadrar la medida en el artículo XXI. Bajo estos preceptos, y teniendo en cuenta que estas recomendaciones no son vinculantes, la utilización de los países desarrollados mostraría, a priori, en la mayor parte de los casos, un comportamiento discrecional conforme a la interpretación realizada.



No obstante, el carácter no vinculante tanto de las recomendaciones del grupo especial, como de la Decisión Ministerial adoptada en 1982, presupone, conforme lo sucedido hasta el momento, que la utilización del artículo continuará demostrando las tensiones existentes entre interpretaciones irrestrictas y otras más restringidas. Cabe destacar que esta tensión puede ser detectada desde la negociación del artículo, no pudiendo haber sido resuelta hasta el momento.

Desde el punto de vista institucional, la no adopción de una decisión vinculante hasta el momento condiciona el funcionamiento de los mecanismos de retaliación y reciprocidad. En particular, esto se debe a que existe una baja probabilidad de que los Estados identifiquen a la utilización del artículo como una violación a las normas. En adición, los casos relevados demuestran que, en mayor medida, los involucrados optan por solucionar controversias de este tipo a través de la negociación. Por otro lado, la existencia del consenso positivo hasta 1995 condicionó de manera determinante el funcionamiento del sistema de solución de diferencias en este tipo de casos.

Al mismo tiempo, si se observa el único caso en dónde se identificó la implementación de sanciones, las medidas de retaliación y de reciprocidad comprometieron un porcentaje relativamente bajo del comercio bilateral entre EE.UU. y sus contrapartes. En este caso en particular, esto puede ser explicado parcialmente por el requisito presente en el AsA, a partir del cual se instrumentaron las medidas, de que las respuestas deben ser sustancialmente equivalentes a los efectos desfavorables causados.

Es importante destacar también que, a pesar de identificarse recursos disponibles para la aplicación de contra-medidas, los países en desarrollo parecerían encontrarse en una situación de desventaja a la hora de aplicarlas contra países desarrollados. En línea con el razonamiento del tribunal arbitral en el caso Bananas, la eficacia de estas medidas se encuentra comprometida por las asimetrías de volumen de comercio y poder económico entre un país desarrollado y uno en desarrollo dado que se tiende a afectar, por parte del país en desarrollo, una baja proporción de las exportaciones que realiza el país desarrollado.

Habiendo dejado de lado el análisis de los costos reputacionales, se identifica allí una oportunidad de continuar indagando acerca de las consecuencias de la utilización del artículo XXI y cómo estas pueden afectar el comportamiento del resto de los actores respecto del responsable de implementar la medida.

Lo mencionado permite categorizar al artículo, a lo largo de la historia, como una cláusula de bajo costo de adopción (Rosendorff & Milner, 2003). Esta característica ubica a la preferencia de los Estados por preservar el sistema de reglas como un factor fundamental a la hora de evitar incurrir en un uso reiterativo de la cláusula. Si bien no es posible desconocer la influencia de otros factores que podrían influir en esta decisión, la no implementación de sanciones, hasta el año 2018, demuestra que los mecanismos de castigo formales no constituyeron, a priori, un factor disuasivo determinante.

El análisis descriptivo cobra relevancia tras entender que las expectativas de lo que se considera aceptable entorno a la utilización del Artículo se encuentran construidas sobre el comportamiento pasado de los actores. En este sentido, tanto la ausencia de sanciones, hasta 2018, como la de una interpretación formal, podría haber colaborado en que predominen aproximaciones irrestrictas a la hora de determinar el concepto de intereses esenciales de seguridad.

En línea con lo mencionado en párrafos anteriores, hacia futuro, el factor determinante que conducirá la utilización del artículo XXI, teniendo en cuenta, hasta el momento, sus bajos costos de adopción, serán los incentivos que tengan los Estados para preservar la estabilidad del sistema de reglas en su totalidad.

## 9. Bibliografía

- Yoo, Y., & Ahn, D. (Junio de 2016). Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-Neck for Trade and Security? *Journal of International Economic Law*, 19, 417-444.
- Emmerson, A. (2008). Conceptualizing Security Exceptions: Legal Doctrine or Political Excuse? *Jornal of International Economic Law*, 11, 135-154.
- Guzman, A. T. (2008). *How International Law Works: A Rational Choice Theory*. New York: Oxford University Press.
- Burgstaller, M. (2005). *Theories of compliance with International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Koromenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2003). The Rational Desing of International Institutions. En B. Koromenos, C. Lipson, & D. Snidal, *The Rational Desing of International Institutions* (págs. 1-39). Nueva York: Cambridge University Press.
- Roserdorff, P., & Milner, H. (2003). The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape. En B. Koremenos, C. Lipson, & D. Snidal, *The Rational Design of International Institutions* (págs. 69-99). Nueva York: Cambridge University Press.
- Neuhold, H. (1999). The Foreign Policy "Cost-Benefit-Analysis" Revisited. *German Y.B. International L.*
- Sutherland Whitt, R. (1987). The Politics of Procedure: An Examination of GATT Dispute Settlement Panel and the Article XXI Defense in the Context of the Embargo of Nicaragua. *Law and Policy in International Business*.
- Swaak-Goldman, O. (Junio 1996). Who Defines Members' Security Interest in the WTO. *Kluwer Law International*, 361-371.
- Klinton, A. (1997). The Helms-Burton Act and the WTO Challenge: Making Case for the United States GATT National Security Exception. *Florida Journal of International Law*, 560-583.
- Goodman, R. (2001). Norms and National Security: The WTO as a Catalyst for Inquiry. *Chicago Journal of International Law*, 101-119.

- Bhala, R. (1998). National Security and International Trade Law: What the Gatt says, and what the United States Does. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 263-317.
- Shapiro, D. T. (1997). Be careful what you wish for: U.S. Politics and the Future of the National Security Exception to the GATT. *George Washington J.Int'l L.and Econ.*, 3, 118.
- Hahn, M. J. (1991). Vital Interests and the Law of the GATT: An Analysis of GATT's Security Exception. *Michigan Journal of International Law*, 12, 558-620.
- Schloeemann, H. L., & Ohlhoff, S. (1999). "Constitutionalization" and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence. *The American Journal of International Law*, 424-451.
- Akande, D., & Williams, S. (2003). International Adjudication on National Security Issues: What Role for the WTO. *Va. J. Int'L*, 366-402.
- Alford, R. P. (2011). The Self-Judging WTO Security Exception. *Notre Dam Law School Journal*, 697-759.
- Lindsay, P. (2003). The ambiguity of Gatt Article XXI: Subtle Success or Rampant Failure. *Duke Law Journal* , 1277-1313.
- Cann, W. A. (2001). Creating Standards and Accountability for the Use of the WTO Security Exception: Reducing the Role of Power-Based Relations and Establishing a New Balance Between Sovereignty and Multilateralism. *Yale Journal of International Law*, 414-484.
- Pelc, K. (2016). *Making and Bending International Rules: The Design of Exceptions and Escape Clauses in Trade Law*. New York: Cambridge University Press.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Miller, G. D. (2003). Hypotheses on Reputation: Alliance Choices and the Shadow of the Past. *Security Studies*, 40-78.
- Report of the First Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. (1947). Nueva York.

Vandeveld, K. (2017). *The First Bilateral Investment Treaties: U.S. Postwar Friendship, Commerce and Navigation Treaties*. Oxford University Press.

Delegación de Estados Unidos. (4 de julio de 1947). Second session of the preparatory committee of the United Nations Conference on Trade and Employment.

Unidas, N. (24 de Julio de 1947). Second session of the preparatory committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. *Thirty-third meeting of commission A*, 21. Ginebra.

Employment, Preparatory Committee of the United Nations Conferene on Trade and. (10 de septiembre de 1947). Report of the second session.

Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. (30 de agosto de 1947). Draft General Agreement on Tariffs and Trade. 47-49.

Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment. (5 de septiembre de 1947). Second session.

OMC. (5 de abril de 2019). Informe del Grupo Especial. *Rusia - Medidas que afectan al tráfico en tránsito*.

Minutes of the meeting held in the Centre William Rappard on 7 May 1982. (22 de junio de 1982).

GATT. (30 de junio de 1982). Minutes of meeting held in Centre William Rappard .

GATT. (2 de noviembre de 1982). Minutes of meeting held in the Centre William Rappard.

GATT. (29 de noviembre de 1982). Ministerial Declaration .

GATT. (30 de noviembre de 1982). Decision concerning Article XXI of the General Agreement.

Estados Unidos. (9 de mayo de 1985). Communication from the United States. *United States - Trade Measures Affecting Nicaragua*.

GATT. (29 de mayo de 1985). Minutes of the Meeting Held in the Centre William Rappard.

OMC. (20 de noviembre de 1996). Acta de la reunión celebrada en el Centro William Rappard.

- OMC. (27 de abril de 1997). ESTADOS UNIDOS - LEY PARA LA LIBERTAD Y SOLIDARIDAD DEMOCRÁTICA CUBANA Comunicación del presidente del Grupo Especial.
- OMC. (24 de abril de 1998). UNITED STATES - THE CUBAN LIBERTY AND DEMOCRATIC SOLIDARITY ACT Lapse of the Authority for Establishment of the Panel Note by the Secretariat.
- OMC. (17 de abril de 2018). Estados Unidos - Determinadas medidas relativas a los productos del acero y aluminio.
- GATT; Comité de Productos Industriales. (30 de agosto de 1968). Inventario de medidas no arancelarias.
- GATT. (17 de noviembre de 1969). Primer examen del apartado 4 del Inventario de Medidas No Arancelarias.
- cubana, Delegación. (10 de abril de 1986). Comunicado.
- GATT. (22 de mayo de 1986). Minutes of meeting held in the Centre William Rappard .
- GATT. (12 de mayo de 1992). Acta de la reunión del Mecanismo de examen de las políticas comerciales de los Estados Unidos de América.
- GATT. (5 de mayo de 1994). Acta de la reunión del Mecanismo de examen de las políticas comerciales de Estados Unidos.
- República de Cuba. (15 de mayo de 2006). Barreras No Arancelarias impuestas por Estados Unidos que obstaculizan y prohíben el comercio de Cuba.
- OMC. (14 de enero de 2004). Examen de Política Comercial de Estados Unidos. Minutas de la reunión.
- OMC. (22-24 de marzo de 2006). Examen de Política Comercial de Estados Unidos. Minutas de la reunión.
- OMC. (septiembre-octubre de 2010). Examen de Política Comercial de Estados Unidos. Minutas de la reunión.
- OMC. (19-21 de octubre de 2016). *Examen de Política Comercial de Estados Unidos. Minutas de la reunión.*

- GATT. (26 de agosto de 1970). Informe sobre Restricciones Cuantitativas - Grupo Conjunto sobre Restricciones a las Importaciones.
- Summary record of the twelfth session held at the Palais des Nations, Geneva. (9 de diciembre de 1961 ).
- GATT. (10 de noviembre de 1975). Minutes of meeting held in the Palais des Nations.
- GATT. (30 de abril de 1982). Trade restrictions affecting Argentina applied for non-economic reasons.
- GATT. (5 de mayo de 1982). Trade restrictions affecting Argentina applied for non economic reasons .
- GATT. (17-10 de julio de 1985). Minutes of meeting held in the Centre William Rappard .
- GATT. (2 de abril de 1986). Minutes of the meeting held in the Centre William Rappard .
- GATT. (2 de diciembre de 1991). Trade Measures Taken by the European Community against the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.
- GATT. (18 de febrero de 1992). Minutes of meeting held in the Centre William Rappard.
- GATT. (10 de abril de 1992). Minutes of meeting held in the Centre William Rappard.
- GATT. (27 de mayo de 1993). Nota de la Secretaría - Grupo Técnico sobre Restricciones Cuantitativas y Otras Medidas No Arancelarias.
- GATT. (22 de marzo de 1993). Trade Policy Review Poland - Minutes of the Meeting.
- OMC. (5 de junio de 2000). *Examen de Políticas Comerciales de Polonia - Informe de la Secretaría.*
- OMC. (28 de marzo de 2000). Nicaragua - Medidas que afectan a las importaciones procedentes de Honduras y Colombia.
- OMC. (7 de abril de 2000). Acta de la reunión del Órgano de Solución de Diferencias.
- GATT. (23-25 de enero de 2002). Minutas de la reunión - Examen de Política Comercial de Pakistán.
- OMC. (16-18 de enero de 2008). Acta de la reunión - Examen de Políticas Comerciales de Pakistán.

OMC. (4 de agosto de 2017). Emiratos Árabes Unidos - Medidas relativas al comercio de mercancías y servicios y a los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio - Solicitud de celebración de consultas presentadas por Qatar.

OMC. (23 de octubre de 2017). Acta de la reunión - Órgano de Solución de Diferencias.

OMC. (16 de septiembre de 2016). Solicitud de celebración de consultas presentada por Ucrania - Rusia - Medidas que afectan al tráfico en tránsito de productos ucranianos.

Estados Unidos. (8 de marzo de 2018). Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Aluminum into the United States.

Estados Unidos . (8 de marzo de 2018). Presidential Proclamation on Adjusting Imports of Steel into the United States.

GATT. (1993). GATT Analytical Index. 515-558. Ginebra: GATT. Obtenido de [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/ai17\\_e/gatt1994\\_art19\\_gatt47.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art19_gatt47.pdf)

OMC. (2012). WTO Analytical Index. Cambridge University Press.

China. (3 de abril de 2018). Notificación inmediata al Consejo del Comercio de Mercancías, en virtud del párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias (AsA), de la suspensión prevista de concesiones y otras obligaciones a que se refiere el párrafo 2 del artículo 8 del AsA.

India. (18 de mayo de 2018). Notificación inmediata al Consejo del Comercio de Mercancías, en virtud del párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias (AsA), de la suspensión prevista de concesiones y otras obligaciones a que se refiere el párrafo 2 del artículo 8 del AsA.

Rusia. (22 de mayo de 2018). Notificación inmediata al Consejo del Comercio de Mercancías, en virtud del párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias (AsA), de la suspensión prevista de concesiones y otras obligaciones a que se refiere el párrafo 2 del artículo 8 del AsA.

Europea, U. (18 de mayo de 2018). Notificación inmediata al Consejo del Comercio de Mercancías, en virtud del párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre



Salvaguardias (AsA), de la suspensión prevista de concesiones y otras obligaciones a que se refiere el párrafo 2 del artículo 8 del AsA.

Turquía. (22 de mayo de 2018). Notificación inmediata al Consejo del Comercio de Mercancías, en virtud del párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias (AsA), de la suspensión prevista de concesiones y otras obligaciones a que se refiere el párrafo 2 del artículo 8 del AsA.

Europea, U. (4 de enero de 2019). Notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 del acuerdo sobre salvaguardias relativa a la constatación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones.

Canadá. (5 de abril de 2019). Notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 del acuerdo sobre salvaguardias relativa a la constatación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones.

Rusia, F. d. (24 de junio de 2019). Notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 del acuerdo sobre salvaguardias relativa a la constatación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones.

Turquía. (13 de mayo de 2019). Notificación de conformidad con el párrafo 4 del artículo 12 del acuerdo sobre salvaguardias antes de la adopción de una medida de salvaguardia provisional prevista en el artículo 6 (expiración de la medida).

Rusia, F. d. (1 de junio de 2017). Ucrania - Medidas Relativas al Comercio de Mercancías y Servicios - Solicitud de celebración de consultas presentada por la Federación de Rusia.

Europea, U. (18 de julio de 2018). Notificación de conformidad con el párrafo 4 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias antes de la adopción de una medida de salvaguardia provisional prevista en el artículo 6.

## 10. Apéndice

<b>Cuadro 1 –Resumen de casos de utilización del Artículo XXI b) y b) iii)</b>							
	<b>País responsable</b>	<b>País/es objetivo</b>	<b>Medida</b>	<b>Año</b>	<b>Artículo</b>	<b>Motivación</b>	<b>Tipo de motivación</b>
<b>C-1</b>	Estados Unidos	Cuba	Embargo comercial y otras medidas	1960-actualidad	Artículo XXI b)	Reparación por expropiaciones/ Defensa / Promoción de la seguridad hemisférica	Política
<b>C-2</b>	Estados Unidos	Mundo	Cuota de importación al petróleo y derivados	1959-1973	Artículo XXI b)	Fortalecer la industria nacional y evitar desabastecimiento	Económica
<b>C-3</b>	Ghana	Portugal	Prohibición de importación	1961	Artículo XXI b) iii)	Presionar a Portugal en el marco del proceso de descolonización	Política
<b>C-4</b>	Suecia	Mundo	Cuotas de importación	1975-1977	Artículo XXI b)	Fortalecer la industria nacional	Económica
<b>C-5</b>	CC.EE, Canadá,	Argentina	Prohibición de importación	1982	Artículo XXI b)	Presionar económicamente a Argentina en la Guerra de	Militar

	Australia					Malvinas	
<b>C-6</b>	Estados Unidos	Nicaragua	Embargo comercial total	1985-1990	Artículo XXI b) iii)	Presionar económicamente al Gobierno Sandinista de Nicaragua	Político
<b>C-7</b>	CC.EE.	Yugoslavia	Suspensión de concesiones comerciales	1991	Artículo XXI b) iii)	Presionar económicamente al Gobierno de Yugoslavia en el marco de las guerras yugoslavas	Política
<b>C-8</b>	Polonia	Mundo	Restricciones cuantitativas a la importación de petróleo y derivados	1993-1997	Artículo XXI b) iii)	Fortalecer la industria nacional	Económica
<b>C-9</b>	Nicaragua	Colombia y Honduras	Impuesto adicional a las importaciones	1999-2017	Artículo XXI b) iii)	Presionar económicamente a los gobiernos de Honduras y Colombia	Política

<b>C-10</b>	Pakistán	India	Denegación del trato NMF	1996- actualidad	Artículo XXI b) iii)	Conflicto bilateral histórico	Política
<b>C-11</b>	EAU	Qatar	Embargo comercial	2017- actualidad	Artículo XXI b)	Sanciones por auspiciar organizaciones terroristas	Política
<b>C-12</b>	Rusia	Ucrania	Restricciones al tránsito de mercadería	2017- actualidad	Artículo XXI b) iii)	Sanciones en el marco del conflicto militar con Ucrania	Militar
<b>C-13</b>	Estados Unidos	Mundo (con excepciones)	Aranceles adicionales a las importaciones	2018- actualidad	Artículo XXI b)	Aumentar la capacidad de producción de la industria local	Económica

**FUENTE:** Elaboración propia en base a documentos extraídos de las bases de datos del GATT y la OMC

San Andrés