

Multilateralismo, incertidumbre y reputación. Las disputas argentinas en la OMC

*Valentina Delich**

Sumario

El presente artículo presenta y analiza las controversias comerciales que involucran a la Argentina en la OMC. Para hacerlo, por un lado recorre la participación argentina en el sistema de solución de controversias desde 1995 a la fecha y por el otro examina tanto el contexto económico nacional como las circunstancias de la organización internacional donde ocurren.

Palabras clave: OMC – Argentina – disputas comerciales

Abstract

This article presents and analyzes trade disputes involving Argentina at the WTO. To do so, the author reviews Argentine participation at the WTO dispute settlement system since 1995 and examines both the economic local context and the WTO political circumstances.

Keywords: WTO- Argentina-Commercial disputes

* Doctora en Derecho (UBA), profesora e investigadora, FLACSO-Argentina.

Introducción

La Argentina tiene abiertas, actualmente, cinco disputas comerciales encauzadas a través del sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC). ¿Es un número pequeño, promedio o importante de disputas? ¿Tienen elementos comunes o son conflictos puntuales y autónomos entre sí? ¿Cómo se relacionan con la política argentina? ¿Qué expresan del escenario internacional?

Aunque las disputas en la OMC incluyen (y por ende los países necesitan) una alta dosis de estrategia y argumentos jurídicos, proponemos incorporar al análisis la dimensión política de los conflictos así como el problema de legitimidad y efectividad de la arquitectura institucional internacional (*¿gobernanza?*). Es que sería parcial una evaluación, por ejemplo, de las 9 demandas que tuvo la Argentina entre 1995 y 2001 en la OMC si no incluyéramos en el análisis tanto la vigencia de la Ley de convertibilidad en Argentina como la recién estrenada –en aquel tiempo– arquitectura comercial multilateral. En esta misma línea, sería también parcial evaluar los reclamos y consultas que actualmente impulsa o recibe la Argentina sin considerar los rasgos principales de su política comercial, así como la crisis que la arquitectura institucional global hoy intenta sortear.

Las premisas de este artículo son variadas pero bien documentadas: convivimos en un sistema global financiero en riesgo; en la expectativa de un liderazgo ascendente de los BRICS; con Europa en recesión y Estados Unidos en línea de flotación; con una OMC que lleva 12 años negociando la Ronda del Desarrollo sin poderla cerrar; con una América Latina que muestra tasas positivas de crecimiento del PBI per cápita hace más de 10 años (excepto el año 2009). Y en este marco, y en nuestra misma región, coexisten opciones nacionales, márgenes de maniobra y discursos políticos diversos.

El análisis de las disputas se desarrollará entonces a caballo del cuestionamiento, desequilibrio y eventual mutación de la arquitectura global. Y también las explicará en el marco de las opciones de política nacionales. Para ello, en la primera sección se presenta el sistema de solución de controversias vis-à-vis la OMC. Luego, se aborda la participación argentina en el sistema de solución de controversias en el período 1995-2011. En la tercera sección se examinan las causas abiertas en el año 2012 y, en la cuarta sección, se presentan las conclusiones.

1. La trama institucional de la OMC

El sistema de solución de diferencias es considerado la joya de la corona de la OMC. Es que se trata de una instancia jurisdiccional internacional que puede funcionar sin, y aun contra, la voluntad de la parte demandada. Reforzado para promover y eventualmente garantizar que los países cumplieran con los compromisos asumidos en la negociación de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994), entró en vigor simultáneamente con la creación de la OMC y la regulación detallada de las disciplinas comerciales en 1995. Para ser miembro de la OMC deben aceptarse no sólo los principios y compromisos en materia de comercio de bienes, servicios y propiedad intelectual negociados en la Ronda Uruguay, sino que debe aceptarse además su sistema de solución de controversias para las disputas que surjan de su aplicación.

A poco de andar, en 2001, la OMC abrió una ronda de negociación (la Ronda de Doha o del Desarrollo) con vistas a incorporar reclamos de los países en desarrollo, en particular la amortiguación de los efectos de los compromisos en propiedad intelectual en relación a las políticas públicas de salud. Hace ya unos años (en 2008) hacíamos notar que el escándalo y calado de la crisis financiera no sólo le quitaba protagonismo al fracaso de siete años de negociaciones en la OMC, sino que lo hacía lucir como un proceso predecible, regulado y menos violento. Más estancado que fracasado. Más contenido (por la OMC) que desbocado.¹ ¿Qué podríamos agregar sobre la dinámica negociadora, cinco años más tarde y con la Ronda de Doha todavía paralizada? Sólo que al momento de escribir este artículo se ha elegido Director General de la OMC a Roberto Azevedo, un experto en comercio brasileño. Por su trayectoria y nacionalidad, la expectativa es que Azevedo pueda reconvertir a la OMC para que exprese la nueva configuración del poder mundial y, así, ésta recupere influencia y poder negociador.

En contraste con la parálisis de la negociación, en el marco del sistema de solución de controversias se comenzaron rápidamente a resolver casos. En el andar, esta instancia se fue fortaleciendo, ganando legitimidad y, finalmente, se convirtió en el engranaje “vivo” del sistema multilateral de comer-

1. Valentina Delich, “Normas y resolución de conflictos en la OMC: pautas para su evaluación”, *Revista Puente Europa*, Año 6, Número Especial, diciembre 2008.

cio administrado por la OMC. Si algo ocurre en la OMC, es en su sistema de solución de disputas.

Hasta el 1 de mayo de 2013 se presentaron 456 consultas, muchas de las cuales derivaron en casos que se resolvieron de acuerdo a los procedimientos previstos: conformación de un grupo especial y apelación de su recomendación ante el Órgano de Apelación. En algunos casos se llegó a la instancia de solicitar autorización para implementar medidas de retaliación comercial frente al incumplimiento de las recomendaciones de la OMC. Sin embargo, aún con algunos casos problemáticos, otros sensibles en términos de políticas nacionales y algunos que importaron incumplimientos reiterados de recomendaciones, el sistema siguió funcionando, resolviendo la mayoría de los casos que las partes decidieron llevar adelante más allá de las consultas, y los países siguieron cumpliendo con las recomendaciones de la OMC.

En este sentido, se tramitaron 145 conflictos (que suelen incluir más de una consulta) a través de consultas, paneles y apelaciones. En su gran mayoría, terminaron con el cumplimiento de las recomendaciones. En 77 disputas se logró una solución mutuamente convenida, a veces sólo luego de las consultas, las más de las veces luego del panel de expertos y otras después de la apelación. Y en otras 46 disputas los países cumplieron con las recomendaciones. Es decir, que en 123 sobre 145 disputas llevadas adelante, los países cumplieron con las recomendaciones de la OMC. Aunque en 22 disputas se llegó a la instancia de solicitar medidas de retaliación comercial, sólo en 5 casos fueron autorizadas, mientras que en otros 5 casos se llegó a una solución mutuamente convenida.²

En trazos generales, los Estados Unidos y la Unión Europea, actores dominantes y casi excluyentes de las disputas durante los cincuenta años de GATT, siguen hoy en día protagonizando la mayoría de las disputas, ya sea como demandados o demandantes (así como también siguen teniendo un buen número de casos entre ellos). Sin embargo, otros actores, noblemente algunos países en desarrollo están protagonizando muchas de las consultas y disputas.

Al 1 de mayo de este año, Estados Unidos ha realizado 105 consultas, mientras que ha recibido 119 (es decir, de las 456 consultas totales, 224 involucran a los Estados Unidos como reclamante o reclamado directo). Sin

2. WT/DSB/58/Add.1.

duda, una tasa de casi 50% de participación individual es muy alta. Los países europeos han realizado 100 consultas y recibido 112. Entre ellos –europeos y norteamericanos– todavía tienen muchos conflictos: de las 105 consultas que presentó Estados Unidos, 42 fueron a Europa. Y Estados Unidos recibió de los europeos 33 (que es justo el 33% de las consultas que realizó Europa y el 40% de las que recibió de todo el mundo).

Es decir, el protagonismo de Europa y Estados Unidos sigue siendo importante, así como también son significativas las disputas transatlánticas. Tal vez sea porque, como nota Valladao, “hoy vivimos en una economía planetaria conducida por la producción transnacional y la lógica financiera, que descansa en el apetito de los consumidores europeos y estadounidenses de comprar bienes, en las estrategias cambiantes de las corporaciones mundiales y en el buen funcionamiento de los mercados financieros integrados del mundo, fuertemente dependientes de la liquidez y la profundización financiera que ofrecen principalmente Wall Street y la City de Londres”.³

Ahora bien, si la atención se posa en los países en desarrollo y en las llamadas potencias emergentes en particular (China, India y Brasil), aparecen algunos datos interesantes. China, cuyo ingreso a la OMC data del año 2001, ha sido demandada 30 veces y demandó 11: 8 veces a Estados Unidos y 3 a la UE. Es decir, todas sus demandas se dirigieron a países desarrollados. Este mismo patrón (más demandas a países desarrollados que a países en desarrollo) sigue también Brasil, que de sus 26 consultas, 10 fueron a los Estados Unidos, 7 a la UE y 3 a Canadá, es decir 20 de 26 consultas se dirigieron a países desarrollados. La India, a su turno, registra 16 de sus 21 consultas como reclamante a Estados Unidos o a la Unión Europea. Como veremos en la próxima sección, éste no fue el patrón argentino sino hasta el año 2012.

2. Participación argentina 1995-2011

Desde 1995, fecha en que entró en vigor la propia OMC, y por tanto su sistema de solución de controversias empezó a funcionar, se pueden distinguir, al menos, tres patrones distintos de participación argentina en su

3. Alfredo Valladao, “Los BRICS, ¿abridores o seguidores remisos?”, en *Archivos del Presente*, año 16, N°59, 2012, página 60.

seno. A grandes trazos, se podría argumentar que existió una primera etapa, 1995-2002, caracterizada por “Argentina demandada”; luego, entre el 2003 y el 2011, una etapa de “Argentina libre de reclamos” (aunque litigó 2 casos iniciados con anterioridad, contra Chile y la UE); y, finalmente, la etapa más reciente, iniciada en el 2012, caracterizada por un patrón claro de conflictos Argentina- países desarrollados, sea Argentina demandante o demandada.

En efecto, en una primera etapa, Argentina recibió un número excesivo de consultas si lo comparamos con las que recibían otros países con mayor participación en el comercio internacional. Entre 1995 y 2002, Argentina recibió 14 consultas, la misma cantidad que Canadá (que suele estar individualmente entre el puesto 11 y 13 de liderazgo mundial de exportaciones/importaciones y es un país en el cual el comercio internacional aporta casi el 60% del PBI) o más consultas que la India (13), Brasil (12), Chile (10), México (7), etc. Se podrían limpiar más estos números, tomando en cuenta los conflictos y no las consultas, ya que a veces el mismo conflicto desata consultas de distintos países. Aun así, las estadísticas mostrarían que Argentina tuvo una mayor cantidad de casos litigados comparada con países de igual o notoriamente mayor participación en el comercio internacional.

Estos casos se refirieron a medidas de defensa comercial adoptadas por el gobierno en aquel entonces (como derechos específicos, salvaguardas y derechos anti-dumping). Tal vez en este punto radique la mayor diferencia con el recorrido brasileño, por ejemplo, en el sistema de solución de disputas en la OMC: no sólo Brasil recibió menos consultas en aquel período participando más en el comercio mundial, sino que las cuestiones que le generaron disputas no se referían a medidas de restricción de importaciones sino destinadas a promover la inversión o a abordar la cuestión de los precios de los medicamentos. Visto con la perspectiva (y ventaja) del día después, la trayectoria de participación brasileña tendió a hacerse cada vez más ofensiva y focalizada en litigar con los países desarrollados cuestiones “sistémicas” (es decir cuestiones que impactan sobre la negociación de los Acuerdos o sobre el mercado global) mientras que dejó casi de recibir consultas por su política comercial.

En esta línea, Brasil, séptima economía mundial,⁴ recibió 12 consultas en aquel primer periodo (de las 14 totales que tiene hasta el día de la fecha), pero 4

4. Fuente: Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>.

consultas se refieren a la misma disputa (automóvil) presentadas por Estados Unidos (2), Japón (1) y la Unión Europea (1) y 2 consultas se refieren a una disputa con Sri Lanka por el coco disecado. Brasil, sin embargo, tuvo al menos dos disputas relevantes en aquel período para la estructuración de su mercado interno y la planificación de políticas: la disputa conocida como Bombardier-Embraer con Canadá por los subsidios a la exportación de aeronaves y la disputa con los Estados Unidos que involucraba el precio de los medicamentos para tratar el sida.⁵

En contraste, la experiencia argentina en este primer periodo está marcada por una política nacional que hizo uso de todas las medidas de defensa comercial disponibles en un contexto local de pérdida de competitividad e imposibilidad de variación del tipo de cambio (por la Ley de convertibilidad). Pero además, ese uso de derechos anti-dumping o salvaguardias se hizo en un nuevo marco normativo: los acuerdos de la Ronda Uruguay, que entraron en vigor con la OMC en 1995 y que son más restrictivos que sus predecesores del GATT. Por ello, Argentina quedó tan vulnerable: después de 5 años de tipo de cambio fijo, y con el peso sobrevaluado, extremó el uso de instrumentos que ya no eran tan flexibles en los nuevos acuerdos, con menos excepciones para los países en desarrollo y que además ahora eran administrados en una organización más rígida y con un sistema de solución de disputas que visibilizaba las prácticas y situación argentina.

5. Para más detalles de esas disputas, consultar: “The Political Economy of Strategic Trade Policy and the Brazil–Canada Export Subsidies Saga”, Andrea E. Goldstein y Steven M. McGuire (2004), en *The World Economy*, Vol. 27, Issue 4, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/twec.2004.27.issue-4/issuetoc>>, pp. 541–566, abril; “Should the WTO deal with private sector initiatives?”, por Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, en *The Future and the WTO: Confronting the Challenges - A Collection of Short Essays*, publicado por ICTSD, editado por Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann y Miguel Rodríguez Mendoza, julio de 2012; *Asimetrías, conflictos comerciales e instituciones internacionales. El caso del Mercosur en el sistema de solución de controversias de la OMC*, por Larua Valentina Delich (2011), Buenos Aires, Eudeba.

Argentina demandante 1995-2002

Demandado	Cuestión	Devenir
Hungría (6 reclamantes) (1996)	Subv. Exp prod agropecuarios.	Australia notificó en nombre de todos los reclamantes una solución mutuamente aceptable (Hungría se comprometió a notificar a la OMC cambios en su Lista).
Estados Unidos (1997)	Contingente arancelario import maní	No se solicitó la formación de un panel.
Chile (2000)	Sistema de bandas de precios	Tanto el informe del panel como del Órgano de Apelación favoreció a Argentina (2002). Argentina solicitó Grupo especial para verificar el (no) cumplimiento y el GE le dio la razón a la Argentina en su reclamo (2006). Chile apeló pero la apelación volvió a favorecer a la Argentina (2007).
Chile (2001)	Medida de salvaguardia prov aceites comestibles	No se solicitó la formación de panel. ¹
Comunidades Europeas (2002)	Medidas que afectan a la producción de vino	No se solicitó la formación de panel.

Estados Unidos (2002)	Derechos anti-dumping tubos para campos petrolíferos.	Los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación fueron adoptados en 2004. Este caso llegó a instancias en las cuales Argentina solicitó arbitraje para determinar el monto para suspender concesiones por incumplimiento de los Estados Unidos. Finalmente, Argentina y Estados Unidos en el año 2007 pidieron conjuntamente la suspensión del proceso de arbitraje porque habían llegado a un acuerdo.
Perú (2002)	Derechos antidumping provisionales sobre los aceites vegetales	No se solicitó la conformación de un panel. En ese caso, el producto era el mismo que en el caso de las bandas de precio en Chile. La experiencia con el caso con Chile en la OMC (sobre todo la duración y costo y el hecho de que Chile se mostraba reacio a cumplir con las recomendaciones) convencieron a los privados de no presionar por realizar un caso en la OMC sino más bien buscar una solución entre actores privados de los dos países.
Chile (2002)	Medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de frutuosa.	No se solicitó la conformación de un panel. Ver nota al pie en la consulta con Chile por la salvaguardia de los aceites en el año 2001.

Fuente: Elaboración propia en base a OMC y Delich (2011).

1. Como las salvaguardias en Chile se colocan como máximo por un año, el tiempo de litigar en la OMC sumado al hecho que las recomendaciones de la OMC son hacia el futuro, hacen que la recomendación de la OMC “llegue tarde” en los casos de salvaguardias en Chile.

Argentina demandada

Demandante	Cuestión	Devenir
Estados Unidos (1996)	Medidas s/ calzado, textiles, prendas de vestir y otros	Los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación fueron adoptados en 1997 y 1998 respectivamente. La recomendación favoreció a Estados Unidos. Argentina redujo la tasa de estadística al 0,5 por ciento al 1º de enero de 1999 y estableció un límite máximo del 35% para los derechos específicos aplicables a los textiles y el vestido.
Comunidades Europeas (1997)	Medidas s/ textiles, las prendas de vestir y el calzado.	Aunque se conformó un panel, el mismo fue suspendido a pedido de las partes y no se reactivó luego.
Comunidades Europeas (1998)	Salvaguardia sobre calzado	Los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación se adoptaron en 1999. Los informes favorecieron a la Unión Europea.
Indonesia (1998)	Salvaguardia sobre el calzado	Nunca se estableció un panel para tratar este caso.
Comunidades Europeas (1998)	Derechos compensatorios sobre el gluten de trigo	No se estableció un panel para tratar este caso.
Comunidades Europeas (1998)	Medidas s/ la exportación de pieles y a la importación de cueros acabados.	Los informes del Grupo Especial y el Órgano de Apelación se adoptaron en 2000 y 2001 respectivamente. En cuanto a la reglamentación de las exportaciones, las constataciones favorecieron a Argentina (no las encontraron incompatibles) pero no en relación a la recaudación de impuestos por adelantado.

Comunidades Europeas (1999)	Medidas anti-dumping definitivas a las brocas de Italia	No se estableció panel para tratar este caso.
Estados Unidos (1999)	Medidas que afectan al calzado	Aunque se solicitó la formación del panel, éste no se formó y nunca se reclamó por su formación.
Estados Unidos (1999)	Patentes sobre prod farmac y prot datos de prueba de prod quím agricultura.	Solución mutuamente convenida notificada en el año 2002.
Comunidades Europeas (2000)	Medidas anti-dumping definitivas sobre baldosas de Italia	El informe del Grupo Especial (2002) encontró que la Argentina había actuado de manera incompatible con el Acuerdo Anti-dumping. Argentina notificó que el 24 de abril de 2002 dejó sin efecto los derechos anti-dumping.
Brasil (2000)	Salvaguardia tejidos de algodón y sus mezclas	Solución mutuamente convenida en junio del año 2000 (Argentina retiró la salvaguardia)
Estados Unidos (2000)	Patentes y datos de prueba	Solución mutuamente convenida notificada en el 2002 (ver más arriba la consulta por el mismo tema en 1999)
India (2001)	Medidas que afectan la importación de productos farmacéuticos	No se solicitó al conformación de un panel. La Argentina contestó los cuestionarios enviados por India en el marco de las consultas y con esa información se dio por finalizada la consulta.
Chile (2001)	Salvaguardia definitiva sobre duraznos en conserva	El informe del Grupo Especial se adoptó en el año 2003 y benefició a Chile. En diciembre de 2003 Argentina retiró la salvaguardia.

<p>Brasil (2001)</p>	<p>Derecho anti-dumping definitivo sobre los pollos</p>	<p>El Grupo Especial encontró que la Argentina había actuado de manera incompatible con el Acuerdo anti-dumping y aunque constató también algunas compatibilidades, recomendó a la Argentina derogar el derecho anti-dumping así colocado.</p>
--------------------------	---	--

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales OMC y Delich (2011).

Como se puede apreciar por los cuadros, entre las primeras consultas que recibe Argentina, cinco consultas corresponden al mismo producto y el reclamo se extiende entre 1996 y 1999: calzado (salvaguardia) y prendas de vestir (derechos específicos). También en esa época se reclama sobre los derechos de exportación al cuero crudo y el derecho anti-dumping colocado a las brocas (porcelanato italiano). Todavía durante los años 2000 y 2001 siguen los reclamos a la Argentina por derechos anti-dumping: Brasil se queja del derecho anti-dumping sobre los pollos y Chile sobre los duraznos. Estos datos refuerzan todavía más la presunción de que la OMC representó, para la Argentina y durante los primeros años, un escenario fundamentalmente de demandas por el uso que hizo de los mecanismos de defensa comercial, mecanismos que la Argentina utilizó más intensivamente en ese período para contrarrestar los efectos de convertibilidad sobre la (pérdida de) competitividad argentina.

Como adelantamos, luego del año 2002 se inicia un periodo de muy baja actividad, tanto en términos de recibir como de realizar consultas con una sola excepción llamativa: sin tener actividad durante años (2003, 2004, 2005, 2007 y 2008) en el año 2006 Argentina inicia 5 consultas. Y desde el 2003 al 2011 sólo recibió dos consultas que no implicaron la conformación de un panel.

Con poca información adicional puede apreciarse por qué Argentina dejó de ser demandada: la devaluación de enero del año 2002, que al principio fue formalmente del 40% (se colocó el valor del dólar a 1,40), luego se dejó flotar y llegó, un mes más tarde, en febrero a 2,40 y en marzo de 2002 a casi a 4 pesos (300%). No fue necesario entonces imponer restricciones a

las importaciones: éstas se desplomaron y rápidamente en nuestros socios más cercanos, los países del Mercosur, creció el miedo a la “avalancha” de productos argentinos.

Luego del desplome y a partir del 2003, empieza la recuperación argentina y los términos del intercambio de algunos de nuestros productos de exportación mejoran (notablemente el precio de las *commodities*, entre ellas la soja). En este marco, sólo sobresalen las 6 consultas que Argentina inicia en el año 2006... ¿de qué se trataron? Una de las consultas se refiere a un tema con años en la agenda comercial argentina (los tubos petrolíferos con Estados Unidos), dos se refieren a la salvaguardia chilena sobre lácteos (la provisional y la definitiva), pero al durar sólo un año en Chile la salvaguardia, el recurso a la OMC es meramente para dejar sentado el malestar argentino, ya que por los tiempos de la OMC no se logrará una solución con panel más rápida que el desmantelamiento normal de la medida (un año). El otro caso es con Brasil por el derecho anti-dumping sobre las resinas, que se resolvió sin formación de un panel, lo mismo que el caso con la Unión Europea por el tema del contingente arancelario del ajo (que la Unión Europea le dio a China y que perjudicaría las exportaciones argentinas). Así pues, ninguna de las 5 consultas del año 2006 derivaron en la conformación de paneles. Más bien pareciera que, haciendo gala de saber y poder utilizar el sistema, la Argentina utilizó el sistema para tener un poco más de margen negociador.

A su vez, la Argentina fue reclamada sólo en dos ocasiones (y ninguna de ellas dio lugar a la formación de panel): en 2005 por la Unión Europea en relación a un conflicto sobre derechos compensatorios sobre aceite de oliva, gluten de trigo y duraznos y por el Perú por los cierres y cremalleras. Es decir, por problemas puntuales de acceso a mercado de un producto en particular.

Sin embargo, Argentina litigó durante estos años: llevó adelante el caso con Chile por las bandas de precios que se había iniciado en el año 2002 y el caso con la Unión Europea por los organismos genéticamente modificados que se inició en el año 2003 y sólo se resolvió definitivamente con una solución mutuamente acordada en el año 2006.

Argentina consultada 2003-2011

País que consulta	Motivo	Devenir
Comunidad Europea (2005)	Derechos compensatorios sobre el aceite de oliva, el gluten de trigo y los duraznos	Nunca se conformó el panel.
Perú (2010)	Derechos antidumping sobre cierres de cremallera y cadenas del Perú	Nunca se conformó el panel.

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales provistos por la OMC.

Argentina demandante 2003-2011

País demandado	Motivo	Devenir
Comunidades Europea (2003)	Biotecnología	Se formó panel y se resolvió a favor de la Argentina.
Estados Unidos (2006)	Tubos de acero sin costura	Nunca se formó el panel.
Comunidades Europea (2006)	Contingente arancelario sobre los ajos	Nunca se formó el panel.
Chile (2006)	Salvaguarda sobre productos lácteos	Nunca se formó el panel.
Brasil (2006)	Medidas anti dumping sobre resinas	Nunca se formó panel.
Chile (2006)	Salvaguarda definitiva sobre productos lácteos	Nunca se formó panel.

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la OMC.

3. Argentina *vis-á-vis* los países desarrollados

Después de años de no recibir consultas, en el año 2012, cinco miembros de la OMC iniciaron consultas contra Argentina, alegando, de manera general, reglas demasiado restrictivas para la importación. Uno de los cinco, México, más tarde retiró su denuncia luego de que se firmara un acuerdo en la cuestión de los automóviles. A su turno, la Argentina presentó 3 consultas en 2012 y una en lo que va de 2013, dos por la cuestión del biodiesel (una por la restricción española y otra por los derechos anti-dumping/compensatorios de la Unión Europea) y dos a Estados Unidos, una por la cuestión de la carne y a otra por los limones.

a) Argentina demandada 2012

Demandante	Motivo
Unión Europea (mayo 2012)	Cuestionar el sistema de licencias de importación argentinas
Estados Unidos (agosto 2012)	Cuestionar el sistema de licencias de importación argentinas
Japón (agosto 2012)	Cuestionar el sistema de licencias de importación argentinas
México (agosto 2012)	Cuestionar el sistema de licencias de importación argentinas
Panamá (diciembre de 2012)	Trato tributario menos favorable en el cobro del impuesto a las ganancias y otras medidas

Fuente: elaboración propia en base a datos disponibles en la OMC.

Aunque Argentina recibió cinco consultas, se refieren a tres disputas: una con Estados Unidos, la Unión Europea y Japón por las licencias de importación, otra con México sobre el comercio de automóviles y una última con Panamá por cuestiones tributarias.

Como adelantamos, la consulta con México se dirimió con una negociación no sobre las licencias de importación –motivo formal de la consulta–, sino sobre el régimen automotriz. En efecto, la negociación giró en torno a cupos de exportación de automóviles entre México y Argentina hasta el año 2015, fecha en la cual deberá liberarse el intercambio automotriz. La Argentina había suspendido, en junio del año 2012, el libre intercambio de automóviles (a través de la no aplicación de un acuerdo comercial con México que así lo disponía, el ACE 55) y por ende los automóviles mexicanos debían pagar el arancel consolidado por Argentina en la OMC (35%). La primera respuesta mexicana fue el retiro de las preferencias comerciales para los automóviles argentinos. Más allá del acuerdo que Argentina haya logrado con México, debe remarcar que el ACE 55 es un acuerdo Mercosur - México y que la negociación de las cuotas de exportación no sólo fue con Argentina, sino también, y muy especialmente, con Brasil. En realidad, en principio México aceptó negociar cuotas con Brasil, posibilidad que primero le negó y luego aceptó con Argentina. Es interesante destacar que la consulta de México no fue formalmente por la disputa de los automóviles, sino más bien México acompañó a la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos en su queja general sobre la política comercial argentina. Este acompañamiento tiene un valor en la construcción del discurso político internacional: no serían sólo los países desarrollados contra Argentina, sino también habría países en desarrollo cuestionando la política argentina.

A la primera consulta que recibió la Argentina por las licencias de importación de la Unión Europea, se le sumaron rápidamente otros países como terceros: Australia, Canadá, China, Ecuador, Guatemala, India, Israel, Corea, Noruega, Arabia Saudita, Suiza, Taipei Chino, Tailandia y Turquía. Y además de los terceros, pocos meses después replicaban la consulta como demandantes Estados Unidos, México y Japón. A los efectos del panel que entenderá el asunto, tres consultas se unificaron (la de la UE, Estados Unidos y Japón).

Uno de los cuestionamientos centrales de estos países a la Argentina es la instrumentación, desde febrero de 2012, de las Declaraciones Juradas Anticipadas. La Unión Europea (*et al.*) alega que “las condiciones para la validación de las DJAI no están enunciadas en instrumentos jurídicos de la Argentina ni se publican o dan a conocer de otro modo a los demás Miembros

ni a los comerciantes”.⁶ También alegan que “el requisito de DJAI constituye un procedimiento de trámite de licencias no automáticas de importación y tiene en las importaciones efectos de restricción o distorsión adicionales a los resultantes del establecimiento de cualquier restricción que esta medida pretende aplicar; porque el requisito de DJAI es más amplio, en cuanto a su alcance y duración, que cualquiera de las medidas a cuya aplicación está destinado; y porque entraña más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar cualquiera de esas medidas”.

Adicionalmente, apuntan contra las “prescripciones restrictivas relacionadas con el comercio”, alegando que “por separado y/o en combinación con las medidas antes descritas (...), la Argentina exige que los operadores económicos adopten determinadas medidas para tratar de conseguir los objetivos de política declarados por la Argentina de eliminación de los déficits de la balanza comercial y sustitución de las importaciones. Esas medidas incluyen: 1) exportar un determinado valor de mercancías desde la Argentina relacionado con el valor de las importaciones; 2) limitar el volumen de las importaciones y/o reducir su precio; 3) abstenerse de repatriar fondos desde la Argentina a otro país; 4) realizar inversiones en la Argentina o aumentar las existentes (incluso en instalaciones de producción); y/o 5) incorporar contenido nacional en las mercancías producidas en el país”.⁷

Aparecen enmarcando así también como en la fundamentación de la disputa elementos de naturaleza diversa: habría que diferenciar las medidas de las políticas y las implicancias en términos de acceso a mercado de los costos de reputación. Además habría que considerar la incidencia de la disputa en el déficit de legitimidad de la OMC como foro de negociación.

En esta línea, cabe remarcar que la política comercial argentina ha sido en los últimos años discrecional; también ocurre que el importador debe compensar con exportaciones equivalentes (para mantener equilibrada la balanza comercial); y en Argentina no se puede ahorrar ni transar en dólares. Y podríamos seguir enumerando medidas que son efectivamente llevadas adelante por el gobierno para lidiar con la pérdida de competitividad, la falta de inversiones y la necesidad de dólares para la importación de energía. Sin embargo, la incompatibilidad de algunas de esas medidas con las reglas

6. WT/DS438/11, página 2.

7. WT/DS438/11, página 4.

de la OMC es una dimensión menor del problema que enfrenta nuestro país. Que sean o no efectivas para el problema que el gobierno pretende solucionar es más importante (al menos para el bienestar de los argentinos).

Además, también habría que diferenciar medidas puntuales, que pueden o no ser incompatibles con políticas: el hecho de que la Argentina decida promover una política de sustitución de importaciones no es disputable en el sistema de solución de controversias de la OMC. Esta distinción fue fundamental en la disputa sobre el acceso a los medicamentos baratos: mientras que los Estados Unidos iniciaron un panel contra Brasil por tener en la ley de patentes una cláusula de fabricación local (lo cual no está permitido en el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual de la OMC), Brasil replicó con una solicitud al Consejo que administra el Acuerdo una declaración que explícitamente estableciera que no se debía interpretar el Acuerdo de Propiedad Intelectual de ninguna manera que impidiera la consecución de políticas públicas de salud. Es decir, al mismo tiempo que Brasil se ocupó de contestar “técnicamente” el panel dentro del marco del sistema de solución de controversias por una medida puntual, elevó la cuestión de políticas al órgano de negociación, el Consejo que administra el Acuerdo implicado y eventualmente llegó a la Conferencia Ministerial (donde se aprobó en el año 2001 la Declaración sobre el ADPIC y la Salud Pública).

En segundo lugar, es necesario diferenciar las implicancias de esta disputa en términos de acceso a mercado (menor en este caso) del menoscabo a la reputación argentina. La (buena) reputación es necesaria para negociar, entre otras cosas, acuerdos comerciales (o al menos la facilita y la hace menos costosa).

Y, finalmente, del lado de los países reclamantes debe señalarse la intención de que la disputa apunte y fortalezca la reglas existentes mediante la producción y acumulación de fallos que solidifiquen y naturalicen el contenido de las reglas comerciales actuales. A contrario sensu, del lado argentino, esta disputa puede incidir en la construcción (simbólica) de una nueva arquitectura global marcando los déficits del actual. Aún sin articular una visión del orden emergente (que además ni los propios BRICS parecen tener), podría trabajarse en la dimensión política de la OMC (las Conferencias Ministeriales y los diferentes Consejos) reafirmando la diferencia entre medidas y políticas, documentando los resultados asimétricos que se obtienen de la implementación de las reglas que se negociaron en la Ronda Uruguay e interpellando con sus propias prácticas a los principales actores económicos.

b) Argentina reclamante

País reclamado	Producto
Comunidades Europeas (España) Agosto de 2012	Biodiesel
Estados Unidos Agosto de 2012	Carnes
Estados Unidos Septiembre 2012	Limonos
Unión Europea Marzo de 2013	Biodiesel

Fuente: www.wto.org.

En agosto de 2012 Argentina presentó una solicitud de consultas a las Comunidades Europeas por las restricciones a la importación de biodiesel argentino al mercado español. Básicamente, en cumplimiento de la norma europea de ir reemplazando fuentes de energía no renovables por renovables, España estaba importando biodiesel de Argentina por casi mil millones de dólares (2011). Era el principal destino de las exportaciones argentinas. En realidad, la Unión Europea llegó a constituir en el año 2011 el 51% de nuestros mercados de destino con mil novecientos millones de dólares.

Argentina, a su turno, primer exportador de aceite de soja, se convirtió en pocos años en un exportador líder y competitivo de biodiesel de soja. Según datos de la Cámara Argentina de Biodiesel, las exportaciones argentinas no hicieron otra cosa que crecer: 168,364 (tn/ms) en 2007; 724,792 en 2008; 1,149,663 en 2009; 1,363,506 en 2010 y 1,692, 891 en 2011.⁸ Por un lado, entonces, Argentina es un jugador global de este producto que genera importantes ganancias, y por tanto, es un producto que amerita, en términos de su impacto en la economía local, un litigio en la OMC para recuperar el acceso a mercado.

8. http://www.carbio.com.ar/es/?con=bio_estadisticas.

Sin embargo, la OMC tiene –y en su propia creación es verificable– la capacidad de ser un espacio de negociaciones cruzadas o pagos laterales. La propia Ronda Uruguay fue una muestra de hasta dónde se podían cruzar las mesas negociadoras: los estándares mínimos de protección de la propiedad intelectual fueron negociados para compensar concesiones comerciales en agricultura y textiles. Y no sólo eso, como ya se ha advertido en otros trabajos, el sistema de solución de controversias no sólo provoca que, eventualmente, se retiren las medidas incompatibles con las obligaciones comerciales asumidas, sino que impacta en la reputación de los actores, proveyendo un espacio de construcción de imagen y discursos.⁹

Es en esta dimensión del sistema de solución de diferencias donde cobra relevancia la política del conflicto: es que la medida española puede ser mejor explicada en el marco del conflicto del gobierno argentino con la compañía española Repsol por la estatización de YPF. Basta revisar las declaraciones explícitas de las autoridades españolas para verificar la *liason* entre una y otra medida. Y la reacción argentina de exponer la medida española en la OMC tiene entonces una razón comercial –recuperar acceso al mercado–, pero sobre todo, una dimensión política: exponer la política (comercial) de España y eventualmente a toda la Unión Europea al examen internacional.

Esta consulta en particular no derivó en la formación de un panel porque España retiró la medida cuestionada. De vuelta, no parece haberla retirado por temor al fallo de la OMC, que hubiera sobrevenido un año y medio después y no tendría efectos retroactivos de reparación, sino porque la primera consecuencia de la limitación de las importaciones fue la suba del precio del combustible a nivel nacional. Sin embargo, y en el marco de que la Argentina es el principal proveedor europeo de biodiesel (junto con Indonesia) apenas España retiró la medida, la Unión Europea anunció que había iniciado una investigación por dumping y subsidios sobre el biodiesel argentino (al momento de escribir esta nota se especula con que se colocarán derechos compensatorios sobre el biodiesel argentino).

Si la primera movida, la acción española de restringir las importaciones argentinas, tuvo una intencionalidad de castigo por la expropiación de la Repsol y, en ese marco, apenas los costos se hicieron demasiados onerosos, se la retiró, la segunda movida, en cambio, la europea, es una medida

9. Ver Delich (2011).

“clásica” de mera protección del mercado frente a la competencia “limpia” de Argentina: es fácil documentar las ventajas comparativas argentinas en la producción y exportación de biodiesel de soja (recursos naturales, tecnología, infraestructura).

También en agosto de 2012, la Argentina solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos en relación con medidas que afectan a las importaciones de animales, carne y otros productos del reino animal procedentes de la Argentina. Y unos días más tarde, a principios de septiembre, Argentina presentó otra consulta a los Estados Unidos por la cuestión de los limones. Ambas consultas deben ser entendidas, en primera instancia, como una respuesta del gobierno argentino a las críticas que había recibido un tiempo antes en la OMC por su política de licencias de importación.

En efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo pública la decisión de accionar contra Estados Unidos apenas unas horas después de que Estados Unidos y Japón presentaran quejas en la OMC. El propio canciller, en conferencia de prensa, explicó que era una manera de denunciar el “el doble estándar de los países más poderosos en la OMC, que exigen a los países en desarrollo reglas que no cumplen”.

Así pues, la OMC no aparece como un foro técnico y neutral de resolución de conflictos, sino como un espacio de disputa de la construcción del discurso y reputación de los países. No es que la Argentina no tenga un caso técnicamente solvente en carnes o limones (y en todo caso la evaluación del mérito técnico del caso requeriría de otro tipo de análisis), sino que el impulso de esos casos es un impulso político y, a veces, su derrotero también, como hemos sugerido ocurrió en el caso Brasil-Estados Unidos por las patentes medicinales.

Sólo a efectos de completar la información, en ambos casos, carnes y limones, nos encontramos frente a medidas sanitarias y fitosanitarias. Desde que se firmó el Acuerdo SPS, este tipo de medidas deben poseer justificación científica, entre otros requisitos. Sin embargo, aun con el disciplinamiento que produjo el Acuerdo SPS, estas medidas han proliferado. En parte como resultado de la liberalización agrícola post Ronda de Uruguay y en parte porque todavía queda un margen de discrecionalidad importante a la hora de generar y evaluar la justificación científica de una medida.

Tenemos entre manos productos competitivos –carne y limones– que enfrenta medidas para arancelarias de tipo sanitario y fitosanitario cuyo efecto es restringir las exportaciones argentinas. De manual. En este sentido, en el

caso de las carnes y cordero frescos, el conflicto data de hace mucho tiempo y se relaciona con el brote de aftosa que se declaró en Argentina hace más de 10 años. Mientras que la OIE (Organización Internacional de Epizootias u Organización Mundial de la Sanidad Animal) nos certifica como libre de aftosa con vacunación desde 2002 y sin vacunación en una parte importante de nuestro territorio desde 2007, los Estados Unidos demoran este reconocimiento. En términos técnicos, sin justificación científica, es una barrera para arancelaria no compatible con las normas de la OMC.

En lo que se refiere a los limones, tampoco es una cuestión reciente: se está cuestionando una medida norteamericana que lleva ¡11 años! Cabe notar que la producción y exportación de limones involucra un complejo altamente concentrado de grandes firmas integradas que producen, empaacan, industrializan y exportan. Los limones son básicamente para exportación, tanto como fruta fresca como en la forma de jugo concentrado. Argentina produce alrededor de un millón de toneladas al año (la producción mundial es alrededor de 6 millones) y figura como sexto productor mundial después de China, Brasil, Estados Unidos, México, entre otros. En términos de participación en el comercio mundial, Argentina posee el 17,6% del comercio global (FEDERCITRUS, 2011). La producción argentina además es de excelencia: la provincia de Tucumán, principal productora, está libre de cancro-sis y las variedades que se producen son de primera calidad.

En ambos casos, aunque llevar los casos en la OMC requiere habilidad técnica jurídica, la Argentina debería poder generar, razonablemente, argumentos fuertes para cuestionar y eventualmente probar que las medidas norteamericanas no son compatibles, para empezar, con el Acuerdo SPS de la OMC. Pero si se quiere evaluar la disputa con el objetivo de construir una estrategia que incluya alguna visión y acción de más largo plazo de la política internacional argentina, debe trabajarse el mensaje y las acciones políticas que las acompañen.

4. Nota final

Nos preguntábamos inicialmente por el sentido y alcance de las disputas comerciales que involucran a la Argentina en el sistema de solución de controversias de la OMC.

Brevemente, este artículo ha tratado de argumentar que, por un lado, los períodos en cuales Argentina ha sido objeto desmedido de consultas (en

relación con su participación en el comercio mundial) coinciden con períodos de políticas comerciales nacionales “tensadas” para dar cuenta del deterioro de la competitividad (eventualmente compensarla) o de la política económica más generalmente. Tienen ancla “técnica” de alguna manera en la desprolijidad y discrecionalidad de muchas de las medidas nacionales. Sin embargo, debiera preocuparnos primero su fracaso como política pública si fuera el caso y, luego, notar que el impacto mayor no ha sido históricamente ni parece ser en la actualidad sobre el acceso a mercado, sino sobre la reputación del país. Además, funcionan como factor consolidador de las reglas existentes (en la medida en cada fallo las ratifica). Por ello, este artículo aboga por desplegar, simultáneamente a los argumentos jurídicos en el marco del panel en el sistema de solución de controversias, un discurso político sobre estas disputas que pueda ser llevado adelante en los foros políticos de la OMC (Conferencias Ministeriales y Consejos) y que no focalice en las medidas concretas sino en los problemas de políticas que ellas intentan abordar.

En este último sentido, en el primer período en que Argentina fue altamente demandada (1995-2002), la arquitectura comercial internacional estaba de estreno y asistíamos al auge de sus reglas. Ya en el segundo período (2002-2010) esta arquitectura entró en revisión (inicio de la Ronda del Desarrollo en 2001) para caer, estos últimos dos o tres años, en franca crisis. Crisis de legitimidad de la OMC porque no puede articular un acuerdo entre países desarrollados, en desarrollo y emergentes. Crisis del FMI y de la ONU y del orden financiero y muchos más. Pero, sobre todo, crisis e incertidumbre.

En este marco, la mirada de los países en desarrollo tiende a posarse en los BRICS, en el camino que están recorriendo y las políticas que están tomando. En nuestro pequeño mundo de las disputas omeceanas, tanto China como Brasil han decidido litigar activamente contra los países desarrollados y por cuestiones sistémicas. Sin embargo, en el foro político de la OMC, todavía no dan señales de los rasgos del futuro a construir (ni en términos de la organización ni de las reglas substantivas). Es más, algunos autores juzgan que los BRICS están ausentes de la política internacional dura y que pecan de ingenuos si apuestan a que el nuevo orden se puede construir sin un actor hegemónico que garantice el orden.¹⁰

10. Por ejemplo, Valladao expresa “Fuera del pedido de tener más voz en la gobernanza de las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco

Por todo esto, a mi entender, tomar operativamente en cuenta todas las dimensiones que enmarcan la disputa formal en la OMC significaría que además de desarrollar los argumentos jurídicos de acuerdo a las reglas y procedimientos vigentes en la disputa abierta, debiera prestarse atención a: a) del origen local del conflicto (¿Por qué a pesar de las restricciones a la importación estas siguen creciendo? ¿Cómo recuperamos competitividad? ¿Cuánto más puede funcionar una política comercial atomizada, que se organiza producto por producto?); y b) de la construcción del discurso internacional sobre la legitimidad y eficacia de la arquitectura institucional global.

Referencias

- Valentina Delich (2008): “Normas y resolución de conflictos en la OMC: pautas para su evaluación”, *Revista Puente Europa*, Año 6, Número Especial.
- Thomas Kristie (2011): China and the WTO Dispute Settlement System: From Passive Observer to Active Participant? Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1866259> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1866259>
- Henrik Horn, Petros C. Mavroidis y Håkan Nordström, “Is the Use of the WTO Dispute Settlement System Biased?” (1999), en *The WTO and International Trade Law*, ed. Petros C. Mavriodis and Alan O. Sykes (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005).
- Alfredo Valladao (2012): “Los BRICS, ¿abridores de caminos o seguidores remisos?”, en *Archivos del Presente*, año 16, n 59, Buenos Aires, Argentina.

Mundial, las contribuciones que las economías emergentes han hecho en términos de propuestas o nuevas ideas sobre cómo superar la crisis mundial y cómo organizar el orden mundial son nulas”. Y liquida: “no se puede capear el temporal y preservar lo adquirido del orden liberal mundial existente, menos aun construir un nuevo modelo social y económico más sustentable, sin un garante como último recurso”.