

OMC: Fallo adverso para Argentina

Nelson Illescas
Fundación INAI

El pasado 22 de agosto del corriente, la OMC hizo público el informe del Grupo Especial correspondiente al caso denominado "Argentina - Medidas que afectan a la importación de mercancías". Como era previsible, fue adverso a la política comercial de restricción a las importaciones aplicada por Argentina en los últimos años. Ahora se abre la disyuntiva de modificar la política o atenerse a sanciones comerciales de parte de la UE, EE.UU. y Japón.

◀ I. Antecedentes del caso

Desde 2011 se han realizado varios cuestionamientos a la política comercial argentina. Hubo presentaciones de distintos países ante el Comité de Licencias de Importación y el Consejo del Comercio de Mercancías, ambos órganos de la OMC. Allí se denunció que desde 2008 Argentina había expandido significativamente la lista de productos sujetos a licencias no automáticas de importación, y que desde enero de 2012 aplicaba nuevas regulaciones para la aprobación de las operaciones de importación. También señalaron que estas medidas violan los acuerdos de la OMC, al crear largas demoras y aumentar los costos de muchos exportadores.

Argentina respondió que las estadísticas mostraban lo contrario y que las compras a la mayoría de los reclamantes, entre los que estaban la UE y EE.UU., se estaban incrementando.

Finalmente, la Unión Europea solicitó consultas el 25 de mayo de 2012, y al poco tiempo Japón y EE.UU. hicieron lo propio -el 21 y 22 de agosto respectivamente-.

Los tres reclamantes celebraron consultas con la Argentina en el transcurso de dicho año, pero ninguna de estas dio lugar a una solución mutuamente satisfactoria.

¿Quiénes reclamaban?

Los denunciados son tres: la UE -que representa a sus 28 miembros-, EE.UU. y Japón. Si bien México solicitó consultas en su momento, luego

declinó continuar con el reclamo¹. Dado que se objetaba el mismo conjunto de medidas, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) dispuso la conformación de un único Grupo especial para entender en la controversia.

También Panamá mantiene una controversia sobre esta cuestión con Argentina, aunque en un panel separado, para el que se esperan resultados recién a mediados de 2015.

Existen otros países que han participado en calidad de terceros en el caso. Estos son: Australia, Canadá, China, Ecuador, Guatemala, India, Israel, República de Corea, Noruega, Arabia Saudita, Suiza, Taipei Chino, Tailandia y Turquía. Si bien pueden realizar declaraciones y participar limitadamente del proceso, no son beneficiarios de lo que se resuelve.

¿Qué se reclamaba?

Se cuestionaron básicamente dos conjuntos de medidas argentinas: las llamadas "prescripciones restrictivas relacionadas con el comercio" (PRRC) y el régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI).

Sobre las primeras, según los reclamantes, la Argentina exige que los operadores económicos adopten determinadas medidas específicas, en el marco de una política por la que se trata de eliminar los déficits comerciales y sustituir las importaciones por mercancías de producción nacional. Las medidas identificadas son las siguientes:

¹ Se especula que el desistimiento mexicano estuvo vinculado a la renegociación del ACE N°55, sobre comercio de automóviles.

- a. requerir exportar un determinado valor de mercancías desde la Argentina relacionado con el valor de las importaciones;
- b. limitar el volumen de las importaciones y/o reducir su precio;
- c. abstenerse de repatriar fondos desde la Argentina a otro país;
- d. realizar inversiones en la Argentina o aumentar las existentes (incluso en instalaciones de producción); y/o
- e. incorporar contenido nacional en las mercancías producidas en el país.

Los tres reclamantes afirmaron que la medida en litigio: a) consiste en una combinación de una o más de las cinco prescripciones relacionadas con el comercio identificadas; b) es una medida no escrita que "no figura [] en ninguna ley o reglamento que se haya publicado"; c) se impone a los operadores económicos en la Argentina como condición para importar o para obtener determinados beneficios; d) su cumplimiento se exige, entre otros medios, mediante el requisito de DJAI; y e) es impuesta por el Gobierno argentino con el objetivo de eliminar déficits comerciales y aumentar la sustitución de las importaciones. También aseveraron que, para satisfacer esas prescripciones, "los operadores económicos normalmente presentan una declaración o celebran un acuerdo con la Argentina en el que se consignan las medidas que adoptarán".

En cuanto a las segundas, los importadores están obligados a presentar una Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) para cualquier importación destinada a consumo en la Argentina. En esta DJAI deben facilitar la información estipulada antes de la emisión de la nota de pedido, orden de compra o documento similar expedido para comprar productos en el extranjero destinados a consumo en la Argentina. Señalan que la discrecionalidad con la cual se maneja su tramitación volvió casi imposible el otorgamiento en tiempo y forma, cuando no, la propia importación.

◀ II. El fallo

El Grupo Especial encargado del asunto acogió los reclamos, señalando que las medidas aplicadas por Argentina tienen efectos limitativos en la importación de mercancías al país. Además de esos efectos limitativos directos en las importaciones, la aplicación de las medidas se ha caracterizado por una falta de transparencia y previsibilidad, que desalienta aún más las importaciones. Por lo tanto, el Grupo Especial constató que la imposición por las autoridades argentinas de una o más de las cinco prescripciones identificadas por los reclamantes como condición para importar, constituye una restricción a la importación de mercancías y es

por consiguiente incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

Respecto de la DJAI, el Grupo Especial constató que su procedimiento también tiene un efecto limitativo en las importaciones y, por lo tanto, constituye una restricción a la importación porque: a) restringe el acceso de los productos importados al mercado de la Argentina, ya que la obtención del estado "salida" para una DJAI no es automático; b) crea incertidumbre con respecto a la capacidad de importar del solicitante; c) no permite que las empresas importen tanto como quieran o necesiten, independientemente de sus resultados de exportación; y d) impone a los importadores una carga significativa no relacionada con su actividad normal de importación.

En base a lo anterior, el Grupo Especial constató que el procedimiento DJAI, independientemente de la cuestión de si constituye una licencia de importación, constituye una restricción a la importación de mercancías y, en consecuencia, es incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.

De esta manera, el Grupo Especial concluyó que, en la medida en que actuó de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo XI y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, la Argentina ha anulado o menoscabado ventajas resultantes para la Unión Europea, EE.UU. y Japón de dicho acuerdo. Consiguientemente, recomendó que el Órgano de Solución de Diferencias solicite a la Argentina que ponga las medidas incompatibles en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del GATT de 1994.

◀ III. Pasos a seguir

Ambas partes están en condiciones de apelar contra la resolución del grupo especial. Argentina ya ha anunciado que lo hará. Ahora bien, las apelaciones han de basarse sólo en interpretaciones jurídicas, no siendo posible examinar nuevamente las pruebas existentes ni nuevas cuestiones.

Normalmente, la duración del procedimiento de apelación no deberá ser superior a 60 días y en ningún caso excederá los 90 días.

La apelación puede dar lugar a la confirmación, modificación o revocación de las constataciones y conclusiones jurídicas del Grupo Especial.

El Órgano de Solución de Diferencias tiene que aceptar o rechazar el informe del examen en apelación en un plazo de 30 días; únicamente

puede rechazarlo por consenso (lo cual incluye a las partes del caso).

De confirmarse lo dispuesto por el Grupo Especial, Argentina debería rectificar las medidas cuestionadas. En caso de que no sea factible cumplir inmediatamente las recomendaciones y resoluciones, se le puede otorgar un "plazo prudencial" para hacerlo. Si no lo hace dentro de ese plazo, tendrá que entablar negociaciones con los países reclamantes para establecer una compensación mutuamente aceptable. Ahora bien, si transcurridos 20 días no se ha convenido en una compensación satisfactoria, los reclamantes podrán solicitar autorización al OSD para adoptar medidas de retorsión ("suspender la aplicación de concesiones u obligaciones") con respecto a la otra parte.

En principio, las medidas de retorsión deben imponerse en el mismo sector en que haya surgido la diferencia. Si ello resultara impracticable o ineficaz, podrán imponerse en un sector diferente en el marco del mismo acuerdo. Si también esto fuera impracticable o ineficaz, y las circunstancias son suficientemente graves, podrán adoptarse medidas en el marco de otro acuerdo. El objetivo perseguido es reducir al mínimo la posibilidad de que se adopten medidas que tengan efectos en sectores no relacionados con la diferencia y procurar al mismo tiempo que las medidas sean eficaces.

◀ IV. Posibles consecuencias comerciales

Para ilustrar cuales son los productos que podrían sufrir estas represalias, se identificaron en base a datos de WITS las principales importaciones de dichos destinos provenientes de Argentina.

En el caso de la UE, de los principales diez productos nueve son de origen agroindustrial. Durante 2013, por lejos, las harinas de soja con más de U\$S 3.000 millones –casi un tercio del total de lo exportado– fueron el principal producto, aunque también deben mencionarse la carne bovina (U\$S 406 millones), maní (U\$S 305 millones), limones (U\$S 207 millones), vinos (U\$S 137), y peras y membrillos (U\$S 135), entre otros. También podría citarse el caso del biodiesel, el cual en 2012 alcanzó ventas de más de U\$S 1.800 millones, pero el mismo ya se encuentra afectado por derechos antidumping.

En 2013, Estados Unidos se convirtió en uno de los principales destinos para el biodiesel

argentino, con más de U\$S 400 millones. También se destaca como mercado de relevancia para vino (alrededor de U\$S 400 millones), maíz² (U\$S 342 millones), miel (U\$S 152 millones), y jugos de fruta (U\$S 134 millones), entre otros (como te, arándanos, sorgo, peras y membrillos, etc.).

Por último, respecto de Japón, durante el año pasado fue uno de los principales mercados para el maíz (U\$S 618 millones) y el sorgo (U\$S 322 millones) argentinos. También es un mercado de relevancia para camarones, moluscos y diversos pescados, como así también para harina de soja, jugos de uva y cítricos, vinos, miel, y aceite de girasol.

◀ V. Algunas consideraciones finales

Debe señalarse que Argentina aún cuenta con cierto margen de maniobra para evitar llegar a etapa de sanciones comerciales. Pero difícilmente pueda mantener su política de restricciones a las importaciones y salir indemne.

La experiencia de la OMC señala que las controversias suelen resolverse mediante la modificación de la/s medida/s cuestionada/s. Rara vez se ha llegado al punto de aplicar medidas de retorsión. De los 482 casos iniciados desde la creación de la Organización, solo en nueve ocasiones se ha solicitado autorización para la aplicación de retorsiones, lo que demuestra la excepcionalidad de dicho remedio. Sin embargo, es una herramienta que puede ser utilizada y generar mucho perjuicio.

Por otro lado, Argentina mantiene controversias comerciales en la OMC tanto con EE.UU. (acceso al mercado para limones y para carne bovina) como con la UE (biocombustibles). Esto podría eventualmente utilizarse como "moneda de cambio" respecto de la controversia actual.

Aún restan ciertos pasos procesales, pero los tiempos se acortan. Argentina deberá modificar sus prácticas restrictivas o correrá el riesgo de que le apliquen sanciones comerciales en el sector más dinámico de la exportación, como lo es el complejo agroindustrial.

Esto podría afectar las exportaciones totales del país, en caída desde el año 2011, reduciendo aún más el saldo del balance comercial y agravando la escasez de divisas.

² Esto ha sido fruto de la mala campaña en EE.UU. pero no es esperable que sea un producto de gran participación en sus importaciones.