

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

ARGENTINA Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

GABRIEL CASABURI, MARISA DÍAZ HENDERSON,
CINTIA QUILICONI Y DIANA TUSSIE (COORD.)
FLACSO/ ARGENTINA

En el marco de los compromisos asumidos en la Organización Mundial de Comercio (OMC) Argentina ha descubierto que aunque el margen de maniobra continúa siendo significativo, no es ilimitado. No es posible decidir arbitrariamente los instrumentos de política comercial a utilizar. Esta nueva situación ha generado costos y beneficios en diferentes sectores productivos, dando lugar a pujas inter e intra-sectoriales y a una marcada heterogeneidad en los intereses del sector privado. En este escenario, los formuladores de política encuentran dificultades para definir un único interés nacional.

I. COMPROMISOS CON LA OMC: COSTOS Y BENEFICIOS

Los acuerdos de la Ronda Uruguay (ARU) han anclado la dirección general de las reformas comerciales, funcionando como dique de contención para el país y para sus socios comerciales regionales. Hoy la forma y el nivel de la protección deben ser ajustados a los nuevos compromisos y es necesario justificar la aplicación de mecanismos de alivio comercial.

La intensificación de las reglas multilaterales implicó para Argentina una mezcla de costos y beneficios que generan pujas inter e intra-sectoriales. Entre los beneficios más destacados está el Acuerdo de Agricultura (AA), mientras que entre los costos aparece el Acuerdo de Propiedad Intelectual. Sin embargo, el margen de maniobra continúa siendo significativo, en tanto que existen zonas grises e intersticios que pueden ser usados con pericia.

El beneficio del AA es evidente, ya que dos tercios de las exportaciones argentinas son productos agropecuarios afectados por programas masivos de subsidios que distorsionan el comercio internacional. Con todo, las ganancias concretas en acceso a mercados como en reducción de programas de apoyo a la producción son limitadas. No obstante, este acuerdo ha sido el puntapié inicial para que continúen las negociaciones sobre este tema en la OMC, marcando el fin de una era de subsidios en el sector sin control multilateral.

En contraste con los beneficios del AA, el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual demandó un ajuste mayor y se convirtió en una fuente de controversias, ya que requirió adaptar la legislación local a los nuevos compromisos. El costo de implementación de este Acuerdo recayó especialmente en la industria farmacéutica local, beneficiada hasta ese momento por una ley de patentes del siglo pasado. Esta industria se enfrentó con las firmas internacionales que se oponían a la utilización de las ventanas que había dejado abiertas el Acuerdo, especialmente en materia de importaciones paralelas y licencias obligatorias. EE.UU lideró la presión internacional para que Argentina adoptara una legislación *GATT-plus*, llegando incluso a realizar una quita del Sistema Generalizado de Preferencias a las exportaciones argentinas en represalia a las resistencias del país.

Si bien estos dos sectores son los extremos opuestos del espectro, hay otras políticas sectoriales que requieren ser ajustadas a los compromisos vigentes. Entre ellas, la automotriz ha generado pujas inter e intra-sectoriales sobre el nivel de protección.

El régimen automotriz tiene que eliminar las regulaciones sobre contenido local y los requerimientos de balance comercial para el año 2000, para ser compatible con el Acuerdo sobre Inversiones de la OMC.

El nuevo régimen automotriz está aún en discusión, pero se cree que sus puntos centrales consistirían en un aumento del arancel actual del sector (33,5%) al tope máximo permitido por la OMC del 35% para la importación de autos desde fuera del Mercosur, y una reducción del arancel vigente para las autopartes del 17/21% al 12/14%. El contenido nacional sería reemplazado por un contenido Mercosur del 60%, aunque está por decidirse qué porción le correspondería a cada país. La mayor batalla en la negociación del nuevo régimen está centrada en los aranceles para las autopartes y en el contenido local para que un vehículo sea considerado hecho en Mercosur y libre de aranceles en la región.

En tanto, el sector autopartista argentino sufre una dura competencia debido a la reducción de la protección contra las importaciones de autopartes desde terceros países y a la libre importación desde Brasil, particularmente en el contexto actual de fuerte devaluación de la moneda brasileña. Es probable que esta fricción se resuelva con cupos transitorios de importación o, más aún, con restricciones voluntarias a las exportaciones por parte de Brasil y una reducción gradual de los subsidios que se estaban otorgando para compensar el previo sesgo anti-exportador del tipo de cambio.

Las industrias textil y de calzado se han visto perjudicadas por las disciplinas que establecen los ARU. En 1997 EE.UU elevó una demanda ante la OMC por los derechos específicos (DE) que Argentina aplicaba a textiles, vestido y calzado, los que excedían el arancel consolidado del 35%. Estos DE afectaban los intereses de las firmas americanas (Reebok, Nike) establecidas en Asia para abastecer el mercado internacional, que alegaban una pérdida de mercado en Argentina. Se inició un panel en la OMC que falló en contra de Argentina, declarando incompatible con los ARU el nivel de los DE, que en el caso del sector calzado ya habían sido reemplazados por una salvaguardia compatible con los compromisos de la OMC. Sin embargo, los productores internacionales continuaron la batalla con presentaciones sucesivas ante la Justicia Nacional, logrando la reiterada suspensión de la salvaguardia. Asimismo, tampoco se dieron por vencidos los productores textiles locales, quienes manifestaron su intención de invocar una salvaguardia bajo el art. 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) que permite imponer cuotas.

Los casos de la industria siderúrgica, textil, del calzado e incluso farmacéutica, demuestran la existencia de ventanas en los compromisos. Los niveles de protección nominal consolidados con los ARU permiten aún márgenes de maniobra significativos para administrar la protección efectiva, ya sea con derechos específicos, cupos de importación bajo el ATV o salvaguardias.

La administración del proceso de política comercial dio lugar a reformas institucionales, como la creación de la Comisión Nacional de Comercio Exterior encargada de administrar y decidir sobre los requerimientos de alivio comercial contra prácticas externas desleales de comercio. Argentina se ha transformado en uno de los usuarios más activos de estos instrumentos para proteger la industria local.

En suma, pareciera ser que los costos y beneficios de los acuerdos multilaterales establecidos en el marco de la OMC no deben ser exagerados. Por un lado el Acuerdo de Agricultura no es una panacea instantánea y en otras áreas existen significativos márgenes de maniobra relacionados con una utilización astuta de los intersticios que dejan los acuerdos.

En la próxima tabla se observan las principales amenazas que los ARU han generado sobre sectores seleccionados de la Argentina y las respuestas de estos últimos.

**AREAS DE INTERÉS PARA LA ARGENTINA EN LA OMC SEGÚN LA PERCEPCIÓN DE
LOS REPRESENTANTES DE LAS DISTINTAS ASOCIACIONES COMERCIALES CONSULTADAS**

| SECTORES QUE COMPITEN CON IMPORTACIONES | | |
|--|--|--|
| SECTOR | PROBLEMA | PROPUESTA |
| Industria automotriz. | Eliminación gradual de las reglas de inversión prohibidas por el acuerdo. | Confianza en que sus intereses serán velados por las casas matrices. |
| Industria autopartista. | Idem. | Establecimiento de reglas de origen para la defensa de su participación en el mercado. |
| Industria textil y de calzado local. | Defensa de su participación en el mercado. | Recursos de antidumping, aranceles compensatorios, salvaguardias y cupos. |
| Industria de calzado internacional. | Uso incorrecto o abuso de antidumping y salvaguardias en la Argentina. | Confianza en las casas matrices para retener el acceso y ajustar acuerdos. Lobby local. Acción Judicial. |
| Industria farmacéutica local. | Abuso de prácticas monopólicas relacionadas con los derechos de Propiedad Intelectual. | Confianza en las negociaciones internacionales. Lobby sobre el Congreso Nacional. |
| Industria farmacéutica internacional. | Ajustar los Acuerdos de Propiedad Intelectual, especialmente en importaciones paralelas y biotecnología. | Políticas de competencia. Máximo respeto por los derechos de propiedad intelectual. |
| SECTORES EXPORTADORES | | |
| Agricultura. | Eliminación de barreras arancelarias y subsidios en el mundo. | Coalición internacional con países asociados. |
| Industria siderúrgica. | Abusos en recursos de antidumping y salvaguardias especialmente en Estados Unidos. | Preocupación por la invasión de nuevos exportadores competitivos. Políticas de competencia y acuerdos de repartición de mercado. |

II. PERCEPCIONES SOBRE LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Las opiniones de los representantes del sector privado reflejan una marcada heterogeneidad en relación con la exposición a la competencia internacional, la orientación a la exportación, el nivel de concentración y la posición en la cadena productiva de los sectores consultados.

La cadena automotriz representa un buen ejemplo de heterogeneidad de intereses. Las terminales multinacionales expresaron tener muy buen acceso a la información del sector público. Los autopartistas, en cambio, no se mostraron satisfechos con su relación con el estado. Alegaron ser los mayores perjudicados, ya que sufrían los costos de la protección que se les garantizaba a los insumos del sector siderúrgico y a las terminales automotrices.

En el sector del calzado las posiciones están divididas entre productores locales e importadores. Los últimos se quejan por la indiferencia del gobierno ante sus intereses, mientras que los primeros dicen mantener una fluida relación con el sector público.

El sector farmacéutico también está polarizado entre los laboratorios nacionales y las firmas multinacionales. Ambos grupos tienen una importante capacidad de lobby.

Los representantes textiles expresaron reparos sobre la forma en que el gobierno representa sus intereses, destacando que no era suficiente lo que se hacía para protegerlos. Más allá de los conflictos específicos, todos manifestaron tener relaciones de consulta y colaboración con el sector público, a excepción del sector textil.

El sector agrario es el único sector con un buen grado de acceso a las negociaciones multilaterales y con una visión positiva y monolítica sobre el proceso de la OMC.

Las negociaciones en la OMC son percibidas como poco accesibles para el sector privado, poco permeables a su influencia y poco transparentes en términos de acceso a la información. En cambio, las percepciones sobre las negociaciones del Mercosur demuestran una actitud amistosa con una activa participación oficial del sector privado.

El ALCA parece observar una posición intermedia ya que el sector privado ha sido oficialmente invitado a participar. Sin embargo, el proceso de conformación de esta iniciativa es aún percibido como distante y con menores probabilidades de afectar intereses en el corto plazo.

II. LINEAMIENTOS PARA LA AGENDA ARGENTINA EN LA OMC

Si bien es aún prematura la definición de una agenda de negociaciones por parte del gobierno, los sectores que éste ha identificado como prioritarios son:

- la agricultura
- el comercio de servicios
- la revisión de los acuerdos sanitarios y fitosanitarios (SPS)

El principal interés de Argentina en las futuras negociaciones reside en el área de agricultura. El AA ha establecido que los miembros deben continuar el proceso de reforma para reducir el nivel de protección del comercio de productos agrícolas a partir de diciembre de 1999. Es por eso que la Cancillería y la Secretaría de Agricultura están preparándose para esta negociación y participan activamente en las reuniones del Comité de Agricultura de la OMC.

En lo que respecta al comercio de servicios, los miembros de la OMC deben comenzar el debate sobre los lineamientos a seguir en las futuras negociaciones. El principio de liberalización progresiva implica que los países que realizan una liberalización unilateral no se encuentran necesariamente obligados a realizarla multilateralmente. Este principio ha sido fundamental para el tipo de negociación empleado por la Argentina. Si bien aún no se ha definido el contenido de las negociaciones, los siguientes servicios se perfilan como materia de negociación: transporte marítimo, movimiento de personas, servicios financieros y profesionales, y telecomunicaciones básicas.

Argentina, como la mayoría de los países, no ha definido aún su oferta en esta área. Además, las consideraciones regionales aún deben ser establecidas luego de haberse firmado el Protocolo de Montevideo en 1997, por el cual los países miembros del Mercosur se comprometieron a liberar los servicios en un período de diez años.

Por último, la Argentina aspira a hacer más eficiente la implementación y revisión de los acuerdos sanitarios y fitosanitarios bajo la égida del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria. Los problemas en el área fitosanitaria aún abundan y ponen de manifiesto la utilidad del proceso de revisión en este campo.

III. UNA NUEVA RONDA?

El interés activo porque en las negociaciones de la OMC se logró una mayor apertura de los mercados agropecuarios internacionales es constante y no ha disminuido. Sin embargo, a diferencia del pasado, el proceso de la OMC está afectando intereses de sectores específicos en el mercado nacional que antes gozaba de altos niveles de protección.

La liberalización ha aumentado el interés por la competitividad

y por el acceso a insumos a precios internacionales; además la reducción de la protección hace que el mercado nacional ya no sea cautivo.

Las importaciones han establecido un límite al aumento de precios internos impidiendo que éste se transfiera fácilmente a los consumidores. Como resultado de esta presión se está prestando mucha más atención a la reducción de costos como medio para ganar o retener mercados.

Los esfuerzos por reducir costos en el mercado local han aumentado la rivalidad al interior de la cadena productiva con el consecuente surgimiento de conflictos inter e intrasectoriales. Los proveedores de materias primas, de partes y de bienes manufacturados se acusan mutuamente de ser los culpables de la ineficiencia en el proceso productivo. Ello dificulta la definición de un único interés nacional, o aún sectorial, ya que es posible observar dentro de un mismo sector, diferentes pautas de inversión y de abastecimiento.

Hoy ha emergido una nueva relación público-privada en la cual es necesario justificar el uso de mecanismos de alivio comercial, ya que la protección dejó de ser generalizada para pasar a ser selectiva. Frecuentemente, el acceso a estos mecanismos es sensitivo a las capacidades organizacionales de la industria.

Frente a esta heterogeneidad, los formuladores de política se encuentran con serias dificultades para definir un único y homogéneo interés nacional, y se han volcado a la continua búsqueda de intersticios en las normas comerciales para poder interpretarlas en beneficio de la producción local.

El mercado doméstico, conjuntamente con el mercado regional en expansión, es el principal objetivo de los sectores productivos. La excepción la constituye el sector agrícola, que orienta sus exportaciones hacia otros mercados.

Es por ello que, a pesar de que la agenda argentina en la OMC es defensiva en el sector industrial -para el cual se pueden generar costos- es al mismo tiempo pro activa en el sector agrícola, para el cual la realización de una nueva ronda global tiene beneficios potenciales a cambio de concesiones en otros sectores.

Si bien la polarización histórica entre estos dos sectores está suavizada, persiste una marcada dualidad de intereses entre los productores concentrados en el mercado nacional y/o regional, y aquellos volcados al mercado internacional. Con la apertura aparece la posibilidad de abastecimiento internacional tanto para productores agrícolas como industriales, situación que a su vez genera pujas. Como siempre, entre estas aguas divididas debe navegar la pericia de las políticas públicas. A la actual condición tormentosa del Mercosur, se suma el desafío de llegar a tierra firme sin alterar los compromisos asumidos.

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latn.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar