

RECURSOS NATURALES, RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN Y LAS DISPUTAS EN LA OMC

RAMIRO L. BERTONI

UNIVERSIDADES DE QUILMES Y MORENO.
MIEMBRO IADE

El retorno de los análisis geopolíticos sobre los recursos naturales (RN) en el Siglo XXI se ha focalizado en general sobre el control que intentan realizar las potencias sobre los países que los poseen, con estrategias que van desde el control económico a la ocupación mediante las fuerzas extranjeras. En este trabajo, analizamos los conflictos comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en relación a las retenciones.

Los países abundantes en RN han establecido estrategias para procesar los mismos. Así, los aranceles a la importación de las manufacturas permiten el procesamiento local de aquello que se consumirá en el mercado interno. Alternativamente, los impuestos o aranceles a las exportaciones de RN (también denominadas retenciones) son necesarios para lograr el objetivo de exportarlos con valor agregado local, principalmente cuando la eficiencia en su procesamiento es menor a la extranjera o el resto de los países aplican aranceles escalonados.

Además de las diferencias en los impactos de ambos instrumentos, es relevante que mientras los países tienen compromisos en aranceles a las importaciones ante la OMC; en las retenciones, aquellos que integran la OMC desde sus inicios, tienen plena libertad para aplicarlos, y no así algunos nuevos miembros como China,

quienes para ingresar debieron adoptar compromisos en esta materia. Por otra parte, cabe señalar que, salvo muy pocas excepciones, el sistema GATT-OMC no permite la utilización de restricciones cuantitativas al comercio.

LAS "TIERRAS RARAS" Y EL CONFLICTO DE CHINA CON LAS POTENCIAS CAPITALISTAS.

Las "tierras raras" comprenden a cerca de veinte metales que son insumo crítico en las industrias vinculadas a la alta tecnología, y ocasionaron un conflicto entre China y las principales potencias capitalistas: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. China desde 2007 restringió los permisos de minería, y colocó cupos y retenciones a las exportaciones, para reducir la producción y poder conservar sus reservas. De esta forma, China buscaba modificar su rol como exportador de materias primas, y al ser prácticamente el único proveedor mundial, condicionaba a los otros actores que le llevaban la delantera en estos sectores. Así, en tres instancias consecutivas, entre 2011-14, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón demandaron a China ante la OMC para que retire las restricciones a las exportaciones. Sin entrar en los detalles, los fallos fueron adversos para el gigante asiático, quien no pudo justificar que las cuotas se encontraban amparadas en la OMC, y tampoco que las retenciones obedecían a preocupaciones medioambientales, entre otros temas.

LOS INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL COMO CONDICIONANTE A AGREGAR VALOR A LOS RECURSOS NATURALES

El caso que se presentará se relaciona con las políticas de agregar valor a la soja exportando biodiesel y los conflictos comerciales que de ellas se de-

rivaron. Antes de desarrollar el tema, cabe señalar que existen trabajos que demuestran que el impacto fiscal y en el saldo de divisas de la promoción del biodiesel a través de las retenciones diferenciales ha sido negativo. Uno de sus efectos fue la transferencia desde los productores rurales y desde el Estado hacia las empresas integradas verticalmente de aceite de soja y bio-combustible (Perrone, G., 2017). Cabe señalar que aplicando diferentes niveles de alcúotas de retenciones y otras exigencias complementarias hacia el sector, podrían obtenerse resultados socialmente positivos⁵.

Los conflictos que se analizan a continuación, se encuadran en la utilización de instrumentos de defensa comercial, como son los derechos antidumping y las medidas compensatorias contra subvenciones. En ambos casos, la OMC autoriza incrementar los aranceles contra las importaciones provenientes de un país cuyas empresas discriminan precios, exportando a valores menores que los que practican en su mercado interno (derechos antidumping), o bien cuando las ayudas del estado le permiten abaratar sus ventas externas (derechos compensatorios), siempre y cuando estas prácticas ocasionan daño a la industria del país importador⁶.

En este sentido, las medidas antidum-

⁵ Así, es claro que las retenciones ocasionan conflictos internos y entre países, y en este trabajo se centra en estos últimos, y considera que bajo ningún punto de vista las imposiciones que surjan de conflictos internacionales o de la OMC deberán interpretarse como una solución a la falta de capacidad de nuestros países para diseñar políticas públicas hacia los RRNN que vayan más allá de una mera transferencia. La solución es mantener el mayor margen para las políticas públicas y a su vez dotar a estas de un diseño y control que garanticen resultados socialmente deseables.

⁶ En rigor, se debe determinar que el daño ha sido causado por las importaciones en condiciones de dumping o subvencionadas. La determinación de daño y causalidad no es relevante en este trabajo, quedando implícito que esta obligación se cumplió.

ping y los derechos compensatorios (anti subvenciones) han sido utilizados para disciplinar a algunos países que intentan utilizar las retenciones a las exportaciones para agregar valor a sus RN. Este es el caso de las medidas antidumping y derechos compensatorios que la Unión Europea y Estados Unidos aplicaron contra el biodiesel en base a soja de la Argentina. En el primer caso, la Unión Europea aplica derechos antidumping contra el biodiesel exportado por Argentina e Indonesia. En la investigación hacia Argentina, la Unión Europea decidió reconstruir el Valor Normal⁷ a partir de los costos de producción del biodiesel, pero en vez de tomar aquellos en que realmente incurrieran las empresas, utilizó el precio FOB de exportación del aceite de soja argumentado que este es el valor del insumo sin la distorsión que ocasionan las retenciones. Así, se descubrió que los costos de insumos de las empresas argentinas son inferiores al precio internacional, justamente por la política de retenciones diferenciales a las exportaciones, lo cual llevó a que el Valor Normal del biodiesel sea sobreestimado y permita calcular “artificialmente” un alto margen de dumping. Argentina llevó el caso al ámbito de solución de diferencias de la OMC, ganando en las dos instancias (Grupo Especial y Órgano de Apelación, OMC 2016), y la Unión Europea debió reducir los márgenes de dumping⁸. Sin

7 Para calcular el dumping, se compara el precio de exportación con un “Valor Normal”, el cual generalmente será el precio de venta al mercado interno, y bajo ciertas circunstancias previstas en el Acuerdo Antidumping este puede reconstruirse a partir de los costos de los productores. Determinar si se cumplen dichas circunstancias y las metodologías de reconstrucción del Valor Normal a partir de los costos es central en los cálculos de dumping, siendo estas metodologías muy utilizadas por Estados Unidos y la Unión Europea. En Bertoni, R. (2015), se presenta una discusión detallada sobre las asimetrías de capacidades públicas y privadas en relación a la información.

8 Más allá de los argumentos jurídicos, la

embargo, sus conclusiones no fueron taxativas, abriendo la posibilidad a que puedan volver a aplicarse cálculos “creativos” para aplicar medidas antidumping -de hecho, la Unión Europea en 2017 realizó cambios en su legislación.

En síntesis, las disputas en la OMC en torno a los RN entre los países desarrollados y en desarrollo, tanto en “tierras raras” y como en la utilización sesgada del antidumping, son una de las caras del conflicto geopolítico.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (2016). “DS473: Informe del Órgano de apelación. Argentina–Unión Europea, biodiesel”.

BERTONI, RAMIRO (2015). “Antidumping: Necesidad y vulnerabilidad de los países en desarrollo”. Universidad Nacional de Moreno Editora.

PERRONE, GUIDO (2017). “Macroeconomic impacts of biodiesel production in Argentina: trade balance and fiscal cost”; EAEPE Conference 2017.

Argentina recibió el apoyo de Rusia y China. El primero de ellos, por mantener grados de libertad en el precio del gas como insumo para sus industrias, y el segundo, en relación a las derivaciones que podría tener el caso en las discusiones sobre las metodologías del antidumping contra China a partir de 2017, como se explicará más adelante.