

La OMC en el Siglo XXI: un marco para el diseño de la política comercial

Eduardo R. Ablin (*) y Jorge Lucángeli ()**

(*) Miembro del Servicio Exterior

() Profesor, Maestría en Estrategia Económica Internacional, FCE, UBA**

Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor, y no comprometen a la institución en la cual se desempeña

I. Introducción: los nuevos márgenes de la política comercial

La formulación de la política comercial en la Argentina no ha demostrado tradicionalmente demasiado apego por las disciplinas del sistema multilateral de comercio. Exceptuada -como el conjunto de los países en desarrollo- de múltiples obligaciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), concebido originalmente como un esquema globalizador entre iguales, es decir aplicable al ámbito de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la normativa del GATT no influyó mayormente sobre la definición de la política comercial argentina,

En este sentido, la Ronda Uruguay (RU) del GATT, y el subsecuente establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), constituyeron un punto de inflexión al universalizar el proceso de globalización, requiriendo de todos los Miembros de la OMC su integración plena a las normas y disciplinas del sistema.

Este proceso coincidió con el desarrollo por parte de Argentina, durante la década del 90, de un esquema operativo en materia comercial significativamente abierto respecto de terceros países, especialmente en lo que se refiere al intercambio de mercancías. Por ende, en este período la política nacional y las corrientes mundiales convergieron procíclicamente. Sin embargo, la tentación de reformular la política comercial en dirección más restrictiva, como resultado del abandono del régimen de convertibilidad, deberá contemplar las nuevas restricciones que el sistema multilateral de comercio impone para su utilización como sucedáneo de la instrumentación de otras políticas públicas. En este sentido, las posibilidades de recurrir a instrumentos comerciales para la promoción de actividades económicas, o afrontar “shocks” externos, se han visto enormemente reducidas, pudiendo su utilización indiscriminada dar lugar a un vasto deslizamiento de nuestro país en el plano del sistema multilateral, con una secuela de mayor desacople y creciente litigiosidad.

Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan.

II. La política comercial argentina en retrospectiva

Desde fines de la década del ochenta, Argentina ha seguido una política de liberalización comercial autónoma y generalizada, que incluye la participación en el proceso de integración regional del MERCOSUR y una activa actuación en el sistema multilateral de comercio. En rigor, cabe recordar que urgencias asociadas a las políticas internas en el fragor de diversos intentos de transformación de la estructura protectiva nunca permitieron a nuestro país, a lo largo de los últimos 30 años, supeditar los sucesivos procesos de reducción arancelaria a las negociaciones multilaterales y, por ende, beneficiarse de un balance de concesiones recíprocas. En este sentido, la atención que las políticas públicas otorgaban al sistema multilateral de comercio -previo al lanzamiento de la Ronda Uruguay- resultaba muy limitada, siendo la regla el desconocimiento de las virtudes y limitaciones del esquema operado en el marco del GATT.

En la década del 90, la apertura de la economía resultó parte integrante de las reformas estructurales operadas en dicho período, consistiendo -esencialmente-, en la eliminación progresiva de barreras u obstáculos a la exportación e importación de bienes y servicios, concomitantemente con la liberación del movimiento de entrada y salida de capitales. En este sentido, la liberalización autónoma se inició con la reducción unilateral de derechos de importación y la eliminación progresiva de diversos mecanismos que obstaculizaban -directa e indirectamente- las operaciones de importación y exportación de bienes ¹.

III. Algunos instrumentos de política comercial a la luz de la OMC

1. Los aranceles y demás cargas a la importación

Aún cuando el elevado tipo de cambio vigente torna probablemente irrelevante la protección alcanzada por vía arancelaria, resulta de interés destacar las previsiones del Entendimiento Relativo a la Interpretación del párrafo 1 b) del Art. II del GATT 1994, que dispuso consolidar los “demás derechos o cargas” aplicadas como parte integrante del arancel al 15-4-94. Ello conlleva la imposibilidad de adicionar a las concesiones consolidadas cargas de cualquier naturaleza y denominación, ejemplo de lo cual ha sido la aplicación por parte argentina del denominado “derecho de

¹ De esta forma, todas las tarifas se aplicaron con criterio ad valorem, aunque rigen excepciones para textiles, indumentaria, calzado, y juguetes, que están protegidos por derechos de importación específicos mínimos (DIEM), aunque en ningún caso el arancel equivalente ad valorem debe superar el máximo del 35% consolidado ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) para todo el universo arancelario. A principios de 2002 el arancel promedio para todas las líneas tarifarias, incluyendo el incremento del 3% en el Arancel Externo Común del MERCOSUR (AEC) para compensar la eliminación de la tasa de estadística argentina, se ubicaba en el 14,0%.

estadística” en 1995, ya que se interpreta que todo este tipo de cargas constituye de facto una extensión del arancel y, por consiguiente, resultan inaplicables cuando la posición arancelaria respectiva ha sido consolidada.

Como resultado del dictamen del Grupo Especial solicitado por los Estados Unidos, Argentina se vio obligada oportunamente a eliminar dicha medida, Subsecuentemente, debió solicitar a los socios del MERCOSUR un incremento equivalente del Arancel Externo Común (AEC). En efecto, teniendo en consideración que los países en desarrollo asumieron el compromiso en la Ronda Uruguay de consolidar su universo arancelario, queda claro que las cargas que pueden imponer desde entonces sólo podrían extenderse hasta el nivel máximo de consolidación adoptado (en el caso del MERCOSUR del 35%), pero en ningún caso excederlo.

Es cierto que con los niveles presentes de tipo de cambio, la tentación de incorporar otras cargas a la importación se ve disminuía, aunque a medida que la inflación deteriore la paridad cambiaria no cabe descartar presiones sectoriales para recurrir a este tipo de herramientas invalidadas en el nuevo contexto de la OMC.

2. Los requisitos de desempeño

Cabe señalar que el acuerdo sobre “Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio” (TRIMs) apunta a la introducción de un tema absolutamente nuevo en el sistema multilateral de comercio, involucrando una compleja interrelación entre diversas normas del GATT que se han visto vulneradas por la orientación que asumió la evolución de las políticas industriales de los Miembros de la OMC, lo cual a su vez impactó progresivamente sobre las medidas de política comercial. En última instancia, cabe asumir que el Acuerdo se refiere a aspectos específicos del Trato Nacional y, por derivación, involucra cuestiones puntuales atinentes a las previsiones en materia de restricciones cuantitativas.

Esta característica del Acuerdo determina que el mismo no permita una definición a priori de las diversas medidas que pudieran ser encuadradas como violaciones al trato nacional en materia de inversiones relacionadas con el comercio. Por ello, el mismo incorpora un anexo que contiene un “listado ilustrativo” del tipo de medidas que resultarían demostrativas de dichas violaciones ². Por otro lado, para que las medidas enunciadas en el anexo citado sean consideradas incompatibles con la obligación de trato nacional, las mismas deben resultar obligatorias o exigibles al inversor en virtud de normas nacionales del territorio donde se radica la inversión, a los efectos de obtener una ventaja asociada con dicha actividad inversora.

Las medidas clásicamente consideradas como incompatibles con la obligación de trato nacional se refieren a: i) la obligación de compra o utilización por una empresa de productos de origen nacional o de fuentes nacionales, y ii) la determinación que las

² El régimen automotriz argentino constituye un claro ejemplo de disposiciones sobre contenido nacional, que son cuestionables desde la perspectiva de los principios incorporados por la Ronda Uruguay en el acuerdo TRIMs

compras, o la utilización de productos de importación, por parte de una empresa se limite a una cantidad relacionada con el volumen o valor de los productos que tal empresa exporte. A su vez, se considera también incompatible con la obligación de eliminación de las restricciones cuantitativas (Art. XI GATT) a cualquier tipo de medida que restrinja las importaciones de una empresa a su desempeño exportador en términos de volumen o valor de su producción, o de sus exportaciones.

Dado que diversas normas del tipo arriba considerado han constituido un tradicional ingrediente de buena parte de los programas de promoción de exportaciones en nuestro país, y que la escasez de divisas convierta a la disposición de bienes de importación en un recurso escaso, parece relevante conocer las restricciones futuras que existen para la utilización de tal instrumental en su versión pre-TRIMs.

3. Las salvaguardias

El concepto central que da lugar a medidas de salvaguardia gira en torno del daño grave (o amenaza de daño grave) a una rama de la producción nacional que debe competir contra una corriente importadora cuya magnitud y condiciones de oferta causan o amenazan causar un severo perjuicio a la producción doméstica. Es importante comprender que las causas del daño grave no son atribuibles -en el caso de las salvaguardias- a prácticas comerciales desleales, sino que el sector productivo afectado reconoce diferencias de productividad -u otras razones asociadas a su propia estructura y desarrollo- que le impiden continuar compitiendo contra una corriente importadora de envergadura, que generalmente ha crecido en forma manifiesta en un período corto y desde diversos orígenes, poniendo así en peligro la propia subsistencia de la rama doméstica que compite con dichos productos de importación. Por ello las salvaguardias deben aplicarse con criterio genérico -no discriminatorio-, conllevando limitaciones para la importación de los bienes involucrados desde todo origen ³.

No cabe descartar que la continuidad de las corrientes de importación de determinados bienes en circunstancias que no pueden ser enfrentadas por la producción doméstica pudiera resultar menos sensible a la devaluación del peso que en el caso de las prácticas comerciales desleales. Aún a tipos de cambio sustantivamente elevados las diferencias de productividad o estructurales pueden resultar relativamente insuperables. Por ello cabe tener presente que cuando el daño grave no se verifica adecuadamente las salvaguardias no pueden ser legítimamente invocadas. En este sentido, resulta de interés destacar que todas las acciones argentinas en la materia han sido contestadas en el ámbito del esquema de solución de diferencias (ESD) de la OMC, obligando a su posterior eliminación ⁴. Ello requiere prever una profundización de los criterios de investigación que han dado lugar a la imposición de salvaguardias si se quiere utilizar efectivamente este instrumento en el futuro.

³ Sin embargo, solo las salvaguardias de transición en el marco del ATV, pueden asumir un carácter discriminatorio acorde con el origen de las importaciones.

⁴ Argentina ha recurrido a la invocación de salvaguardias de transición para ciertas categorías de productos textiles e indumentaria, al igual que salvaguardias definitivas en el caso de calzado.

4. Las subvenciones

La apreciación de las subvenciones ha constituido desde siempre un tema de difícil tratamiento en la historia del GATT. En este sentido, la RU introduce un salto cualitativo respecto de las limitaciones que habían predominado hasta entonces para encarar la problemática de las subvenciones. En efecto, el Acuerdo respectivo no sólo incorpora una definición de subvención, sino que también clasifica a dicha figura en tres categorías, que van desde los instrumentos prohibidos de apoyo a la producción y/o exportación hasta aquellos aceptados.

El criterio general que guía el intervalo que va desde las subvenciones del casillero “rojo” (prohibidas) a aquellas del casillero “verde” (admisibles sin que puedan ser recurridas) está dado por la vinculación más o menos directa de los instrumentos utilizados con la etapa de la producción. Cuanto más próxima en sus efectos sobre las etapas de la producción, comercialización o distribución resulte una subvención, más clara resultará su recurribilidad. Por el contrario, cuanto más remota o indirecta sea la asignación de las subvenciones, más posibilidades existirán de que las mismas sean consideradas no recurribles, y por ende admitidas.

El primer elemento a tener en consideración para la calificación de “recurrible” es la especificidad que las subvenciones deben adoptar para ser concebidas como tales. Las subvenciones específicas, es decir aquellas otorgadas a determinadas empresas no están permitidas, mientras que aquellas que establezcan criterios o condiciones objetivas para su obtención se considerarán no específicas, siempre que el derecho al acceso a las mismas sea automático. La importancia de la especificidad radica en que solo aquellas subvenciones específicas pueden ser “recurribles”, y por ende sometidas a la eventual aplicación de derechos compensatorios como remedio para contrarrestar tales prácticas comerciales desleales.

El segundo elemento que define una subvención es la obtención -por parte del productor o exportador- de un beneficio, a partir de la obtención de cualquier contribución financiera por parte de un organismo público, inclusive el otorgamiento de garantías por parte del sector público, así como la resignación de ingresos públicos que en caso contrario podrían ser percibidos.

La imposibilidad de identificar exhaustivamente toda la gama de subvenciones disponibles también ha motivado en este caso el recurso a un listado ilustrativo de aquellas destinadas a la exportación, incorporado como anexo al Acuerdo, con carácter de orientación para la interpretación de los criterios que guían a la definición de esta categoría vedada.

En el extremo opuesto, se consideran permitidas las subvenciones que se otorguen con criterio general -es decir que no sean específicas- o cuya especificidad esté sujeta al cumplimiento de una serie de parámetros determinados de manera transparente. Asimismo, con criterio taxativo el Acuerdo incorpora una lista de subvenciones que no serán recurribles, en la medida en que se las considera asociadas con los bienes

públicos, es decir por su papel potencialmente beneficioso para el conjunto social, pero con un efecto indirecto sobre las actividades productivas. En dicha categoría se encuentra la asistencia para actividades de investigación realizadas por empresas o en favor de empresas, la asistencia para regiones desfavorecidas prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional y no específica y la asistencia para promover medidas de protección ambiental. Entre una y otra categoría se ubican las subvenciones recurribles, es decir aquellas que pudieran potencialmente causar daño a una rama de la producción nacional de otro Miembro, o anular o menoscabar ventajas para un Miembro en el marco del Acuerdo General.

Dado el renovado ímpetu en favor de políticas activas en nuestro medio, y en particular aquellas dirigidas a incentivar la promoción industrial, el apoyo a las PYMEs y el desarrollo regional, debe recordarse la necesidad de que dichos programas se enmarquen claramente en los criterios previstos por la ventana verde del acuerdo respectivo, ya que de lo contrario las ventajas eventualmente otorgadas resultarían al menos recurribles desde la perspectiva de la OMC.

5. Los derechos a la exportación

Cabe destacar que las normas de la OMC no incluyen previsiones específicas contrarias a los derechos a la exportación, ni tampoco los precedentes del GATT a lo largo de su existencia han puesto en duda la validez de este instrumento. Sin embargo, resulta imprescindible destacar que bajo ciertas condiciones tales derechos podrían ser concebidos como medidas restrictivas a la exportación, en el sentido de las previsiones del Art. XI.1 relativo a las restricciones cuantitativas.

Es cierto que desde la perspectiva argentina los derechos persiguen un objetivo estrictamente fiscal, aunque conforme a los precedentes del GATT cabría asegurar que los mismos no involucraran desincentivos a la exportación sustentados en una acción gubernamental. Al respecto, la CEE ha argumentado hace largos años que los derechos a la exportación en nuestro país podrían adoptar el carácter de subsidio potencialmente encubierto, al asegurar artificialmente una oferta menor de mercancías para la exportación⁵, la cual puede ser contrariamente utilizada localmente para la producción de bienes exportables⁶. Aún cuando los derechos a la exportación no han sido todavía conceptualmente contestados en el ámbito de la OMC, no cabe descartar que ello dependa de la magnitud que los mismos asuman, ya que evidentemente a determinado nivel de imposición podría alegarse que la rentabilidad esperada entre producción para la exportación o para el consumo doméstico se revierte, a menos que se trate de sectores estructuralmente exportadores, como es el caso de los productos agropecuarios en nuestro país.

⁵ Por ejemplo en el caso cueros crudos

⁶ Es cierto que en el caso planteado ante la OMC por la exportación de cueros la CEE no se concentró formalmente en la validez de los derechos a la exportación, sino que focalizó su análisis en relación a la inspección aduanera por parte de representantes de las Cámaras Privadas, así como el establecimiento de precios de referencia para la percepción de los derechos.

IV. Conclusiones

Las secciones precedentes han intentado reseñar la experiencia argentina en materia de medidas de política comercial a lo largo de la década del 90, coincidentemente con la necesidad de adaptación al nuevo marco brindado por el sistema multilateral de comercio con posterioridad a la Ronda Uruguay del GATT - y el subsecuente establecimiento de la OMC-.

Efectivamente, un primer corolario resultante de la lectura de estas notas parecería indicar que una gran parte de los instrumentos de política comercial empleados habitualmente en el pasado por las autoridades argentinas han quedado vedados o condicionados para su utilización, en la medida en que tanto las nuevas disciplinas multilaterales, como los compromisos derivados del acuerdo regional- introducen nuevas restricciones en la autonomía para perseguir objetivos de política comercial.

Sin embargo, cierta pérdida de grados de libertad en la implementación de la política comercial no conlleva la imposibilidad de recurrir a los instrumentos disponibles, en tanto los mismos sean diseñados acorde con las previsiones requeridas por el marco multilateral. Se trata, entonces, de que las opciones de política comercial al presente quedan ceñidas al trazado de instrumentos que conformen con las disciplinas multilaterales, y que al mismo tiempo permitan maximizar el recurso a los esquemas protectivos autorizados bajo parámetros objetivamente mensurables, acorde con un marco procesal particularmente detallado y preciso.

Comprendidos los límites de las disciplinas aplicables, puede concluirse que nada impide –por ejemplo- el recurso a las subvenciones como instrumento válido de política comercial, aunque deberá prestarse atención al adecuado delineamiento de dichas medidas promocionales de forma que las mismas resulten claramente permitidas, o al menos su recurribilidad en el plano multilateral pueda ser previsiblemente moderada. Así, el recurso a subvenciones regionales podría constituir un esquema altamente viable en la Argentina para la asignación de recursos que mejoren la competitividad de vastos sectores productivos, siempre que su instrumentación responda a los criterios que definen esta categoría de subvenciones permitidas en el acuerdo respectivo de la OMC. En consecuencia, el otorgamiento de subvenciones deberá evitar cada vez más una directa vinculación con la actividad tanto exportadora como productiva, para orientarse hacia el suministro de ventajas asociadas a los bienes públicos.

Con igual criterio, nuestro país dispone de una estructura normativa relativamente sofisticada en materia de defensa contra prácticas comerciales desleales. Prueba de ello ha sido la enorme experiencia acumulada en el plano administrativo, como resultado del elevado recurso a los remedios previstos -derechos antidumping, compensatorios o salvaguardias- para aliviar a sectores afectados de la industria doméstica. Sin embargo, los resultados registrados en buena parte de los casos sometidos al mecanismo de solución de controversias por otros Miembros de la OMC han evidenciado que las medidas aplicadas han sido adoptadas en muchos casos al

calor de las presiones sectoriales, sin contemplar adecuadamente los parámetros requeridos para su aplicación, a través de normas extremadamente vulnerables frente a los precedentes, criterios e interpretaciones de los órganos de la OMC. De esta forma, el recurso masivo a medidas de alivio que finalmente no resultan sustentables tiende a convertirse en el sucedáneo de una política protectora de carácter sectorial, con significativos costos en términos de prestigio en el uso legítimo de las disciplinas.

El segundo corolario de estas reflexiones se refiere, entonces, a las enormes dificultades subsistentes para enmarcar la nueva normativa doméstica en las disciplinas multilaterales a las cuales se ha adherido. La subsistencia de requisitos de desempeño en regímenes industriales adoptados muy recientemente, por ejemplo, reflejan tales limitaciones.

La política comercial argentina ha sufrido una de sus transformaciones más dramáticas desde la posguerra durante la última década. Una vez más, dicho giro ha sido el resultado de un desarrollo autónomo. Las limitaciones resultantes del avance del sistema multilateral de comercio, así como las concesiones requeridas por la voluntad integradora a nivel regional, exigirán en el futuro una profunda adaptación a políticas más restrictivas, constreñidas por el creciente compromiso argentino en el plano multilateral y regional. Ello no involucra el fin de la política comercial, sino la necesidad de descubrir otra forma de practicar dicha política.

BIBLIOGRAFÍA

Ablin, E.R. y Makuc, A.(1985): "El GATT y sus normas: una aproximación a las cuestiones fundamentales", **Boletín Techint N° 236**, Buenos Aires.

Ablin, E. R. y Makuc, A. (1992): "La política comercial luego de la Ronda Uruguay", en Kosacoff, B. (ed.), **Hacia una nueva estrategia exportadora: la experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales**, Universidad Nacional de Quilmes.

Ablin, E. R. y Lucángeli, J. (2000): "La política comercial argentina: evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros". **Boletín Techint N° 304**, Buenos Aires

Ablin, E.R. y Makuc, A.(1997): **Comercio Exterior**, Errepar, Buenos Aires.

GATT (1986): **Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio**, Ginebra.

GATT (1993): **Acta Final de la Ronda Uruguay**, Documento GATT MTN/FA

Jackson, J.H. (1969): **World Trade and the Law of GATT**, New York, Bobbs Merrill.

Jackson, J.H. (1997): **The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations**, Cambridge, MIT Press.

Lucángeli, J. (1989): "Política comercial y desempeño industrial - La experiencia argentina de los últimos cuarenta años", en **Boletín Informativo Techint N° 259**, Buenos Aires.

Lucángeli, J. (1997): **El desempeño de las exportaciones manufactureras y los instrumentos de promoción comercial - 1990-1996**, Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Buenos Aires.

Stewart, Terence P. (ed) (1996): **The World Trade Organization: Multilateral Trade Framework for the 21st Century**, American Bar Association, Washington, DC.