

Los aranceles aduaneros como herramienta de protección comercial. Límites y alternativas para repensar el caso argentino*

Juan Manuel Padin**

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

<https://doi.org/10.15446/ede.v29n54.75883>

Resumen

La utilización de los aranceles aduaneros como herramienta de protección comercial parecía haber quedado en el olvido luego del avance de la agenda de liberalización que se impuso a nivel global desde los años setenta. No obstante, estos aún conservan cierta relevancia, especialmente en los países en desarrollo. En este marco, el presente trabajo tiene por finalidad analizar los límites y alternativas que tiene la política comercial externa argentina para hacer uso de este instrumento en función de los compromisos asumidos a nivel multilateral, y reflexionar respecto al impacto que tienen sobre los aranceles otros acuerdos comerciales internacionales.

Palabras clave: OMC; aranceles; espacio para la política; Argentina.

JEL: F13; O19; O24; K33.

Customs Duties as a Commercial Protection Tool. Restrictions and Alternatives to Reconsider the Case of Argentina

Abstract

The use of Customs duties as a tool to protect the trade seemed to have been forgotten after the global liberalization imposed since 1970. However, they still are relevant, especially in developing countries. Taking this into consideration, the purpose of this paper is to analyze the restrictions implemented and alternatives chosen in the Argentine foreign trade policy to apply the Customs duties

* **Artículo recibido:** 14 de agosto de 2018 / **Aceptado:** 29 de octubre de 2018 / **Modificado:** 20 de noviembre de 2018. El artículo es un resultado preliminar de un apartado de la Tesis Doctoral (en curso) del autor. Sin financiación.

** Doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (Buenos Aires, Argentina) e investigador de la misma Universidad. Correo electrónico: jmanuelpadin@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-3573-4261>

Cómo citar/ How to cite this item

Padin, J. M. (2019). Los aranceles aduaneros como herramienta de protección comercial. Límites y alternativas para repensar el caso argentino. *Ensayos de Economía*, 29(54), 115-136. <https://doi.org/10.15446/ede.v29n54.75883>

according to the multilateral agreements in force and to consider the impact that other international trade agreements have on said duties.

Keywords: WTO; duties; policy discussion; Argentina.

JEL: F13; O19; O24; K33.

Introducción

La utilización de los aranceles aduaneros como herramienta de protección comercial parecía haber quedado guardada bajo llaves luego del avance de la agenda de liberalización que se impuso a nivel global desde los años setenta, y prosperó decididamente en la década del noventa. La reducción de los niveles arancelarios fue parte central de esta agenda, como lo atestiguan dos antecedentes históricos de peso: las distintas rondas de negociación del GATT, incluyendo allí a la Ronda de Uruguay (1986-1994), como consecuencia de la cual se creó la Organización Mundial del Comercio —OMC—; y una miríada de acuerdos comerciales internacionales —bilaterales y regionales— que firmaron, en paralelo, la mayoría de los países del mundo.

Sin embargo, detrás de esta dinámica general, es posible vislumbrar que los aranceles aún conservan cierta relevancia —especialmente en los países en desarrollo—, ya sea con vistas a proteger sectores productivos particularmente sensibles, impulsar el desarrollo de determinadas ramas de producción, o a efectos de aumentar la recaudación. Su importancia, asimismo, está creciendo a nivel global, como lo ejemplifica la política “*America First*” propiciada por Donald Trump, mediante la cual la primera potencia mundial, con un discurso crítico al multilateralismo, empieza a cuestionar los beneficios del libre comercio y amenaza con desatar una guerra comercial planetaria recurriendo al uso de varios mecanismos. Entre ellos, el incremento de los derechos de importación a ciertos productos originarios de sus principales socios comerciales, con coletazos que también alcanzan a la periferia.

En este marco, el presente trabajo tiene por finalidad analizar los límites y alternativas que tiene la política comercial externa argentina para hacer uso de los aranceles aduaneros. Con ese objetivo, en la segunda sección del trabajo se presentan los antecedentes relativos a la reducción de aranceles a nivel multilateral durante la vigencia del GATT de 1947¹, y se da cuenta de las características centrales de la OMC así como del impacto que tuvo la creación de este organismo y su entramado normativo sobre el margen de acción de la política comercial de sus Miembros. En la tercera sección, se efectúa un análisis de la normativa que rige los compromisos arancelarios asumidos en esta organización, y se examinan las opciones y restricciones que enfrentan los países para hacer uso de esta herramienta. En último lugar, se presentan las reflexiones finales.

¹ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947.

Antecedentes

La reducción de los obstáculos comerciales y la necesidad de garantizar el libre flujo de mercancías a nivel global eran cuestiones económicas nodales en la constitución del nuevo orden internacional que saldría a la luz luego de la segunda guerra mundial. Con esta finalidad, Estados Unidos, en su carácter de nueva e indiscutida potencia hegemónica del mundo capitalista, decidió impulsar en 1946 la conformación de una Organización Internacional del Comercio —OIC—². Esta Organización tendría múltiples propósitos. Entre ellos, asegurar un volumen cada vez mayor de ingreso y demanda efectiva; incrementar la producción, el consumo y el intercambio de bienes a efectos de contribuir a la expansión de la economía mundial; fomentar el desarrollo industrial y económico; y ampliar el acceso a los mercados.

La OIC debía acompañar, con funciones específicas, a las dos principales instituciones multilaterales dedicadas a cuestiones económicas que nacieron en Bretton Woods: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —luego, Banco Mundial— y el Fondo Monetario Internacional —FMI—. Sin embargo, la negativa de muchos congresos nacionales a ratificar la “Carta de la Habana” que preveía el establecimiento de la OIC, y el rechazo que expresó en su momento el congreso estadounidense hizo naufragar la iniciativa. No obstante, se terminó imponiendo otra opción que terminó constituyendo el corazón de las reglas que rigieron el comercio internacional por casi medio siglo: el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1947 —GATT de 1947—, suscripto el 30 de octubre por 23 países que también participaban del grupo más amplio de naciones que negociaba el texto de la Carta de la Habana.

Como es posible observar en el cuadro 1, en el periodo de vigencia del GATT de 1947 (1948-1994) se amplió significativamente la cantidad de Partes Contratantes, y se lograron nuevos compromisos a partir de sucesivas rondas de negociaciones. Las primeras cinco rondas, que se desarrollaron entre 1947 y 1961, tuvieron como eje central la reducción de aranceles. Posteriormente, se extendieron los temas abarcados: la Ronda Kennedy (1964-1967) se focalizó en aranceles y medidas antidumping, y la Ronda de Tokio (1973-1979) abordó además de la cuestión arancelaria, medidas no arancelarias y otros temas jurídico-institucionales.

De todas maneras, la principal reforma en lo que respecta a las disposiciones del comercio internacional desde la posguerra fue ocasionada por la Ronda Uruguay (1986-1994). Los acuerdos alcanzados en su seno ampliaron el alcance original del GATT de 1947 más allá del comercio de mercancías incluyendo entre otras cuestiones, el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual, y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. El resultado de esta ronda se cristalizó en la firma del Acuerdo de Marrakech —en adelante, Acuerdo sobre la OMC— por el cual se estableció la OMC el primero de enero de 1995 (Padin, 2017, p. 122).

² Sobre esta base se desarrolló la “Carta de la Habana”, que preveía en el capítulo 7 la creación de la OIC. Esta Carta fue el principal resultado de la convocatoria efectuada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas a una Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo, que se desarrolló en la Habana —Cuba— entre el 21 de noviembre de 1947 y el 24 de marzo de 1948.

La OMC es un organismo internacional de naturaleza intergubernamental conformado actualmente por 164 países Miembros que dan cuenta del 98% del comercio mundial. Sus funciones no se agotan en la administración de los acuerdos comerciales suscritos en su ámbito por los países Miembros; también constituye un foro de negociación, ofrece asistencia técnica a los países en desarrollo —en adelante, PED—, supervisa las políticas comerciales nacionales de sus integrantes, y coopera con otros organismos —como el FMI o la Organización Mundial de Aduanas—. Adicionalmente, cuenta con un Sistema de Solución de Diferencias que busca resolver disputas comerciales (Padin, 2017, p. 122).

Es dable advertir que el avance regulatorio multilateral que conllevó la creación de la OMC tuvo tal magnitud que, a pocos años del inicio de sus actividades y al calor de las sucesivas crisis financieras que sacudieron la economía de diversas regiones del mundo en los años noventa, varios PED expresaron su preocupación acerca de las consecuencias derivadas de la reducción del margen de acción sobre la política comercial que conllevaban los compromisos asumidos. Esta situación empujó a Venezuela durante el proceso preparatorio de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC —Seattle, Estados Unidos, 1999— a realizar un planteo que constituyó un hito en el debate sobre el “espacio para políticas” —o “*policy space*”—³, al subrayar la necesidad de darle un contenido sustantivo a la “dimensión del desarrollo” que supere la concesión de períodos de transición y la provisión de asistencia técnica, y le permita a los países en desarrollo tener mayores grados de libertad para poder ajustarse a lo dispuesto en la normativa multilateral.

La propuesta de la delegación venezolana fue el punto de partida de un intenso debate cuya segunda fase, que podríamos denominar de “diseminación”, se produjo entre la Conferencia Ministerial precitada y la Conferencia Cancún —2003— ante la pretensión —fallida— de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón de ampliar los compromisos hacia nuevas esferas como compras públicas, inversiones, competencia y facilitación del comercio. El avance de estos temas hubiese implicado una reducción adicional del espacio para políticas, ante lo cual distintos PED, intelectuales y organizaciones internacionales —como la UNCTAD y la CEPAL— ejercieron presión en múltiples foros y lograron incluir estas inquietudes en la agenda internacional. Desde esos años a la actualidad, el debate perdió la intensidad inicial, pero fue ampliándose a nuevos campos incluyendo investigaciones sobre el espacio para la política en disciplinas específicas —subsidios, agricultura, propiedad intelectual, etcétera—; el análisis sobre la utilización histórica de éstos por parte de los PD y PED; su relevancia en ciertos sectores económicos; o la persistencia de esta temática en las negociaciones comerciales bilaterales o regionales.

La tarea de interpretar la reducción del espacio para la política, por otra parte, ha contado con el aporte de numerosos autores desde distintas vertientes teóricas. Es posible distinguir aquí, en términos generales, tres posiciones diferenciadas. Por un lado, aquellos que consideran que el impacto no es tan gravoso en el contexto del desarrollo y que los acuerdos

³ Una definición de gran utilidad respecto al concepto de espacio para políticas es ofrecida por Bosch (2009, p.120), que lo describe como “el universo de opciones de acción gubernamental para lograr un determinado objetivo de política pública”.

abarcados permiten la utilización de una amplia gama de instrumentos de política (Amsden y Hikino, 2000; Akyüz, 2008; Bora, Lloyd y Pangestu, 2000; Pangestu, 2002; Rodrik, 2004; Weiss, 2003). Por otro lado, hay quienes entienden que la reducción del espacio sí es sustancial y limita el universo de posibilidades disponibles para los PED (Abugattas y Paus, 2008; Chang, 2005; Cimoli, Corrales, 2007; Dosi y Stiglitz, 2008; Kumar y Gallagher, 2007; Lall, 2013; Shadlen, 2005; Wade, 2003). Por último, se encuentran los intelectuales que enfatizan la necesidad de ajustarse a las disposiciones de la OMC dado que alejarse de las reglas del sistema multilateral solo puede producir un daño —auto-infligido— para el Miembro que tome ese camino (Kleen y Page, 2005; Messerlin, 2006)⁴.

Como se verá más adelante, la cuestión arancelaria también fue motivo de preocupación y dio lugar a diversas propuestas, pero este tipo de iniciativas no generaron el consenso necesario para promover modificaciones en las disposiciones OMC.

Es importante señalar en este punto que el crecimiento del comercio internacional experimentado desde el fin de la posguerra hasta nuestros días ofreció un marco propicio para el avance regulatorio descrito. Por caso, entre 1950 y 2010, las exportaciones se multiplicaron más de treinta veces en tanto que el crecimiento del producto a nivel mundial aumentó unas diez veces. Este enorme aumento del comercio ha incrementado, consecuentemente, la interdependencia que existe entre los países. Y en tal contexto, razonablemente, las regulaciones del comercio internacional empezaron a tener un papel por demás destacado garantizando, entre otras cuestiones, ciertos principios elementales para el intercambio de bienes y servicios como la previsibilidad, la transparencia, y la no discriminación, dentro de un sistema basado en reglas.

En lo que respecta específicamente a los compromisos relativos a los aranceles aduaneros de cada uno de los Miembros de la OMC, se debe recordar que la estructura básica del Acuerdo sobre la OMC, que fija sus bases jurídicas e institucionales, comprende en su Anexo 1A a los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías. En este anexo se incluyen los compromisos de acceso a mercado de los Miembros —Listas de Concesiones—, donde se especifican, entre otras cuestiones, el conjunto de compromisos arancelarios.

⁴ Vale destacar, adicionalmente, que como parte del desarrollo conceptual sobre el “espacio para políticas” varios intelectuales se enfocaron simultáneamente en examinar cuáles son los elementos o dimensiones que restringen o amplían el “espacio realmente existente”, más allá de la dimensión jurídica. Aquí se destacan, en primer término, las “restricciones endógenas”, que incluyen el tamaño del país y su disponibilidad de recursos económicos, financieros y humanos; las capacidades institucionales; la aceptabilidad de ciertas políticas por parte de actores clave; etcétera. En segundo término, cobran relevancia las “restricciones exógenas” que comprenden, entre otros elementos, el entramado de compromisos internacionales; los efectos de la globalización —el mercado capitalista global y el comportamiento de sus principales actores— sobre la soberanía nacional y las opciones de política; o el impacto de medidas aplicadas por terceros países en el país bajo análisis. De igual forma, también se enfatizan el rol que pueden tener otros factores en la reducción del “espacio efectivo”, como las amenazas de salidas de capital; el rol de las agencias calificadoras; las organizaciones internacionales y los medios de comunicación; las políticas de apertura, liberalización y desregulación; las instituciones de Bretton Woods; o las presiones de los países ricos, que junto a los acuerdos bilaterales de inversión y comercio, y la normativa OMC, restringen la habilidad de los gobiernos para ejecutar políticas. Al respecto, ver Abugattas y Paus (2008); Akyüz (2005); Chang (2005); Hamway (2005); Lall (2013) y Mayer (2009).

El anexo también está compuesto por otros elementos de cardinal relevancia. Nos referimos, en particular, al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 —GATT 1994—, que abarca el GATT de 1947 y a un conjunto de decisiones y exenciones dispuestas en su periodo de vigencia; a varios entendimientos —aclaraciones a las disposiciones del GATT—; y a los acuerdos sobre disciplinas comerciales específicas⁵.

Estos últimos acuerdos, por caso, definen qué es una subvención y en qué situación está prohibido otorgarlas —Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias—; buscan que los procedimientos para el trámite de licencias de importación no constituyan, en sí mismos, una restricción al comercio —Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación —; tienen por finalidad evitar que cuando un miembro tome una medida no arancelaria para salvaguardar intereses legítimos —como resguardar la salud pública, proteger el medio ambiente, o preservar la salud y la vida de las personas y de los animales— las exigencias que determine no constituyan restricciones encubiertas al comercio internacional o un medio de discriminación arbitrario o injustificado —Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio—; o tienen por objeto agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías —Acuerdo sobre Facilitación del Comercio—.

Los aranceles aduaneros

Durante décadas, los aranceles aduaneros tuvieron dos finalidades principales: garantizar ingresos al erario público —rol fiscal— y proteger ciertas industrias nacionales, constituyéndose de tal modo en la principal restricción en frontera.

El rol fiscal lo tenían en tanto la recaudación que respondía al cobro de aranceles al comercio internacional representaba una parte considerable sobre el total de ingresos públicos. Por ejemplo, en 1965 los derechos y cargas sobre las importaciones de bienes representaban el 7% de la recaudación en los países que eran miembros de la OCDE⁶. Esta participación, de todos modos, descendió fuertemente en la década del ochenta y durante los años noventa, dando cuenta en la actualidad de solo el 0.5% de los ingresos⁷.

⁵ Los acuerdos comprenden las siguientes disciplinas: agricultura; medidas sanitarias y fitosanitarias; medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio; valoración en aduana; procedimientos sobre licencias de importación; obstáculos técnicos al comercio; reglas de origen; salvaguardias; facilitación del comercio; dumping; inspección previa a la expedición; y subvenciones y medidas compensatorias. Sobre este punto, ver Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC, s.f.b).

⁶ Formaban parte de la Organización en esa época Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suiza, Suecia, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. La lista de miembros de la Organización por fecha de ratificación de la Convención se encuentra a disposición en el sitio oficial: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm>

⁷ La información se encuentra disponible en el sitio estadístico de la organización: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>

Cuadro 1. Rondas de Negociaciones durante la vigencia del GATT de 1947

Año / Período	Lugar/ Denominación	Temas abarcados	Países	Resultados
1947	Ginebra	Aranceles	23	Se negoció producto por producto; país por país. 45 000 concesiones arancelarias, abarcando un 20% del comercio mundial
1949	Annecy	Aranceles	13	Se negoció producto por producto; país por país. Se determinaron las condiciones de acceso de los países aspirantes. Se consolidaron 5000 derechos arancelarios
1950-1951	Torquay	Aranceles	38	Se consideraron las condiciones de acceso de Alemania, y se consolidaron aranceles
1956	Ginebra	Aranceles	26	Se evaluaron las condiciones de acceso de nuevos países. Hubo pocos avances en consolidaciones arancelarias
1960-1962	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26	Su finalidad fue la reducción arancelaria, en particular ante la constitución de la Comunidad Económica Europea. Hubo una reducción media de derechos del 6% / 7%
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas antidumping	62	Se contemplaron reducciones arancelarias y no arancelarias. Se aceptó quebrar el principio de reciprocidad en las concesiones que benefician a países en vías de desarrollo. Se aprobó el Protocolo que incorporó la parte IV del GATT —Comercio y Desarrollo—. Se admitieron como excepción los Sistemas de Preferencias Generalizadas. Se adoptó el primer código anti-dumping
1973-1979	Ginebra (Ronda de Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102	Se acordó el Acuerdo relativo a la Implementación del Artículo VII, el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Se aprobó la "Cláusula de Habilitación"
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etcétera	123	Se constituyó la OMC. Se modificó el sistema de solución de diferencias, y se establecieron el Órgano de Solución de Diferencias y el Órgano de Apelación. Se amplió significativamente el porcentaje de líneas arancelarias consolidadas luego de la Ronda. En el caso de los países desarrollados, pasaron del 78 al 99%; los países en desarrollo, del 21 al 73%; y las economías en transición, del 73 al 98%

Fuente: elaboración propia con base en sitio oficial de la OMC y Basaldúa (2013).

Esto, tal como es posible observar en el cuadro 2, no sucedió en el caso de la Argentina. A modo de ejemplo, los derechos y cargas sobre la importación oscilan entre el 2% y el 3%

del total de la recaudación entre 2003 y 2016; pero si a esto le adicionamos los derechos de exportación⁸, tenemos una dimensión más acabada del peso que tienen este clase de tributos: en igual periodo explicaban, en promedio, el 10% de los ingresos públicos; aunque con una tendencia a la baja en los últimos años.

El segundo aspecto señalado —la utilización de aranceles como restricción en frontera— se producía en tanto el cambio en las alícuotas a pagar —en general, en función de los países de origen de las mercancías— era una práctica habitual. Es por ello que durante las negociaciones del GATT de 1947 los países acordaron niveles arancelarios “máximos” y decidieron “consolidarlos”. La consolidación arancelaria hace referencia al compromiso jurídico de no modificar los aranceles por encima de cierto valor determinado —arancel consolidado—. Esto, además de otorgar previsibilidad a los operadores comerciales al limitar el margen de arbitrariedad de los Gobiernos a la hora de fijar los aranceles, también dejaba un resquicio de flexibilidad: permitía la aplicación de aranceles —tipo aplicado— por debajo del derecho consolidado⁹.

Cuadro 2. Derechos y cargas a la importación como % de la recaudación total, 2003-2016

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estados Unidos	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8
Reino Unido	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0	0	0.1	0	0
Francia	0	0.1	0.1	0	0	0	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Alemania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
México	2.6	2.6	2.4	2.5	2.3	2.4	2	1.5	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	s/d
Promedio OCDE	0.8	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	s/d

Argentina (a)	2.6	2.8	2.7	2.9	3.0	2.8	2.1	2.4	2.3	2.1	2.3	2.1	1.9	2.2
---------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Derechos de Exportación / Recaudación (b)	10.5	8.7	8.6	8.2	8.6	11.4	8.9	9.4	8.5	7.6	5.3	5.9	4.1	2.8
---	------	-----	-----	-----	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

(a) + (b)	13.1	11.5	11.3	11.1	11.6	14.2	11.0	11.8	10.8	9.6	7.6	8.0	6.0	5.1
-----------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: elaboración propia con base en OECD.Stat.

⁸ Estos derechos, en efecto, no se encuentran vigentes en varios países. En el caso de la OCDE, por ejemplo, nunca superaron el 0.2% de la recaudación total y, desde los ochenta, no se utilizan.

⁹ El margen entre el derecho consolidado y el aplicado se denomina, en la jerga OMC, “excedente de consolidación” o “agua”. Al decir de Bosch (2009, p. 127) “Mantener ‘agua’ entre los aranceles aplicados y consolidados es importante para que un país pueda, ante la aparición de iniciativas productivas que busquen descubrir nuevas ventajas comparativas, aumentar temporalmente los aranceles para dar tiempo a que la nueva actividad alcance el grado de competitividad necesario para competir internacionalmente”.

Las negociaciones comerciales multilaterales consagraron a los aranceles como el único instrumento admitido para regular el comercio exterior. Por eso, en conjunto con la consolidación arancelaria, las Partes del GATT se comprometieron a no utilizar restricciones directas a la importación¹⁰. Los motivos eran claros: era preciso inhibir la posibilidad de determinar qué cantidad de productos podrían ingresar al territorio de cada Miembro para que adquiriera algún sentido negociar aranceles “máximos”.

Los resultados de las sucesivas rondas de negociaciones comerciales que se llevaron a cabo desde la creación del GATT de 1947, sucintamente descriptos en la sección 2, quedaron reflejados en las “Listas de concesiones” nacionales. Estas Listas detallan las concesiones arancelarias y no arancelarias otorgadas por cada uno de los Miembros en régimen Nación Más Favorecida —NMF¹¹—, los compromisos en materia de ayuda interna y las subvenciones a la exportación para los productos agrícolas¹².

A modo de ejemplo, la Lista de concesiones denominada “Lista LXIV”, refleja los compromisos asumidos por la República Argentina ante la OMC: el país consolidó la totalidad de las posiciones del arancel aduanero de importación a una tasa uniforme del 35% *ad valorem* —con contadas excepciones—. Asimismo, consolidó “otros derechos y cargas” en un 3%.

Dados los compromisos asumidos por la Argentina y su comercio en 2016, resulta relevante efectuar ciertas consideraciones respecto a la estructura arancelaria vigente. Como se indica en el cuadro 3, el promedio simple de los aranceles —consolidados— es del 31.8%, mientras el arancel NMF aplicado es de 13.7%; los aranceles mayores a 15% representan el 97.8% de las posiciones consolidadas, y solo el 36.6% de los aranceles NMF aplicados. Si se examina el promedio ponderado de los derechos aplicados por comercio, el arancel es del 12.9% en el caso de los bienes agrícolas, y del 12.8% en el caso de los bienes no agrícolas. Por otra parte, los productos textiles y las prendas de vestir, catalogados usualmente en el país como “sectores sensibles”, se arrojan los mayores niveles aranceles, 23.3% y 35%, respectivamente (OMC, ITC y UNCTAD, 2017).

¹⁰ Se hace referencia a restricciones de naturaleza económica. Existen otro conjunto de restricciones de carácter no económico que si se pueden aplicar, con el objeto de garantizar la seguridad y defensa nacional, la salud pública, la preservación del ambiente, el patrimonio histórico, etcétera.

¹¹ La cláusula NMF, considerada la norma medular del GATT y de la organización del sistema multilateral del comercio, prescribe que las mejores condiciones arancelarias y no arancelarias concedidas a cualquier parte contratante han de concederse automática e incondicionalmente a todas las demás (Sutherland et al., 2004). O sea, si se otorga una ventaja especial a algún país —en este caso, determinado arancel— la misma debe hacerse extensiva —inmediata e incondicionalmente— a todos los demás Miembros de la OMC. La finalidad de esta cláusula es impedir que un país Miembro instituya prácticas discriminatorias entre productos similares originarios de otros países Miembros.

¹² El contenido de las Listas así como los compromisos específicos de los Miembros se encuentran disponibles en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/schedules_s/goods_schedules_s.htm

Cuadro 3. Aranceles consolidados y aplicados por Argentina, 2016

Promedio simple		Aranceles > 15%		Prom. ponderado comercio	
Consolidado	NMF aplicado	Consolidado	NMF aplicado	Prod. agrícolas	Prod. no agrícolas
31.8	13.7	97.8	36.6	12.9	12.8

Fuente: elaboración propia con base en OMC, ITC y UNCTAD (2017).

La Argentina cuenta con un “excedente de consolidación” —margen entre el arancel aplicado y consolidado— considerable. Pero esto no implica que no existan restricciones para su utilización ya que la potestad de fijar libremente el tratamiento arancelario se encuentra substancialmente limitada dada la pertenencia del país al MERCOSUR: el bloque aplica un arancel externo común —AEC— junto al resto de los socios que conlleva la fijación en conjunto del tratamiento arancelario que se le dispensa a las mercaderías originarias de países “extra-zona”. El Tratado de Asunción (MERCOSUR, 1991), mediante el cual se constituyó el bloque, deja en claro este punto al determinar en su artículo 1: “El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”. Aunque existen excepciones al AEC, estas representan un universo menor sobre el total de posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur —NCM—¹³.

El establecimiento del AEC y la adopción de una política comercial, si bien limita el margen de acción de cada país, le brinda cierta coherencia lógica a la política comercial —indispensable en cualquier proceso de integración regional de esta naturaleza—, y también potencia

¹³ Tal universo está conformado, a modo de ejemplo, por una Lista Nacional de Excepciones al AEC de hasta 100 códigos de la NCM, acorde a la Decisión N° 26/15 del Consejo del Mercado Común, que fue incorporada al ordenamiento jurídico nacional a través del Decreto N° 205/16, con un plazo máximo previsto para el día 31 de diciembre de 2021. La Argentina modificó por última vez esta Lista mediante el Decreto 673/2017. También aplican otro tipo de excepciones. A saber, la Decisión N° 25/15 del Consejo del Mercado Común, incorporada al ordenamiento jurídico nacional a través del Decreto N° 2271/15, renovó la autorización dada a los Estados Parte a fin de que puedan mantener los regímenes nacionales vigentes para la importación de bienes de capital hasta el día 31 de diciembre de 2021, y aplicar una alícuota distinta al AEC respecto a los bienes de informática y telecomunicaciones hasta igual fecha —en el caso de Argentina y Brasil, ya que para el resto de los socios se establecieron otros plazos— (MERCOSUR, 2015b; 2015c). En similar sentido, la Decisión N° 27/15 del Consejo del Mercado Común “Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional”, internalizada mediante el Centésimo Décimo Protocolo Adicional del Acuerdo de Complementación Económica N° 18, prorrogó la autorización otorgada para elevar, transitoriamente —hasta fin de 2021— y para 100 posiciones arancelarias, las alícuotas del derecho de importación aplicable al comercio extrazona por encima del AEC, y hasta el arancel máximo consolidado por cada Estado Parte del bloque ante la OMC. Esta última decisión, en realidad, reconoce como antecedente la Decisión CMC N° 39/11 (MERCOSUR, 2011; 2015a).

la voz del bloque a la hora de encarar una negociación comercial. Ahora bien, se debe tener en cuenta que dado que los aranceles vigentes en los países del MERCOSUR suelen ser más altos que los que aplican otros países —en particular, los países desarrollados, tal como se ejemplifica en el cuadro 4— es esperable que en la mesa de negociación, y a los fines de acceder al mercado regional, los negociadores de las sucesivas contrapartes centren sus esfuerzos en la reducción sustancial de los mismos.

Cuadro 4. Aranceles consolidados y aplicados por los países del Mercosur (sin Argentina)¹⁴, EE.UU., U.E. y Japón

Miembro	Promedio simple		Prom. ponderado comercio (2014)	
	Consolidado	NMF aplicado (2015)	Prod. agrícolas	Prod. no agrícolas
Brasil	31.4	13.5	12.5	9.8
Uruguay	31.5	10.5	11.6	7.7
Paraguay	33.5	9.8	13	5.9
Unión Europea	4.8	5.1	8.5	2.3
EE.UU	3.5	3.5	3.8	2.1
Japón	4.4	4	11.2	1.1

Fuente: elaboración propia con base en OMC, ITC y UNCTAD (2016).

Esto último impactaría en el “excedente de consolidación”, constituyéndose potencialmente en una segunda restricción, en tanto la ampliación de acuerdos comerciales, lógicamente, implicaría que el arancel de importación que enfrenten los productos de los nuevos socios en frontera ya no sea el AEC, sino un arancel preferencial. En este sentido, y con relación a los países signatarios de un hipotético acuerdo, el “excedente” de cada uno de los países del MERCOSUR perdería su valor, dado que a partir de allí los límites estarían dados por lo que se determine eventualmente en tal acuerdo¹⁵.

¹⁴ Tampoco se incluye a Venezuela, que forma parte del MERCOSUR pero se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia (MERCOSUR, 1998).

¹⁵ Adicionalmente, el avance de otras disciplinas más allá de lo estipulado en la OMC —disposiciones OMC plus— también impactaría sobre el espacio para la política. De todas maneras, este tipo de acuerdos suele incluir excepciones ante las cuales es posible incrementar los aranceles —medidas de defensa comercial, problemas de balanza de pagos, retaliaciones producto de un fallo del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, cláusulas de desarrollo industrial o industria naciente, etcétera—. No obstante, es preciso remarcar que hacemos referencias a excepciones, por lo que la posibilidad se ve reducida y asociada al estricto cumplimiento de los extremos previstos en cada una de ellas.

Para tener una magnitud de lo que esto implica es ilustrativo tener en cuenta que, por ejemplo, el arancel aplicado promedio NMF en maquinaria —eléctrica y no eléctrica—, equipos de transporte y manufacturas oscila entre el 13% y el 15%. Estos sectores representaban casi la mitad de las importaciones del país en 2015 (OMC, ITC y UNCTAD, 2017). Esto, por supuesto, no implica que los acuerdos sean positivos —o negativos— en sí mismos, lo cual depende de otro conjunto de variables; sino que los mismos tienen un claro impacto en las diferentes herramientas de la política comercial externa; entre ellas, respecto a la utilización de aranceles aduaneros. Por ende, resulta imprescindible evaluar detenidamente esta cuestión a efectos de evitar —o limitar al máximo— toda consecuencia indeseada, o al menos compensar tal efecto mediante la obtención de otros beneficios.

Este tema reviste gran actualidad en función del impulso que desde el MERCOSUR se le dio a la política de relacionamiento externo a partir del 2016, donde se destacan las negociaciones comerciales en marcha con la Unión Europea, Singapur, Canadá, EFTA, y la Alianza del Pacífico, entre otros. La Argentina es uno de los principales impulsores de este relanzamiento del bloque¹⁶, que se encuentra en sintonía con la política nacional de “—re—insertarse en el mundo” propuesta por la Administración Macrista, que busca que el país, que cuenta con acuerdos comerciales con menos del 10% del PIB mundial¹⁷, triplique ese guarismo.

Cabe señalar, por otra parte, que la firma de acuerdos comerciales regionales que van más allá de los compromisos asumidos en la OMC es moneda corriente a nivel global. Los números hablan por sí solos: a inicios de mayo de 2018 había 287 Acuerdos Comerciales Regionales —ACR—¹⁸ en vigor, contando las mercancías, los servicios y las adhesiones por separado. Consecuentemente, varios de los productos intercambiados a nivel global ingresan a otras jurisdicciones aduaneras invocando aranceles preferenciales, y sorteando de tal modo el arancel NMF.

Por último, resulta importante subrayar que las Listas de concesiones de cada Miembro de la OMC guardan diferencias relevantes entre sí¹⁹, ya sea en términos de cobertura arancelaria; tipos de derechos consolidados; aranceles máximos; diferencias entre aranceles

¹⁶ La falta de avance en las negociaciones y los intereses divergentes entre los Estados Partes, de todas formas, suele generar presiones para flexibilizar el compromiso de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial, oportunamente reafirmado en la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 32/00.

¹⁷ A modo de ejemplo, como Miembro del Mercosur la Argentina tiene acuerdos con Egipto, India, Israel, SACU, etcétera; y, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI—, con otros países de Latinoamérica, incluyendo en el caso de los Acuerdos de Complementación Económica —ACEs— no solo a los socios del bloque, sino también a Chile, México, Bolivia, Ecuador, Cuba, y Colombia.

¹⁸ La OMC entiende por Acuerdo Comercial Regional cualquier acuerdo comercial recíproco entre dos o más partes, que no tienen por qué pertenecer a una misma región.

¹⁹ La comparación entre aranceles consolidados y aplicados entre países —y a su interior— se realizó tomando como base el trabajo sobre Perfiles Arancelarios Mundial (OMC, 2016), que especifica en sus notas metodológicas que las observaciones pueden verse afectadas por las distintas versiones del sistema armonizado utilizadas y los desgloses del nomenclador; las diferencias en términos de cobertura; compromisos que por diversos motivos no fueron completamente implementados; y equivalentes ad valorem.

consolidados y aplicados; etcétera²⁰. Esto puede observarse con cierto nivel de detalle en el cuadro 5, que incluye información al respecto de los principales 20 Miembros de la OMC en términos de su participación en el comercio mundial —que explican en conjunto casi tres cuartos de las exportaciones mundiales—. Esta “elite” consolidó la totalidad de su universo arancelario —con salvedades poco relevantes—, lo cual es indicativo de la profundidad de los compromisos asumidos²¹, aunque al interior de cada lista hay situaciones que llaman a la precaución²².

Asimismo, es evidente que la diferencia entre el promedio simple del arancel consolidado y el arancel aplicado es nimia en la mayoría de los casos, sin incluir aquí a México, a la India, y a la Argentina. En efecto, esta brecha —o excedente de consolidación— usualmente es pequeña en los países desarrollados, y amplia en los países en desarrollo²³. De todas maneras, como se puede observar en la columna denominada “Arancel Máximo”, la mayoría de las potencias consolidó los aranceles de ciertas posiciones en un nivel extremadamente alto, y en muchos casos el arancel aplicado se encuentra en el mismo nivel —o cercano— al nivel consolidado. Se trata de pocas posiciones arancelarias, pero que revisten una importancia central en tanto les permiten defender sectores “sensibles” mediante la utilización de crestas arancelarias²⁴, como el arroz en Japón, o la manteca, queso fresco o el aceite de oliva en la Unión Europea. En el caso argentino, resulta más que evidente que el máximo consolidado —35%— de los aranceles se encuentra a una distancia considerable de los aranceles máximos consolidados, por caso, por Suiza o Estados Unidos.

Retomando la cuestión jurídica sobre los compromisos en la OMC, es preciso advertir que con vistas a hacer efectivo su cumplimiento se determinó en el artículo II del GATT —“Listas de concesiones”— que las Partes Contratantes debían conceder al comercio de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto en sus Listas, y que los productos no estarían sujetos a derechos de aduana que excedan los niveles allí consignados. Adicionalmente, a los fines de resguardar el valor de las concesiones negociadas, se incluyeron otras disposiciones que regulan, por ejemplo, la aplicación de derechos y cargas; prohíben modificar los métodos de determinación del valor imponible; contienen previsiones para evitar que una reclasificación arancelaria impacte sobre otro Miembro; o describen qué pautas seguir para efectuar conversiones de divisas²⁵.

²⁰ Más allá de las diferencias, y a riesgo de ser redundante, todos los países de la OMC deben brindarle al resto de los Miembros el trato NMF previsto en sus listas nacionales.

²¹ Con excepciones, como Hong Kong —con menor cobertura pero al 0%—, Singapur, o la India.

²² Por ejemplo, la existencia de contingentes y ayudas internas y subvenciones a los productos agropecuarios, picos arancelarios, aranceles de diverso tipo —ad valorem, específicos, compuestos o combinados—, etcétera.

²³ Sobre el particular, ver https://wits.worldbank.org/wits/wits/WITSHELP-es/content/data_retrieval/p/intro/c2.types_of_tariffs.htm

²⁴ Entendiendo por tales a los derechos de aduana relativamente altos —por encima del nivel medio del arancel—. Los PD consideran, generalmente, que los derechos superiores al 15% constituyen picos arancelarios.

²⁵ No pueden exceder el nivel consolidado en la Lista de concesiones. Aquí se destacan los recargos a la importación, los depósitos de garantías sobre la importación, y/o las tasas estadísticas.

Cuadro 5. Compromisos arancelarios de los principales Miembros de la OMC en términos de participación en el comercio mundial

	Ranking exportador	Part. % de las exportaciones mundiales	Ranking importador	Part. % de las importaciones mundiales	Aranceles consolidados (en %)	Promedio simple		Arancel máximo	
						Consolidado	NMF aplicado	Consolidado	NMF aplicado
China	1	13.2	2	9.8	100	10.0	9.9	65	65
Estados Unidos	2	9.1	1	13.9	100	3.5	3.5	350	350
Alemania	3	8.4	3	6.5	100	4.8	5.1	152	146
Japón	4	4.0	5	3.7	99.7	4.4	4.0	595	595
Países Bajos	5	3.6	8	3.1	100	4,8	5.1	152	146
Hong Kong, China	6	3.2	7	3.4	45.9	0	0	0	0
Francia	7	3.1	6	3.5	100	4.8	5.1	152	146
Corea	8	3.1	10	2.5	94.5	16.8	13.9	887	887
Italia	9	2.9	11	2.5	100	4.8	5.1	152	146
Reino Unido	10	2.6	4	3.9	100	4.8	5.1	152	146
Bélgica	11	2.5	13	2.3	100	4.8	5.1	152	146
Canadá	12	2.4	9	2.6	99.7	6.8	4.2	453	453
México	13	2.3	12	2.5	100	36.2	7.1	254	125
Singapur	14	2.2	16	1.7	69.6	9.6	0.2	> 1000	903
Suiza	15	1.9	17	1.7	99.7	8.0	6.7	> 1000	> 1000
España	16	1.8	15	1.9	100	4.8	5.1	152	146
Federación de Rusia	17	1.8	24	1.2	100	7.6	7.8	235	235
Taipei Chino	18	1.8	18	1.4	100	6.3	6.4	883	500
Emiratos Árabes Unidos	19	1.7	19	1.4	100	14.4	4.7	200	200
India	20	1.7	14	2.2	74.4	48.5	13.4	300	150

Subtotal	73.1
Total	100

71.6
100

Argentina	43	0.4	46	0.4	100	31.8	13.6	35	35
------------------	-----------	------------	-----------	------------	------------	-------------	-------------	-----------	-----------

Fuente: elaboración propia con base en datos sobre comercio y aranceles disponibles en la página oficial de la OMC.

Nota: año del arancel aplicado: 2015.

Monto: en miles de millones de dólares.

Los países de la U.E. tienen una lista común, por ese motivo sus datos se repiten.

De todos modos, el principio de consolidación no era —ni es— absoluto en el derecho OMC. Es posible dictar medidas que justifiquen un incremento temporal de los derechos aduaneros consolidados. Por caso, a efectos de establecer derechos antidumping o compensatorios; o con la intención de hacer frente a variados inconvenientes —fragilidad en la balanza de pagos, anulación o menoscabo de derechos ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de otro Miembro, etcétera—. También se pueden solicitar exenciones de compromisos, o recurrir a excepciones generales. Pero estas opciones reconocen contornos limitados, en tanto es preciso cumplir con ciertos extremos que limitan la discrecionalidad de los Países miembros de la OMC.

Sin embargo, la modificación o el retiro de concesiones arancelarias y otras concesiones reconocen una alternativa adicional, que podría ampliar el margen de acción de un Miembro con relación a la utilización de los aranceles aduaneros como medida de protección comercial. Pero esta opción, que examinamos a continuación, también guarda sus propias particularidades.

La modificación o retiro de concesiones arancelarias y otras concesiones bajo el artículo XXVIII²⁶

Existen varias disposiciones que permiten modificar o retirar concesiones arancelarias y otras concesiones incluidas en las Listas²⁷. La principal disposición es el artículo XXVIII del GATT de 1994 que habilita a un miembro a entablar negociaciones con otro/s Miembro/s a fin de modificar o retirar concesiones en forma permanente, siguiendo determinadas normas y requerimientos; entre ellas, la compensación²⁸. Los procedimientos establecidos fijan, entre otras cuestiones, los plazos de renegociación, y qué Miembros deben intervenir en este asunto.

Un Miembro puede entablar renegociaciones en tres momentos:

- Antes del comienzo de un período trienal —determinado por primera vez el primero de enero de 1958—, informando su intención de realizar modificaciones o retirar concesiones entre tres y seis meses antes del inicio de un nuevo período²⁹.

²⁶ Una explicación detallada del mecanismo se encuentra en OMC (2012).

²⁷ Otras disposiciones también son pertinentes. El párrafo 6 del artículo XXIV del GATT de 1994 hace referencia a la renegociación de concesiones arancelarias en el contexto del establecimiento de una unión aduanera —la Unión Europea ha invocado este artículo en sus sucesivas ampliaciones—. El párrafo 7 del artículo XVIII, abarca la renegociación de concesiones de parte de los PED “con el fin de favorecer la creación de una determinada rama de producción”. El artículo XXVII permite la suspensión o retiro de una concesión producto de una ronda de negociación si el Gobierno que la negoció dejó de ser Miembro de la OMC, o no llegó a serlo. Finalmente, también es posible suspender una concesión solicitando un *waiver* al amparo del párrafo 3 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC (OMC, 2012).

²⁸ Entre los instrumentos jurídicos aplicables en estos casos, se debe incluir al “Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXVIII” del GATT de 1994; a las Notas Interpretativas al Artículo XXVIII; a los “Procedimientos para la modificación o rectificación de las listas de concesiones arancelarias” —marzo, 1980—; y a los “Procedimientos para las negociaciones en virtud del artículo XXVIII” —directrices adoptadas el 10 de noviembre de 1980— (OMC, 2012).

²⁹ El período actual se inició el 01/01/2018 y finaliza el 31/12/2020.

- En “circunstancias especiales”, para la cual es preciso contar con la autorización de las demás Partes Contratantes, a quienes se debe notificar con antelación.
- Antes de la expiración de cualquier periodo —referidos en el primer momento—, haciendo reserva del derecho a efectuar una modificación de la Lista en el transcurso del periodo subsiguiente, y notificando debidamente al resto de los Miembros³⁰.

Los Miembros con derecho a ser compensados pueden agruparse en tres categorías:

1. Aquellos Miembros que tengan negociado un “Derecho de Primer Negociador” —en adelante, DPN—.
2. Quienes sean reconocidos como “Abastecedor Principal”.
3. Los Miembros que invoquen un “Interés Sustancial” en una determinada posición arancelaria.

Respecto al primer grupo, se debe recordar que cuando dos países negocian a nivel bilateral una concesión por primera vez y uno de ellos consigue una concesión, en virtud del trato NMF, ésta es aplicable a todos los Miembros de la OMC. De igual modo, aquel país que fue el negociador original queda registrado en tal partida arancelaria de la Lista de concesiones del Miembro otorgante con los correspondientes DPN. Esto le otorga, entonces, el derecho a entablar negociaciones con el país importador en caso de que éste último decida modificar sus compromisos³¹.

En el caso de los Abastecedores principales, estos adquieren tal carácter en cuanto:

- i. hayan registrado la mayor participación en el mercado del Miembro importador durante un período anterior —generalmente, 3 años— a las negociaciones —criterio basado en la proporción de importaciones—; o,
- ii. tengan la proporción más alta de exportaciones afectadas por la concesión con relación al total de sus exportaciones —criterio basado en la proporción de las exportaciones—.

El “interés sustancial”, más allá de que no cuenta con una definición precisa, se reconoce a los Miembros que hayan tenido una participación del 10% —como mínimo— en las importaciones del Miembro que desea renegociar una concesión, durante los últimos 3 años.

Con relación a las modalidades de compensación, no hay criterios predefinidos para determinar su nivel, que pueden llevarse a cabo sobre cualquier producto. En cambio sí está previsto que como resultado de las compensaciones se determine “...un nivel general de concesiones recíprocas y mutuamente ventajosas no menos favorable para el comercio que el que resultaba del presente Acuerdo antes de las negociaciones” —GATT de 1994,

³⁰ En rigor, este párrafo —párrafo 5 del art. XXVIII— es invocado en la mayoría de los casos —se referenció en más del 60% de los 43 casos tratados—.

³¹ No abordamos aquí los “derechos de primer negociador flotantes”. Vale aclarar que en el caso de las concesiones arancelarias alcanzadas mediante negociaciones basadas en formulas no se reconocían DPN. No obstante, si se otorgaron “DPN Flotantes” en la Ronda Kennedy y durante la Ronda de Tokio a aquellos Miembros que habían sido los mayores proveedores de importaciones durante un período representativo previo, o que podrían haberlo sido de no haber mediado una restricción cuantitativa.

art. XXVIII— (OMC, s.f.a). Las modalidades comúnmente acordadas son la apertura o ampliación de un contingente arancelario³²; o la disminución o eliminación de derechos. En la gran mayoría de los casos, las compensaciones se efectuaron con productos agrícolas. En el caso de compensaciones en productos industriales, generalmente se redujo el derecho aplicado por cierto plazo³³.

Finalmente, es preciso efectuar algunas consideraciones adicionales. En primer lugar, en el marco de las negociaciones podría no alcanzarse un acuerdo. En tal caso, el Miembro que tiene el propósito de modificar o retirar la concesión puede hacerlo, pero quien resulte afectado podrá, a su vez, retirar “concesiones substancialmente equivalentes que hayan sido negociadas originalmente con la parte contratante demandante”. El retiro de concesiones equivalentes, de todos modos, se realiza en régimen NMF, lo cual supone una diferencia relevante con relación al tratamiento que se le da en el ESD al mecanismo de retorsión³⁴. Esto, innegablemente, eleva el riesgo de reacción de otros Miembros, que podrían accionar en consecuencia. No es casualidad, atendiendo estas particularidades, que no se registren antecedentes.

En segundo lugar, se debe señalar un elemento central: alcanzar un resultado final satisfactorio insume un tiempo considerable, atento a los múltiples pasos procedimentales que deben seguirse: la notificación de intención de celebrar negociaciones para modificar o retirar concesiones; la reivindicación de derechos de los miembros interesados; la celebración de negociaciones y su concreción; la entrada en vigor de los cambios en la Lista de concesiones; y la distribución de las modificaciones —y su certificación—.

No obstante, desde la creación de la OMC se llevaron a cabo más de 43 negociaciones bajo el artículo XXVIII, varias de las cuales concluyeron exitosamente —21 casos (49%) están concluidos y certificados—. En el caso de la Argentina, el país no participó nunca como Miembro negociador, pero sí como parte afectada en 11 oportunidades —ante modificaciones de Armenia, Brasil, Chile, India, Ucrania, y la Unión Europea (6 veces)—. El 23% de los casos —10— se encuentran en curso.

³² Se llama de este modo a un monto o volumen definido de importaciones de productos que gozarán de un trato arancelario especial. Esto es, un arancel de 0% a las importaciones realizadas dentro de ese monto —o volumen—, o un arancel más bajo que el determinado para el resto de las importaciones.

³³ Las modalidades de compensación y el tratamiento dado a los Miembros no están exentas de polémicas. Al respecto, es interesante el caso “Unión Europea - Medidas que afectan a concesiones arancelarias relativas a determinados productos de carne de aves de corral” en el cual China solicitó el establecimiento de un grupo especial en relación con medidas adoptadas para modificar las concesiones arancelarias de la Unión Europea con respecto a determinados productos de carne de aves de corral alegando que las medidas son incompatibles con los artículos I, II, XIII y XXVIII del GATT de 1994. El grupo especial que examinó el caso constató, finalmente, que “la Unión Europea ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo XIII y la parte introductoria del párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994” (OMC, s.f.a).

³⁴ Estas medidas están previstas cuando un Miembro no cumple con lo dispuesto por el Órgano de Solución de Diferencias —OSD— de la OMC en una disputa comercial. Las puede aplicar el Miembro afectado contra el Miembro que se encuentra en infracción, con la previa autorización del OSD. Podría implicar, por caso, el incremento de aranceles a los productos originarios de tal país por encima del nivel consolidado.

En función de lo antedicho, podría argumentarse que teniendo en cuenta los años transcurridos y la cantidad de Miembros que invocaron el artículo XXVIII desde 1995, su utilización ha sido exigua. Sin embargo, esto no invalida el valor intrínseco de la herramienta, en especial a efectos de atender necesidades sectoriales específicas.

Conclusiones

Luego de décadas de la aplicación de políticas de liberalización comercial a nivel global, los aranceles aduaneros todavía conservan un rol apreciable dentro de la política comercial de los Miembros de la OMC. En el caso de los PD, por ejemplo, mediante la implementación de crestas arancelarias que garantizaban —y garantizan— la protección de sectores sensibles. En el caso de determinados PED —y de la Argentina en particular— cumpliendo un doble papel. Esto es, ofreciendo cierta protección a sectores productivos específicos, y fungiendo asimismo como un eficiente mecanismo recaudatorio.

Con el objeto de reflexionar acerca de la potencialidad que tiene el uso de los aranceles de importación, debemos resaltar que el excedente de consolidación de la Argentina, resultante del diferencial entre el arancel consolidado en la lista de concesiones de mercancías y el arancel aplicado, es aún relevante. Pero enfrenta claros límites —reales y potenciales—: por un lado, atento a la determinación de una política comercial común en el MERCOSUR y la vigencia del AEC; y por el otro, ante el eventual impacto que tendría en este terreno el avance de la agenda de relacionamiento externo del bloque.

Al respecto, resulta evidente que los límites normativos fueron un factor determinante para que no se produzcan cambios de magnitud, en los últimos años, respecto a los aranceles aplicados; al tiempo que la falta de concreción de acuerdos de libre comercio operó como un factor a favor de aquellos sectores “sensibles” que son más dependientes de la protección en frontera que ofrecen este tipo de instrumentos. Por estos motivos, es lógico que la presión que realizan ciertos sectores empresarios en la actualidad se concentre usualmente en otras herramientas de política comercial —como las licencias de importación— o en los mecanismos de defensa comercial —preferentemente, en las medidas antidumping—.

Y en este mismo sentido, se destaca otro vector de la política —económica—, que es el que suele motivar los mayores enconos y reclamos: el tipo de cambio, ya que puede oficiar de protección horizontal para el entramado productivo cuando el tipo de cambio real multilateral es “alto”, o convertirse en una verdadera amenaza, cuando se aprecia fuertemente la moneda. Pero esta herramienta tiene otro tipo de consecuencias, en particular en términos distributivos, generando tensiones que exceden las cuestiones comerciales, por lo que su utilización a estos fines debe ser evaluada muy detenidamente en cada coyuntura teniendo en cuenta su eventual impacto económico y social.

De todas maneras, es oportuno recordar nuevamente que bajo las reglas que rigen el comercio internacional todavía resulta factible incrementar los derechos de aduana por encima del nivel consolidado; ya sea, vía aplicación de medidas de defensa comercial, ante dificultades en la

balanza de pagos, invocando excepciones generales, o solicitando una exención de compromisos. Sin embargo, cada una de estas acciones debe contemplar ciertos requisitos que limitan fuertemente —aunque en diferente grado— la discrecionalidad de los Miembros de la OMC y los expone, ante un “uso creativo” de dichas herramientas, a enfrentar un revés ante el Órgano de Solución de Diferencias en caso de que otro país Miembro decida recurrir a esta instancia. Otro camino alternativo es la invocación del artículo XXVIII a los fines de modificar o retirar concesiones. A pesar de que el procedimiento dista de ser sencillo, no deja de constituir una facultad disponible que podría tener cierto valor si la intención es buscar protección para algún sector productivo con un potencial de desarrollo tal que amerite explorar esta instancia.

Los estrechos límites que fijan los compromisos arancelarios asumidos por los Miembros de la OMC supieron despertar variadas críticas, en particular dado su impacto en los PED. Entre ellas, se destacan las reflexiones del economista coreano Chang (2005), que sostiene que la existencia real de flexibilidad en este campo permitiría que países en desarrollo tengan la potestad de desconsolidar y elevar los aranceles aduaneros en determinadas circunstancias, ya sea a los fines de dar viabilidad al desarrollo de la producción nacional a través de una mayor protección arancelaria; o en función de haber subestimado el impacto liberalizador, o sobreestimado la capacidad de los productores nacionales de ciertas industrias. Otra postura similar la expresa el economista turco Ayküz (2008), quien considera que los PED deberían poder recurrir a los aranceles de modo selectivo y cuando lo precisen para el desarrollo industrial, fijando un compromiso razonable —aranceles consolidados— con base en un promedio, y dejando sin consolidar derechos en ciertos productos específicos. En igual sentido, Hamwey (2005) estima fundamental relajar los compromisos arancelarios mediante una liberalización en el uso de salvaguardias especiales.

Las orientaciones detalladas precedentemente, sin dudas, reconfigurarían el sistema multilateral de comercio de un modo más equilibrado. No obstante, intentar moldear la normativa multilateral con ese espíritu no es una tarea simple. Los mecanismos político-institucionales de la OMC son una barrera infranqueable ante la falta de consenso, y los PD suelen ser reacios a considerar propuestas de esta naturaleza, que catalogan como velados intentos de retornar a prácticas restrictivas del comercio. A esto se suman las relaciones políticas donde ejercen su influencia las principales potencias, lo cual impacta sobre la amplitud de voluntades que pueden reunir los PED en el ámbito multilateral; y también el decisivo poder de lobby que tienen las principales empresas multinacionales, que buscan expandir —aún más— su influencia a la hora de moldear las reglas del comercio internacional.

A pesar de ello, es vital tener en cuenta que recuperar la potencia de determinados instrumentos de política comercial externa sería una excelente noticia a la hora de impulsar una agenda de desarrollo productivo. Pero disponer de un mayor margen de acción, lo cual en sí constituye un gran desafío, no es un reaseguro de los resultados a alcanzar. Para esto es menester, entre otros factores, construir una institucionalidad acorde que impulse y favorezca un proceso de transformación que conduzca al país por el sendero del desarrollo. Este último punto, claramente, excede el campo de acción de la política comercial, abriendo paso a otra serie de elementos y limitantes —políticos, económicos, y sociales— que ejercen dispar influencia y pueden sellar, para bien o para mal, la suerte del país en el intento.

Referencias

- Abugattas, L. y Paus, E. (2008). Policy Space for a Capability-Centered Development Strategy for Latin America. En D. Ancochea y K. Shadlen (Eds.), *The Political Economy of the Hemispheric Integration. Responding to Globalization in the Americas* (pp. 113-143). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Akyüz, Y. (2005). *The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at Stake for Developing Countries*. Penang: Third World Network. <https://www.twn.my/title2/t&d/tnd24.pdf>
- Akyüz, Y. (2008). *Global Rules and Markets: Constraints over Policy Autonomy in Developing Countries*. Ginebra: Policy Integration and Statistics Department - International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_097743.pdf
- Amsden, A. y Hikino, T. (2000). The Bark Is Worse Than the Bite: New WTO Law and Late Industrialization. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 570, 104-114.
- Basaldúa, R. (2013). *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Bora, B., Lloyd, P. y Pangestu, M. (2000). Industrial Policy and the WTO. Ginebra: Naciones Unidas. https://unctad.org/en/Docs/itcdtab7_en.pdf
- Bosch, R. (2009). Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio para políticas para el desarrollo industrial. *Revista del CEI*, 14, 117-132.
- Chang, H. (2005). *Policy Space in Historical Perspective with Special Reference to Trade and Industrial Policies*. Tufts University. Recuperado de: http://www.ase.tufts.edu/gdae/about_us/leontief/Chang_remarks.pdf
- Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. (2008). *The Future of Industrial Policies in the New Millenium: Toward a Knowledge-Centered Development Agenda*. Laboratory of Economics and Management Sant'Anna School of Advanced Studies. Recuperado de <http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2008-19.pdf>
- Corrales, W. (2007). *Una perspectiva de América Latina y el Caribe sobre los espacios para políticas en las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3590/1/S2007350_es.pdf
- Gallagher, K. P. (20 de marzo de 2007). Measuring the Cost of Lost Policy Space at the WTO. *IRC Americas Program Policy*. Recuperado de http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/AmerProgWTOMar07.pdf
- Hamwey, R. (2005). *Expanding National Policy Space for Development: Why the Multilateral Trading System Must Change*. South Centre. Recuperado de <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/dev/papers/0511/0511005.pdf>

- Kleen, P. y Page, S. (2005). *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization*. Ministry for Foreign Affairs Sweden. Recuperado de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3320.pdf>
- Kumar, N. y Gallagher, K. P. (2007). *Relevance of "Policy Space" for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations*. Nueva Deli: Research and Information Systems for developing countries. <http://www.ris.org.in/relevance-%E2%80%99policy-space%E2%80%99-development-implications-multilateral-trade-negotiations>
- Lall, S. (2013). Reinventing Industrial Strategy. The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness. *Annals of Economics and Finance*, 14(2), 767-811.
- Mayer, J. (2009). Policy Space: What, for What, and Where? *Development Policy Review*, 27(4), 373-395. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2009.00452.x>
- MERCOSUR. (1991). *Tratado de Asunción para la Constitución de un mercado común entre la República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>
- MERCOSUR. (1998). *Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile*. Recuperado de http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=ktUNNjKHcd6x6bSnkufaDA==&em=l-c4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=
- MERCOSUR. (2011). *Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional. Decisión 39/11*. Recuperado de: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/43304_DEC_039-2011_ES_FERR_Acciones%20puntuales.pdf
- MERCOSUR. (2015a). *Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional. Decisión 27/15*. Recuperado de: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_027-2015_s.pdf
- MERCOSUR. (2015b). *Bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones. Decisión 25/15*. Recuperado de: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/58056_ATT335AD.pdf
- MERCOSUR. (2015c). *Modificación de la decisión CMC N° 58/10. Decisión 26/15*. Recuperado de: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/58074_DEC_026-2015_ES_Mod%20Dec.%2058-10.pdf
- Messerlin, P. A. (2006). Enlarging the Vision for Trade Policy Space: Special and Differentiated Treatment and Infant Industry Issues. En D. Greenaway (Ed.), *The World Economy: Global Trade Policy* (pp. 1395-1407). Malden: Blackwell Publishing. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2006.00850.x>
- OECD.Stat. (s.f.). *Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables*. Recuperado de <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>

- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2012). *El acceso a los mercados para los productos no agrícolas en la OMC*. Recuperado de: https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_519/CourseContents/NAMA-S-Print.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC), Centro de Comercio Internacional (ITC) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2016). *Perfiles Arancelarios en el Mundo 2016*. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/tariff_profiles16_s.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC), Centro de Comercio Internacional (ITC) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2017). *World Tariff Profiles 2017*. Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles17_e.pdf
- Organización mundial del Comercio (OMC). (s.f.a). *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994)*. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-gatt_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (s.f.b). *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm
- Padín, J. (2017). Comercio Internacional y deuda externa. El rol de la Organización Mundial de Comercio ante el endeudamiento de los países periféricos. *Revista Voces del Fénix*, 64, 120-127.
- Pangestu, M. (2002). Industrial Policy and Developing Countries. En B. Hoekman, A. Mattoo y P. English (Eds.), *Development, Trade and WTO: A Handbook* (pp. 149-159). Washington DC: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/805981468763835259/pdf/297990018213149971x.pdf>
- Rodrik, A. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Recuperado de <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>
- Shadlen, K. C. (2005). Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements. *Review of International Political Economy*, 12(5), 750-775. <https://doi.org/10.1080/09692290500339685>
- Sutherland, P., Bhagwati, J., Bothcwey, K., FitzGerald, N., Hamada, K., Jackson, J. H., Lafer, C. y De Montbrial, T. (2004). *El futuro de la OMC: una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio. Informe del Consejo Consultivo al director general Supachai Panitchpakdi*. Organización Mundial del Comercio. Recuperado de http://www.sela.org/media/265998/t023600001984-0-future_wto_s.pdf
- Wade, R. H. (2003). What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of "Development Space". *Review of International Political Economy*, 10(4), 621-644. <https://doi.org/10.1080/09692290310001601902>
- Weiss, L. (2003). Gobernanza global, estrategias nacionales: cómo los Estados hacen espacio para desenvolverse bajo la OMC. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal*, 3(4), 7-40. <https://doi.org/10.14409/da.v1i4.1179>