

**Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales:  
el Mercosur, el NAFTA y la Unión Europea<sup>1</sup>**

**Julio Nogués**  
**Subsecretario de Comercio Exterior**

**Pablo Sanguinetti**  
**Universidad Torcuato Di Tella**

**Federico Sturzenegger**  
**Secretario de Política Económica**

**ABA**  
**Buenos Aires, Junio 2001**

**Versión preliminar**

---

<sup>1</sup> Agradecemos la colaboración de Gustavo Girado como ayudante de investigación en el proyecto.

## **I. Introducción y resumen de las principales conclusiones.**

Argentina necesita acelerar el crecimiento de sus exportaciones tanto por motivos macroeconómicos como por el objetivo de desarrollo de largo plazo. Una estrategia efectiva de promoción de las ventas externas tiene dos componentes. Por un lado, reducir los costos domésticos y otras políticas que afectan la competitividad del sector exportable. Por otro, una estrategia de negociación comercial internacional que abra los mercados a nuestros productos. Este trabajo tiene por objeto discutir con cierto detalle este segundo aspecto de las políticas de promoción de las exportaciones.

Las negociaciones comerciales internacionales en las que actualmente el país está involucrado, abarcan tanto el ámbito multilateral como también el regional y bilateral. El objetivo es evaluar cada uno de estos acuerdos en términos de su efectividad para lograr un aumento de la participación argentina en los mercados internacionales.

En la esfera regional, el Mercosur ha cumplido un rol muy importante como impulsor del comercio y la inversión. Esta es la conclusión que se obtiene de la sección II, donde se presenta un detallado análisis del comportamiento de los flujos de comercio e inversión externa directa en el Mercosur. No obstante ello, la evidencia también indica que en los últimos años el crecimiento del comercio regional se ha estabilizado. En particular, el comercio regional no ha ganado una mayor participación en el comercio total, ni tampoco en términos del PIB de las economías. Ello no necesariamente desacredita al Mercosur como estrategia exportadora. Era previsible que dado el escaso tamaño del Mercosur con relación a la economía mundial, el aumento del comercio intrazona, luego de la fuerte expansión inicial, se estabilizara.

Pero entonces esto implica que para alcanzar nuevos y más dinámicos aumentos en las exportaciones, los países del Mercosur deben dirigir sus esfuerzos hacia los mercados internacionales, especialmente hacia aquellos correspondientes a países desarrollados. Este análisis para el caso de la Argentina y su acceso a los mercados del NAFTA y la Unión Europea se presenta en la sección III. La evidencia sobre los flujos de comercio de Argentina con la UE y el NAFTA muestra un fuerte dinamismo por el lado de las importaciones, pero en cambio un muy pobre comportamiento de las exportaciones hacia dichos mercados. Por ejemplo, las ventas dirigidas a la UE aumentaron sólo un 20% entre 1990 y el año 2000 (al resto del mundo las exportaciones aumentaron 104%). Este bajo nivel de ventas externas no puede ser explicado por una pobre dinámica de las importaciones de esos países; lo que se observa es una reducción en la ya baja participación de las exportaciones argentinas dentro del total de importaciones del NAFTA y la UE (para la UE esta participación cae del 0,37% en 1991 a 0,25% en 1998).

¿A qué se debe esta pérdida de acceso de los productos argentinos en esos mercados? La información que se presenta en la sección III muestra que los productos de exportación de Argentina enfrentan numerosas barreras. Estas barreras se pueden clasificar en medidas arancelarias, no arancelarias, subsidios a la producción y subsidios a las exportaciones. La gran mayoría de estas restricciones afectan a los productos agropecuarios y sus manufacturas, por lo cual su efecto ha sido mucho más perjudicial para Argentina (y también para los otros países del Mercosur) que para las economías con un perfil exportador orientado a manufacturas no agropecuarias. Este perjuicio es posible cuantificarlo con la ayuda de modelos de equilibrio general computable como el GTAP. Utilizando estos modelos, un estudio de la Fundación Mediterránea (ver Fundación Mediterránea, 2000), llega a la conclusión que la liberalización

completa de estas barreras (a escala mundial) tendría como consecuencia que el PIB de Argentina crecería entre 0,5 y 1% porcentual más por año y las exportaciones aumentarían entre un 25% y 100% adicional. Si también se asume que la economía se encuentra en desempleo, el aumento del PIB de corto plazo producto de la eliminación de estas restricciones sería de más del 3%, al mismo tiempo que se crearían entre 33.000 y 72.000 nuevos puestos de trabajo. Las simulaciones permiten discriminar el efecto de eliminar distintas políticas (aranceles, subsidios a la producción y subsidios a las exportaciones) por separado. Los resultados sugieren que por lejos las políticas que más perjuicio generan son los altos aranceles.

Estas estimaciones también se pueden utilizar para evaluar el efecto de que las barreras a las exportaciones se eliminen en el contexto de acuerdos regionales. Los resultados que se obtienen para el caso de que la UE reduzca las barreras al comercio agrícola sólo con Argentina son, como era de esperar, muy favorables. Casi tan favorables como la eliminación de todas las barreras al comercio en el mundo. Por ejemplo, la eliminación sólo de los aranceles produce un aumento de 22% en las exportaciones, mejora los términos del intercambio en 13,5% y el bienestar aumenta en el equivalente a 1,50% del PIB. Las ganancias de un acuerdo bilateral con los EE.UU. son, en cambio, más modestas. Aquí juega el hecho de que las distorsiones son menores en ese mercado, como también que dicho país es mucho más eficiente en la producción de bienes agropecuarios y sus manufacturas. Ello no implica, sin embargo, que la Argentina no enfrente serios obstáculos en otros productos industriales en dicho mercado. En particular, la presencia de derechos antidumping y compensatorios ha afectado seriamente las ventas externas de bienes tales como chapas de acero y tubos (también productos agropecuarios como miel). Se ha calculado que la eliminación de este tipo de barrera generaría incrementos en las exportaciones de estos productos del orden del 70% (ver CNCE, 1999).

Las estimaciones arriba comentadas sugieren que Argentina debe encarar un proceso de negociación comercial tendiente a la eliminación de dichas barreras ya que ello tiene efectos significativos sobre sus exportaciones y la economía en general. La pregunta que surge es ¿cuál es la tecnología institucional más apta para avanzar en la eliminación de estos obstáculos? ¿puede ello lograrse a través de las negociaciones multilaterales enmarcadas en la OMC, o es mejor a través del regionalismo? En caso de que éste último sea el camino, ¿qué tipo de regionalismo? ¿acuerdos bilaterales entre Argentina y el NAFTA y la UE o a través de acuerdos bi-regionales entre la UE y el NAFTA con el Mercosur? ¿en qué medida las actuales negociaciones del ALCA y con la UE, el Acuerdo de Cooperación Mercosur-UE, solucionan parte de los problemas identificados en el acceso de los productos argentinos en esos mercados? La sección IV del trabajo intenta responder a estas preguntas y en función de ello proponer una serie de criterios para el diseño de una agenda de negociaciones de Argentina con los países de la UE y el NAFTA.

Respecto del multilateralismo, la experiencia de Argentina y de muchos otros países en desarrollo en la Ronda Uruguay fueron bastantes decepcionantes. En tal sentido, las negociaciones carecieron de transparencia y de reciprocidad, principios rectores que deben guiar las negociaciones en ese ámbito. En particular, las importantes concesiones que realizaron los países en desarrollo en términos de aranceles, servicios y propiedad intelectual no fueron correspondidas por un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados. Este problema de acceso afectó primordialmente a los productos textiles y en forma todavía más significativa a los productos agropecuarios y sus manufacturas. En la práctica, las promesas de liberalización en este área no fueron cumplidas y no existe forma de que los países afectados, como Argentina, puedan exigir compensaciones u otro tipo de resarcimiento.

Estos compromisos de reducción no fueron incluidos en la parte central de los acuerdos del GATT de 1994.

Pero si el multilateralismo no pudo solucionar estos problemas de acceso a mercado, y tampoco lo podría hacer en un futuro inmediato, la pregunta que surge es si algunas de las medidas y restricciones que afectan a las exportaciones argentinas en EE.UU. y la UE podrían ser eliminadas en un esquema de negociación regional o bilateral.

En el caso de las barreras presentes en EE.UU. en el sector agrícola, la posición de este país en el ALCA respecto de este tema es lograr el libre comercio de estos productos junto con el desmantelamiento de los subsidios a la exportación. Claramente esta es una posición que, de llevarse a la práctica, atendería buena parte de la "shopping list" que Argentina tiene en el tema agrícola con EE.UU. y Canadá. Aquí Argentina debería insistir con que libre comercio significa no solo bajar aranceles de estos productos sino también eliminar los contingentes o cuotas arancelarias que la han discriminado en forma sustantiva del mercado de estos países a favor de otros proveedores. Otro tema son las licencias de importación no automáticas, muchas de las cuales tienen origen en el no reconocimiento mutuo de controles y garantías fitosanitarias entre los países. Aquí también deben buscarse formas de cooperación y asistencia técnica para que los organismos locales puedan impartir dichos certificados, los cuales sean reconocidos en EE.UU. y Canadá. El otro tema crucial con EE.UU. (y no tanto con Canadá) es la política antidumping. Estados Unidos tiene un régimen muy proteccionista y discrecional (mucho más que el que actualmente emplea la Argentina) que ha afectado muchas de las exportaciones argentinas ha dicho mercado.

¿Se pueden obtener concesiones de EE.UU. y Canadá en estas áreas en un contexto de negociación regional? ¿Es el ALCA el ámbito adecuado?. Todos estos temas están planteados en el ALCA y como se mencionó en algunos la posición de Argentina y Estados Unidos no es tan lejana como en el tema agropecuario. En el tema antidumping Argentina debería proponer un uso mucho más restringido de este mecanismo. De todas formas aún bajo el paraguas del ALCA, Argentina desde el Mercosur debería procurar un ámbito de negociación directo con EE.UU. y Canadá con la idea de asegurarse la efectiva implementación (*enforcement*) de algunas de las políticas de acceso a mercado. El Mercosur, por ser el mercado más grande de la región fuera de EE.UU., tiene mucho más que ofrecer comparado con las otras regiones del continente. En particular, la rebaja arancelaria que eventualmente podría otorgar el Mercosur es mucho más significativa que la que se produciría en otras economías (ej. Chile) y por supuesto mucho más significativa que la que tienen para ofrecer EE.UU. o Canadá donde los aranceles, sobre todo en bienes manufacturados, ya son muy reducidos.

En lo que respecta a las negociaciones con la UE, la pregunta relevante es bajo qué escenario de negociación regional o bilateral podría la Argentina obtener una significativa eliminación en las barreras que afectan las exportaciones a dicho mercado. Como se indicó, éstas abarcan altos aranceles en productos agropecuarios, cuotas arancelarias, licencias no automáticas, precios de entrada, salvaguardias agrícolas y subsidios a las exportaciones. Por supuesto que lo que se pueda obtener dependerá, en parte, de lo que Argentina pueda otorgar a cambio. Aquí, como en el caso de las negociaciones con Estados Unidos, las posibilidades de Argentina se elevan sustancialmente si negocia desde el Mercosur. La reducción de tarifas que ofrecerá el Mercosur, desde ya sustantiva dado el todavía elevado arancel externo, le da acceso a la UE a un mercado mucho más amplio que si Argentina negociara individualmente.

La cuestión es si esto es suficiente para obtener de la UE concesiones significativas. Aquí quizás hay que actuar con pragmatismo, insistiendo que Argentina (y el Mercosur) quiere

mejorar el acceso al mercado de sus productos sin pretender que la UE para ello tenga que eliminar todo el aparato de protección. En particular, una vez reconocido por las partes el daño que estas políticas provocan, se trata de negociar “compensaciones” las cuales puedan reproducir (ser equivalentes a) los resultados que se obtendrían en un contexto donde las políticas proteccionistas sí se hubieran eliminado. Por ejemplo, si la UE no puede negociar la eliminación de los subsidios a las exportaciones en el marco de un Acuerdo entre la UE y el Mercosur (claramente este es un tema multilateral y, además, el Consejo de la Unión no le dio mandato a la Comisión negociadora para tratar estos temas), el Mercosur podría exigir a cambio una mayor participación en las cuotas arancelarias. Argentina participa con sólo un 2,2% de las importaciones sujetas a éstas y otras restricciones, por lo que habría un considerable margen para aumentar esa participación.

## II. Argentina y el Mercosur.

El Mercosur como política de integración regional va más allá de las cuestiones comerciales, y tiene su justificación como una política que pretende sentar las bases de convivencia y colaboración política y económica entre Argentina y sus vecinos. No obstante ello, interesa saber si como herramienta comercial el Mercosur ha cumplido un papel preponderante en la dinamización de las exportaciones argentinas y de la inversión externa directa. Con este propósito en este capítulo del trabajo se realiza un repaso de la evidencia sobre la evolución de los flujos de comercio y la inversión en el Mercosur en los últimos años.

### II.1 El proceso de liberalización comercial en el Mercosur.

El proceso de integración del Mercosur comienza con la suscripción, por parte de Argentina y Brasil, del Acta de Cooperación e Integración Argentino-Brasileña en 1986, en el marco de la ALADI<sup>2</sup>. En 1988 -cuando se suscribe el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo- la integración deja de ser sectorial y se convierte en global: este Tratado no solo implica conformar un Área de Libre Comercio (ALC) sino que también contempla la importancia de coordinar gradualmente las políticas monetaria, fiscal y cambiaria.

La firma del Tratado de Asunción (1991) da comienzo al Mercosur, que instituye una zona de libre comercio (ZLC) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, donde se establece el objetivo de alcanzar un mercado común (MC) que comenzaría a funcionar desde 1995. Este Tratado establece una rebaja inicial del 40% en los aranceles entre los países del bloque a regir desde junio de 1991, con reducciones semestrales programadas, para alcanzar una situación sin tarifas bilaterales en el momento de establecer el MC en 1995, el que a su vez tendría un arancel externo común (AEC).

Entre sus objetivos, el Mercosur procura establecer la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus integrantes, imponer el mencionado AEC, adoptar una política comercial común respecto al resto de los países y, por último, coordinar las políticas macroeconómicas y sectoriales entre los países asociados.

En la Cumbre de Ouro Preto de diciembre de 1994, donde se modifica el cronograma preestablecido, se determina la constitución de una unión aduanera (UA) en forma previa al establecimiento del MC. La UA comienza a funcionar desde el primer día de 1995 con la definitiva eliminación de las trabas arancelarias y paraarancelarias en el comercio entre los socios, junto con el establecimiento de un AEC, cuya distribución sectorial se encuentra en el Cuadro II.1.

Cuadro II.1. ARANCEL EXTERNO COMÚN

	<i>Tarifa -en %-</i>
Productos minerales	2,4
Productos de la industria química	7,2
Productos de la agricultura	7,5

<sup>2</sup> Nótese que la forma como comienza la integración es similar a la de la integración europea, dado que el libre comercio no fue automático sino que se suscribió una lista taxativa de los bienes que podrían ser intercambiados.

Plástico y sus manufacturas	11,9
Maquinaria eléctrica	12,6
Alimentos	14,7
Materiales de transporte	14,9
Textiles	17,1

Fuente: CEI, 1999b

Sin embargo, se negoció un régimen de adecuación mediante el cual ciertos productos comerciados dentro del Mercosur continuarán pagando aranceles. Paglieri y Sanguinetti (1998) mencionan que en esa lista Argentina incluyó 223 categorías, de las cuales el 57% correspondía a la industria del acero, el 19% al sector textil, 11% al papel y el 6% al calzado. Por su parte, Brasil incorporó 29 ítems, entre los cuales se encontraban productos derivados de la madera, vinos, petróleo y otros; Paraguay incorporó 272 rubros, la mayoría textiles, agrícolas, madera y acero; por último, Uruguay presentó 1.018 excepciones a la lista, de las cuales el 22% correspondió al sector textil, el 16% a químicos y farmacéuticos y el 8% a maquinaria eléctrica y metalúrgica.

En 1995 se establece el régimen de adecuación de esta lista, se define un calendario por el que las tarifas se reducirán gradualmente. Este cronograma establecía que los países deberían reducir los gravámenes el 25% en 1996, 50% en 1997, 75% en 1998 y, finalmente, el 100% en 1999, salvo Paraguay y Uruguay, que contarían con un año de gracia, alcanzando la reducción total en 2000.

A su vez, cada país tiene asegurado un grupo de 300 productos para ser incluidos en una lista de excepción al AEC, lista que incorpora un cronograma para eliminar las excepciones para el año 2001, excepto Paraguay, que deberá converger al AEC en el año 2006. Por lo tanto, en ese año todas las excepciones desaparecerían y la UA entrará en plena operación.

Sin embargo, los sectores azucarero y automotor han recibido un tratamiento *ad hoc* dentro del Mercosur debido -principalmente- a las divergencias iniciales entre las políticas nacionales sobre estas industrias, creándose sendos regímenes especiales para conseguir su convergencia rápida hacia el libre comercio. Chile y Bolivia se incorporan al acuerdo como economías asociadas, negociando bilateralmente con el Mercosur qué cláusulas aceptan. En el cuadro 1.2. se resume el cronograma del Mercosur.

#### Cuadro II.2. LA HISTORIA DEL MERCOSUR

1986	Suscripción por parte de los países del Acta de Cooperación e Integración Argentino-Brasileña.
1987	Firma del Tratado de Intergración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil.
1990	La Argentina y el Brasil deciden adelantar la fecha de conformación del área de libre comercio para fines de 1994. El Paraguay y el Uruguay solicitan la incorporación al Tratado.
1991	Se firma del Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que establece la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur). Reducción del 40% en las tarifas entre socios y cronograma de reducciones para llegar al 100% de desgravación el 1/1/95.
1994	Protocolo de Ouro Preto, que establece las instituciones del Mercosur.
1995	Comienza a regir la Unión Aduanera dentro del Mercosur, aunque algunos bienes continúan sujetos a aranceles, y el comercio de azúcar y automóviles queda bajo regímenes especiales.
1996	Asociación de Bolivia y Chile con el Mercosur.
2000	Zona de Libre Comercio entre la Argentina y el Brasil.
2001	Zona de Libre Comercio completa entre todos los miembros del Mercosur (excepto Bolivia y Chile) y vigencia de la tarifa externa común entre Argentina, Brasil y Uruguay.

2006 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tendrán una tarifa externa común para todos sus bienes, completando la unión aduanera. Existirá una Zona de Libre Comercio entre los países del Mercosur, Bolivia y Chile.

El Mercosur se planteó desde una perspectiva de regionalismo abierto, en contraposición al planteo de fortaleza proteccionista con altos aranceles externos. Tuvieron lugar dos tipos de apertura: una preferencial que se dio dentro del Mercosur y que ya fue comentada y otra unilateral anterior al Mercosur, pero que se consolidó mediante la fijación de un arancel externo común relativamente bajo (12,5% en promedio)<sup>3</sup>. Esta característica es una diferencia significativa respecto de los comienzos del proceso de integración europeo, ya que la CEE funcionó en forma contraria, abaratando costos intrazona pero aumentando las barreras extrazona.

Cuadro II.3. ARANCEL EXTERNO PROMEDIO -EN %-

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
1985	26	80	72	32
1991-92	15	21	16	12
1994-95	12	12	10	11
1997-99	14	15	10	10
Arancel Efectivo 1998-99	12	10	21	11

Fuente: CEI, 2000

En el caso de Argentina, la apertura comercial comenzó a darse a partir de fines de los años ochenta (ver Cuadro II.3.) e incluyó la reducción de barreras no arancelarias, proceso que, sin embargo, ya estaba completo hacia 1991, por lo que las reducciones sucesivas son puramente atribuibles al avance de la integración. Para Brasil, la liberalización también data de los ochenta, profundizándose en forma simultánea con el Mercosur.

El Mercosur funcionó para sus integrantes, entonces, como una “tecnología de compromiso” para atarse las maños en materia de apertura comercial ya que, al producirse una obligación externa de cada país, es más difícil para los sectores particulares presionar para una reversión de la apertura. Adicionalmente, como obligación externa, el Mercosur parece recoger en la opinión pública mayor consenso que otros compromisos como los asumidos regularmente con el FMI o la OMC.

## **II.2 El Mercosur y los flujos comerciales.**

Para evaluar en forma integral los resultados comerciales del Mercosur se debe: 1) analizar la evolución de su comercio total, 2) sopesar la importancia del comercio interarregional para cada uno de los integrantes a efectos de capturar asimetrías, 3) estudiar en detalle los comportamientos de exportaciones e importaciones, y 4) examinar si ocurrieron desvíos de comercio significativos.

En el Cuadro II.4. figura un resumen de la dinámica comercial del bloque desde su inicio formal. Los flujos totales de comercio se han más que duplicado, aumentando la participación del bloque en el comercio internacional. Esto se debe más al fuerte aumento de las importaciones totales (168,2%) que al aumento de las exportaciones (84%).

<sup>3</sup> Para Argentina, el AEC implicó una suba marginal en la protección, pero que es sustancialmente más baja que lo negociado por el país con la OMC (Garriga y Sanguinetti, 1996).

**Cuadro II.4. INTERCAMBIO COMERCIAL DEL MERCOSUR (EN MILLONES DE US\$)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. 91-00
Exportaciones intra Mercosur	5.104	7.215	10.065	12.049	14.444	17.037	20.542	20.356	15.158	17.671	246,2%
Exportaciones extra Mercosur	40.807	43.273	43.981	50.079	56.051	57.909	62.742	61.008	59.164	66.813	63,7%
Exportaciones totales	45.911	50.488	54.046	62.128	70.495	74.946	83.284	81.364	74.322	84.484	84,0%
Importaciones intra Mercosur	5.097	7.282	9.059	11.708	13.972	17.151	20.699	20.905	16.015	17.637	246,0%
Importaciones extra Mercosur	27.231	31.574	37.205	48.092	61.735	66.329	78.325	75.371	64.559	69.061	153,6%
Importaciones totales	32.328	38.856	46.264	59.800	75.707	83.480	99.024	96.276	80.574	86.698	168,2%
Saldo comercial con el resto del mundo	13.576	11.699	6.776	1.987	-5.684	-8.420	-15.583	-14.363	-5.395	-2.248	
Total comercio	78.239	89.344	100.310	121.928	146.202	158.426	182.308	177.640	154.896	171.182	118,8%

Fuente: CEI.

Al distinguir entre flujos intraMercosur y extraMercosur, se observa que los primeros han crecido mucho más que los segundos. Existe además una importante diferencia cuando se analizan por tipo de operación. Las exportaciones (y por ende las importaciones) intraMercosur han crecido un 246% entre 1991 y 2000; en cambio, con el resto del mundo las exportaciones crecieron casi un 64% y las importaciones un 153,6%.

El saldo comercial global del bloque con el resto del mundo se ha revertido fuertemente, pasando de un superávit de US\$ 13.576 en 1991 a un déficit de US\$ 2.248 (alcanzando déficits mayores durante la década, con un pico de US\$ 15.583 en 1997). Este resultado refleja que, simultáneamente con la implementación del Mercosur, los países han tenido un fuerte cambio en su contexto macroeconómico respecto de los años ochenta debido a la apertura y a la desaparición del racionamiento en el financiamiento externo.

La dinámica observada en el comercio interregional vs el extraregional, ha llevado a un significativo aumento de la participación del comercio con la región dentro del total comercializado. El Cuadro II.5. muestra cómo se incrementó la participación del comercio intrarregional en el total del comercio de los países miembro del bloque. En todos los casos las variaciones son importantes en puntos porcentuales.

**Cuadro II.5. COMERCIO INTRARREGIONAL SOBRE EL TOTAL DEL COMERCIO DE LOS SOCIOS**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	18,3%	22,1%	25,8%	25,6%	27,7%	28,9%	30,2%	30,0%	27,3%	30,2%
Brasil	9,1%	11,2%	13,7%	13,7%	13,5%	15,4%	16,3%	16,8%	13,9%	14,0%
Paraguay	31,7%	37,2%	38,1%	43,3%	43,5%	55,3%	51,4%	51,1%	47,8%	53,9%
Uruguay	38,8%	37,9%	44,3%	49,0%	46,5%	45,4%	46,1%	48,4%	44,1%	44,1%

Fuente: elaboración propia en base al CEI.

Cuando se considera el punto de partida, se ve que hay una relación directa entre el tamaño del país y la participación de los socios. Los países pequeños ya tenían un comercio significativo con los dos más grandes, mientras que la importancia de los socios para Brasil era baja. Sin embargo, aún cuando el Brasil continúa teniendo el menor coeficiente, éste

experimentó un aumento de casi el 100% en la década pasada, convirtiendo al Mercosur en su tercer socio comercial luego de la UE y los EE.UU.

Cuando se desagregan los flujos comerciales en términos de exportaciones e importaciones, se observa que el Mercosur ha cumplido un rol más importante como destino de las exportaciones de los países (Cuadro II.6) que como origen de las importaciones (cuadro II.7).

Desde el comienzo del Mercosur y hasta el año 2000, la participación de las exportaciones hacia los países socios sobre el total de exportaciones creció al doble en Argentina y Brasil, al tiempo que en Paraguay y Uruguay dicha participación se incrementó aproximadamente en 24 y 10 puntos, respectivamente. No obstante, el comportamiento de estas participaciones en los últimos años (desde 1997) muestra que su valor ha tendido a estabilizarse sin producirse ningún incremento pronunciado (salvo en el caso de Paraguay en el año 2000).

**Cuadro II.6 PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES HACIA LOS SOCIOS EN EL TOTAL**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	16,5%	19,0%	28,1%	30,3%	32,3%	33,3%	36,2%	35,6%	30,3%	31,9%
Brasil	7,3%	11,4%	14,0%	13,6%	13,2%	15,3%	17,1%	17,4%	14,1%	14,0%
Paraguay	35,1%	37,4%	39,6%	52,0%	57,5%	63,6%	51,3%	52,4%	41,4%	62,9%
Uruguay	35,5%	33,6%	43,5%	47,0%	47,1%	48,1%	49,7%	55,4%	45,0%	44,5%

Fuente: elaboración propia en base al CEI.

La razón entre las importaciones desde los países vecinos sobre el total de las importaciones ha crecido en los cuatro países, aunque el incremento fue de mucho menor magnitud que el aumento en la participación de las exportaciones. La participación de los socios en las importaciones totales crece mas significativamente en Paraguay (alrededor de 10 puntos porcentuales), alrededor de 4 puntos en Argentina y 2 puntos en Uruguay y Brasil. Al mismo tiempo, dichos incrementos se producen básicamente hasta el año 1996, después del cual la participación de las importaciones se mantienen relativamente estables (salvo en el caso de Argentina en el año 2000).

**Cuadro II.7 PARTICIPACIÓN DE LAS IMPORTACIONES DESDE LOS SOCIOS EN EL TOTAL**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	21,0%	24,7%	24,0%	22,2%	22,8%	24,4%	25,0%	25,3%	24,7%	28,5%
Brasil	12,1%	10,9%	13,2%	13,8%	13,8%	15,5%	15,7%	16,3%	13,7%	14,0%
Paraguay	30,0%	37,0%	37,5%	40,4%	39,4%	52,6%	51,5%	50,6%	50,2%	50,6%
Uruguay	42,2%	41,4%	44,8%	50,4%	46,1%	43,5%	43,5%	43,3%	43,6%	43,8%

Fuente: elaboración propia en base al CEI, INE de Bolivia y Direction of Trade Statistics, FMI.

Pero hasta qué punto el aumento en los fljos de comercio -en términos absolutos y relativos al comercio total- también se ha producido en relación al PIB? Si pensamos que la integración comercial es un instrumento para abrir las economías de forma tal de potenciar la eficiencia económica producto de una mayor exposición a la competencia internacional, deberíamos esperar que dicha estrategia logre aumentar el nivel de apertura de las economías medida en relación a su producto bruto.

Como se muestra en el Cuadro II.8, si bien los países del Mercosur han experimentado un aumento en su grado de apertura, el nivel observado en el año 2000 para el promedio es del 13%, aún muy modesto si se los compara con economías de similar o mayor tamaño relativo (por ejemplo, Grecia, Portugal, Australia o Nueva Zelanda).

**Cuadro II.8 EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	6,3%	5,3%	5,5%	6,3%	8,6%	9,3%	9,5%	9,2%	8,3%	9,2%
Brasil	7,8%	9,2%	8,8%	8,0%	6,6%	6,2%	6,6%	6,6%	9,1%	9,4%
Paraguay	11,8%	10,2%	10,5%	10,4%	10,2%	10,9%	12,0%	11,9%	8,8%	10,0%
Uruguay	15,7%	13,7%	11,6%	11,8%	11,7%	12,5%	13,8%	13,7%	11,1%	11,5%
Bolivia	15,9%	12,6%	12,7%	17,3%	16,4%	15,4%	14,2%	15,4%	15,8%	16,0%
Chile	25,8%	23,9%	20,7%	22,8%	24,7%	22,4%	22,5%	20,4%	23,1%	26,3%
Promedio	13,9%	12,5%	11,6%	12,8%	13,0%	12,8%	13,1%	12,9%	12,7%	13,7%

Fuente: elaboración propia en base al CEI, INE de Bolivia y Mrio. de Hacienda de Paraguay.

En qué medida el aumento en la participación de las exportaciones sobre el PIB ha estado influido por el comportamiento de las ventas hacia el Mercosur? La información que se presenta en el Cuadro II.9 ayuda a responder esta pregunta. Allí se ve que en términos del comercio regional, las economías mantienen un bajo nivel de interdependencia a juzgar por el monto de la producción total destinada a la región. Más aún, medido en términos de PIB, aumentos significativos en el comercio (exportaciones) al Mercosur no se producen mas allá de 1996. Esto no necesariamente debe tomarse como una crítica al proceso de integración, sino que sugiere que aumentos en el coeficiente de apertura para estos países deben sostenerse no sólo en el aumento del comercio regional sino también en los mercados extraregionales. Como se comenta en la sección IV, aún para este objetivo extraregional el Mercosur puede constituir una herramienta eficaz.

**Cuadro II.9 EXPORTACIONES HACIA LOS PAÍSES SOCIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	1,4%	1,3%	1,9%	2,4%	3,5%	3,9%	4,3%	4,1%	3,3%	4,0%
Brasil	0,8%	1,4%	1,6%	1,4%	1,1%	1,1%	1,4%	1,4%	1,5%	1,6%
Paraguay	4,9%	4,6%	4,8%	5,9%	6,3%	7,2%	6,5%	6,7%	3,9%	6,6%
Uruguay	5,8%	5,0%	5,5%	5,8%	5,7%	6,3%	7,2%	8,0%	5,3%	5,4%
Bolivia	5,6%	3,1%	2,5%	3,0%	2,9%	3,3%	2,8%	2,0%	1,0%	2,1%
Chile	2,6%	2,6%	2,6%	2,8%	3,0%	2,6%	2,7%	2,5%	2,4%	2,6%
Promedio	3,5%	3,0%	3,1%	3,5%	3,8%	4,1%	4,2%	4,1%	2,9%	3,7%

Fuente: elaboración propia en base al CEI, INE de Bolivia y Mrio. de Hacienda de Paraguay.

### II.3 Evidencia sobre creación y desvío de comercio

Más allá del éxito del Mercosur para estimular el comercio regional, es importante identificar si el aumento corresponde a una creación o desvío de comercio. Dornbusch (1987) menciona que si los países que integran un bloque comercial se benefician aumentando las exportaciones hacia sus socios, pero estas ventas representan desvío de comercio e implican una disminución de su bienestar, esa unión comercial difícilmente sea duradera, debido a que los beneficios de uno implican costos para el otro y viceversa.

Si el desvío es muy importante, la integración no solamente puede ser un juego de suma cero, sino que ambos países pueden terminar en una situación peor a la que vivían con anterioridad a la consolidación del bloque comercial. Para que una integración comercial sea duradera, debe generar beneficios para cada uno de los integrantes del bloque, razón por la cual es necesario que prevalezca la creación de comercio dentro del área.

El estudio más polémico sobre desvío y creación de comercio en el ámbito del Mercosur fue realizado por Alexander Yeats (1997). Este autor se concentra en estudiar los flujos de las exportaciones. Mediante la elaboración de índices de ventaja comparativa revelada, concluye que en el Mercosur ha prevalecido el efecto desvío de comercio sobre la creación de comercio. Según Yeats, los productos de exportación más dinámicos desde la creación del Mercosur fueron los bienes intensivos en capital que los miembros de la unión no han sido capaces de exportar hacia terceros mercados. Estos bienes, que aumentaron sensiblemente sus volúmenes exportados y que fueron reorientados hacia el interior del Mercosur, presentan índices muy bajos de ventaja comparativa revelada. Yeats responsabiliza a las “fuertes” barreras comerciales del Mercosur como causantes de este desvío de comercio, en el que restricciones de tipo no arancelario han creado rentas para los productores locales que optaron por reorientar su producción hacia el interior del Mercosur.

Sin embargo, existen fuertes objeciones al análisis de Yeats (Nogués, 1996). En primer lugar, el resultado está en gran medida influenciado por el comercio de automotores dentro de la región el cual, en efecto, estaba amparado por un régimen especial de protección realizado en forma independiente de la UA. Por ello no es posible utilizar el comercio en el sector automotor para argumentar la existencia de desvío de comercio en el Mercosur, dado que posee un régimen particular y no es producto de la baja de aranceles entre los países. Por otra parte, el autor analiza el período 1988-1996, mientras que el Mercosur comenzó recién en 1991. Resulta inapropiado entonces tomar como referencia los índices de ventaja comparativa revelada de 1988, cuando las economías estaban aún fuertemente cerradas.

Por otro lado, como ya se mostró (ver Cuadro II.7.) la evidencia por el lado del comportamiento de las importaciones sugiere que no hubo un significativo aumento de la participación de las importaciones desde el mercado regional. El hecho de que simultáneamente los países hayan visto aumentar en forma más pronunciada la participación de los socios en el total de las exportaciones que en el total de las importaciones, es utilizado por Heymann y Navajas (2000) para argumentar que la mayor intensidad del comercio entre Argentina y Brasil por el lado de las exportaciones no se debió a que cada país reorientó sus compras hacia el otro, sino a que ambos incrementaron significativamente su comercio total. En particular, para explicar esta aparente contradicción, sólo basta con que las importaciones de los países miembro se incrementen a una tasa superior a la de las exportaciones. Claramente esto se dio en estas economías y por las siguientes dos razones. Por un lado, previo al lanzamiento del Mercosur los países implementaron reducciones unilaterales (no preferenciales) significativas tanto en las tarifas como en otros impuestos y barreras no arancelarias a las importaciones. Adicionalmente, una fuerte entrada de capitales indujo un crecimiento muy pronunciado del consumo y la inversión, que implicó un crecimiento rápido en la demanda agregada y en las importaciones.

Por otro lado, Garriga y Sanguinetti (1995 y 1996), al estudiar empíricamente los determinantes del comercio, encuentran que si bien la reducción arancelaria preferencial ha tenido cierto impacto en el comercio regional, la apertura unilateral, la cercanía geográfica de los países socios y el aumento en la demanda agregada en dichos países, fueron los determinantes más significativos en la explicación de la evolución del intercambio regional. Estos resultados son corroborados, en términos generales, por otros análisis empíricos realizados recientemente por el Banco Mundial (Banco Mundial 2000).

Otra interpretación fue sugerida por Leamer (1998), quien argumenta que no debe sorprender el hecho de que luego del repunte inicial en el comercio regional, éste se haya estabilizado y que por el lado de las importaciones no se observe un significativo aumento del comercio desde la región. Leamer señala que las dotaciones factoriales de los países del Mercosur son

relativamente similares (en particular las de Argentina y Brasil), lo que implica que existe un límite al crecimiento del comercio al interior de la región, el que no puede crecer en forma sostenida por arriba del correspondiente al realizado con el resto del mundo.

Como se puede apreciar sobre la base de la discusión realizada, no existe una evidencia contundente de que en el Mercosur haya habido un proceso significativo de desvío de comercio. Por el contrario, la evidencia parece sugerir que aún sin reducción tarifaria preferencial los resultados actuales se habrían registrado igualmente por la fuerza de la gravitación geográfica, la apertura unilateral y las mayores tasas de crecimiento que tuvieron estas economías respecto de la economía mundial. No obstante ello, la evidencia de los últimos años sugiere que el aumento tanto de las exportaciones como de las importaciones hacia y desde el Mercosur se ha estabilizado, y que estos flujos de comercio no han ganado una mayor participación dentro del PIB de los países. Como se menciona, esto es un resultado previsible dado el menor tamaño relativo y diversificación de estas economías relativo a la economía mundial.

Pero entonces esto implicaría que, para alcanzar nuevos y más dinámicos aumentos en las exportaciones, los países del Mercosur deben empezar a preocuparse por su inserción en los mercados internacionales, especialmente en aquellos correspondientes a países desarrollados. Este análisis para el caso de la Argentina se presenta en la sección III.

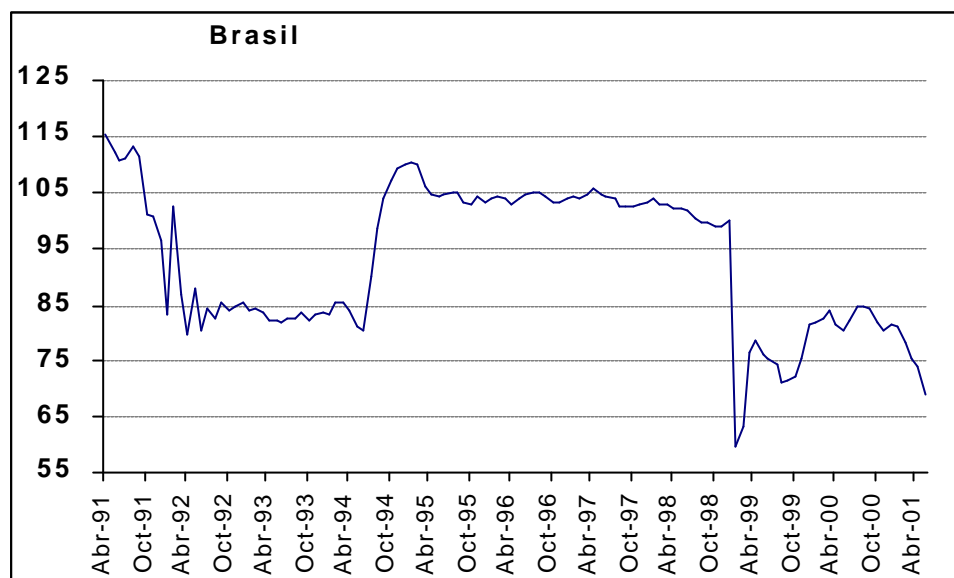
#### **II.4 Los efectos de la devaluación brasilera y los conflictos comerciales en el Mercosur.**

El fuerte aumento del comercio regional que tuvo lugar desde principios de los 90 era previsible que generase distintos conflictos y disputas. El Mercosur también debería proveer un ámbito institucional para la solución de dichos conflictos sin poner en juego el libre comercio intrazona. Ese ámbito institucional también es necesario para avanzar en la liberalización de otro tipo de políticas que directa o indirectamente afectan al comercio, tales como barreras no arancelarias, tasas impositivas, medidas de fomento a la inversión, servicios y políticas macroeconómicas.

Podemos decir que la falta de avance en estas otras áreas de integración en los últimos años ha sido un factor que en última instancia terminó generando "ruido" en el principal logro que el Mercosur había obtenido, cual es el libre comercio intrazona. La conflictividad y el deterioro en las relaciones comerciales al interior del Mercosur se potenciaron con la devaluación brasilera de principios de 1999. Como se observa en el Gráfico II.1, dicha devaluación generó una fuerte volatilidad en el tipo de cambio real bilateral entre los dos principales socios de Mercosur. Este se había mantenido relativamente estable desde el inicio del Mercosur pese a que las políticas cambiarias no habían sido objeto de ningún esquema de coordinación.

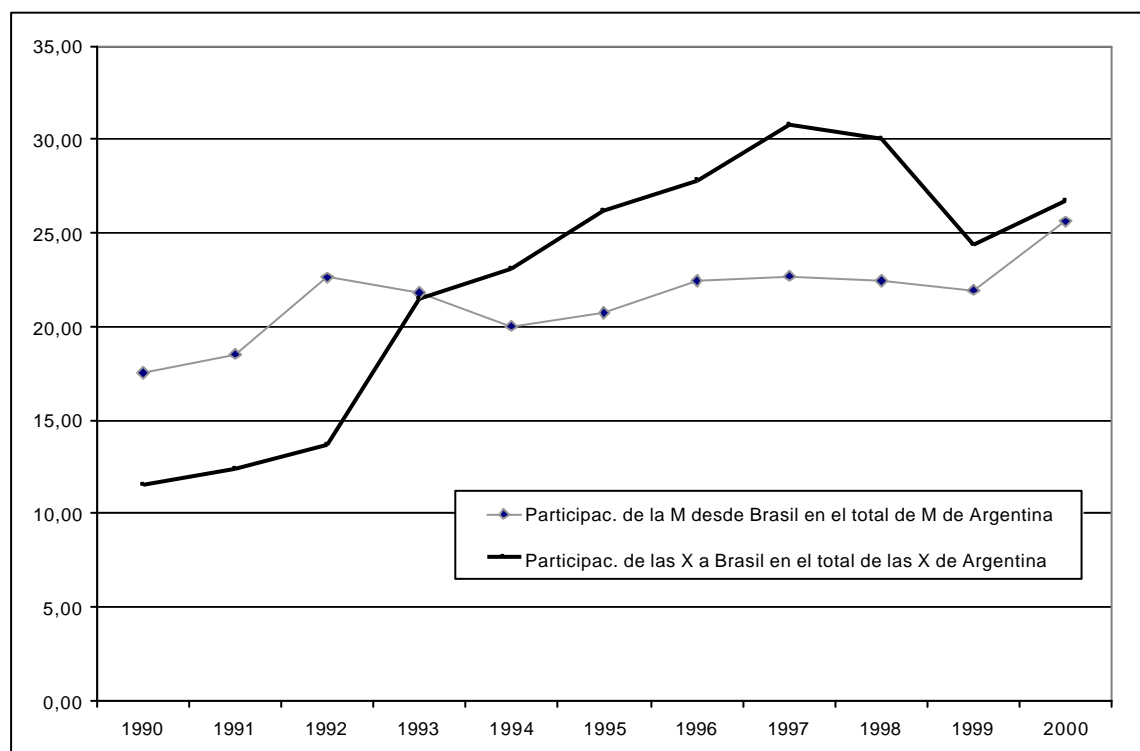
¿Qué efecto tuvo dicha devaluación sobre los flujos de comercio? Si bien es un poco prematuro para evaluarlo, ya que el proceso devaluatorio brasilero aún continúa, en el Gráfico II.2 se observa que, por ejemplo, en el año 2000 Argentina vio aumentada en forma abrupta la participación de las importaciones desde Brasil en el total de importaciones. Por otro lado, la participación de las exportaciones hacia Brasil en el conjunto de exportaciones se reduce durante 1999 y 2000 en comparación con los años anteriores.

**Gráfico II.1 TIPO DE CAMBIO REAL BILATERAL ARGENTINA-BRASIL**



Fuente: Secretaría de Política Económica, MeyOySP.

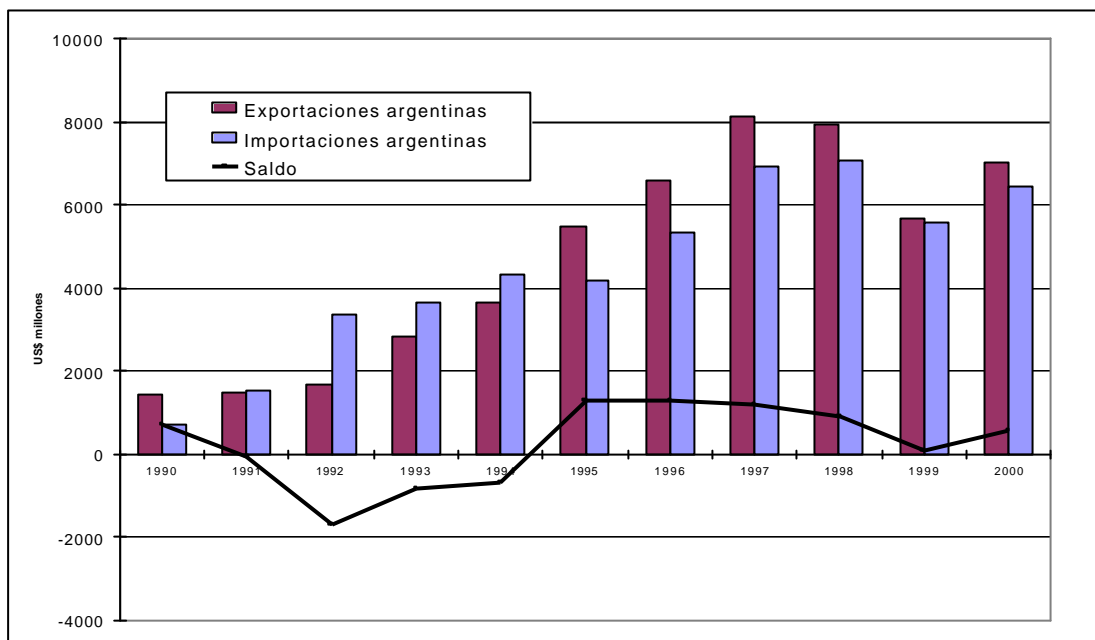
**Gráfico II.2 PARTICIPACION DE BRASIL EN EL TOTAL DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES ARGENTINAS**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

Más allá del comportamiento de estas participaciones, es claro que a partir de la devaluación se produce una caída sustancial en el superávit de Argentina con Brasil. Esa evolución se presenta en el Gráfico II.3.

Gráfico II.3 INTERCAMBIO COMERCIAL ARGENTINA-BRASIL

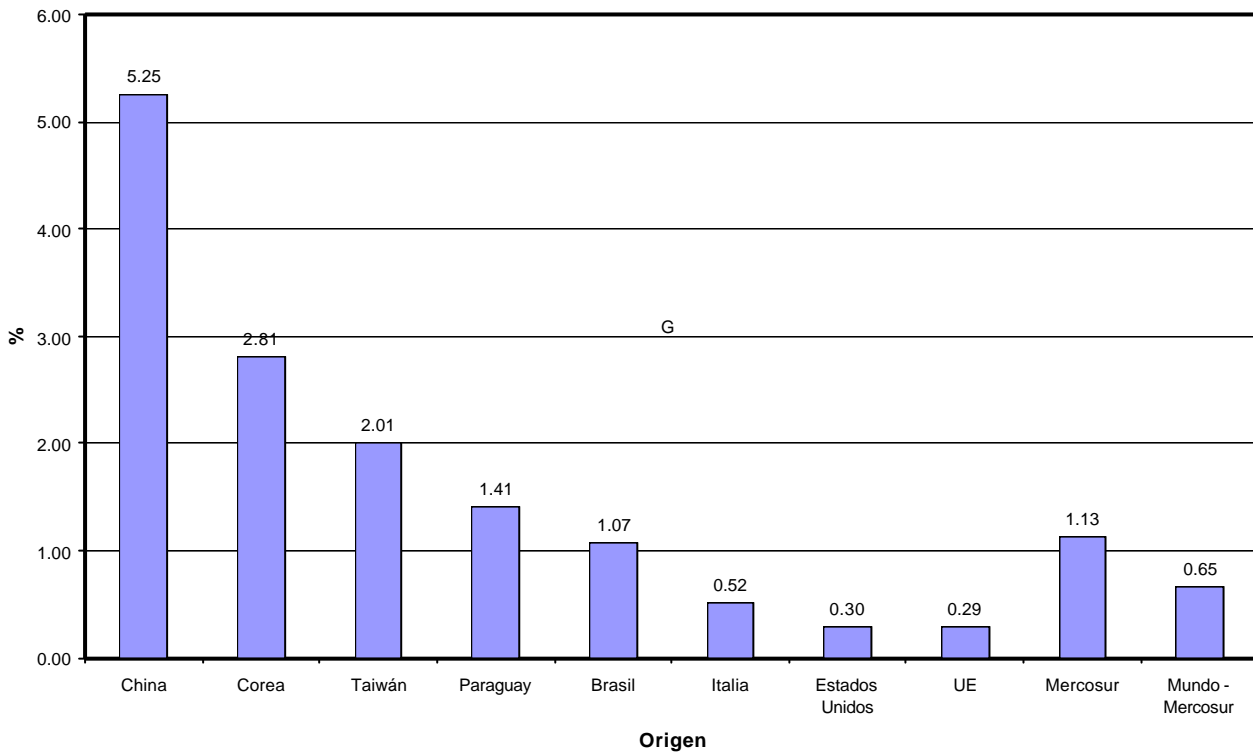


Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

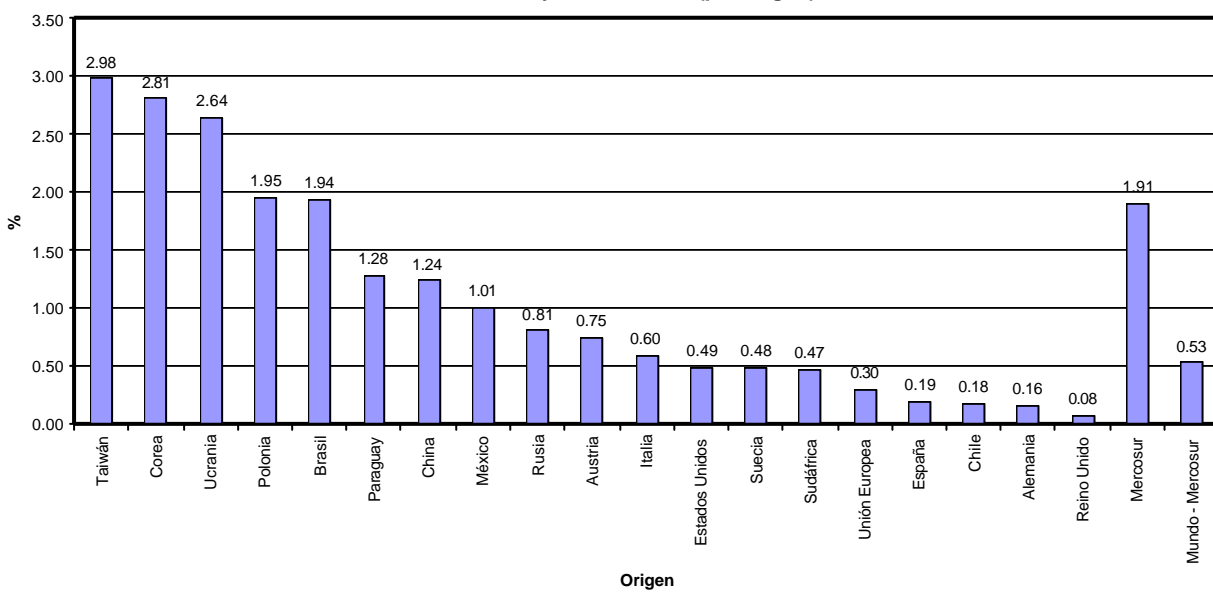
La devaluación brasilera y la percepción de que la misma generaría un fuerte impacto sobre los flujos de comercio, provocó en Argentina demandas por establecer restricciones en las exportaciones desde Brasil. El mecanismo utilizado por Argentina fue a través de denuncias antidumping, medidas que en función de los retrasos en la puesta en marcha de la eliminación de barreras no comerciales todavía estaban disponibles para utilizarlas en forma unilateral en el comercio intraregional.

Los Gráficos II.4 y II.5 muestran que la proporción de importaciones involucradas en estas investigaciones de dumping sobre el total de importaciones provenientes de Brasil se incrementó en el año 1999 respecto del 1998 (y la tendencia continuó durante el año 2000). Aun así, medido por este indicador y tomando países individuales, Brasil no es el principal destino de las denuncias de dumping de Argentina.

**Grafico II.4 Relacion entre las importaciones investigadas por Dumping o Subvenciones y Totales, 1998**



**Gráfico II.5 Relacion entre importaciones investigadas por Dumping o Subvenciones y Totales, 1999 (por origen)**



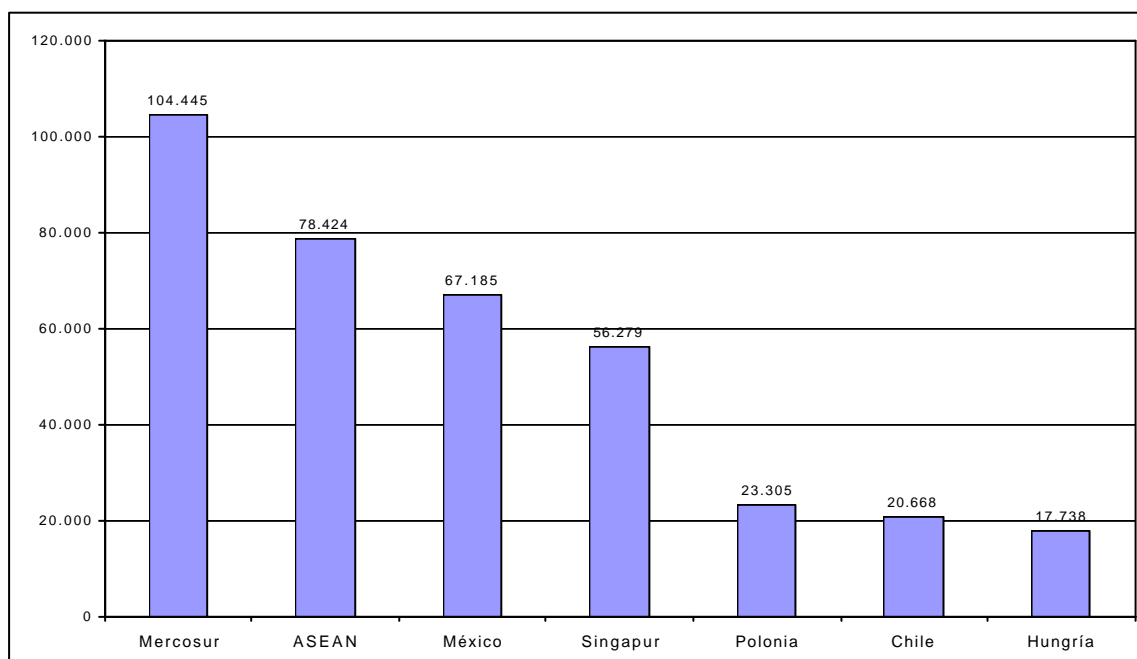
El aumento en la conflictividad comercial en el Mercosur desde 1999 también se ha reflejado en otras áreas. A partir de 1999 hubo otras acciones que los gobiernos intentaron tomar para restringir el libre comercio intrazona. Argentina, por ejemplo, intentó establecer salvaguardias para productos textiles, las que fueron finalmente desestimadas dado la decisión negativa de un panel arbitral del Mercosur.

La mayoría de estas acciones fueron producto de presiones sectoriales que no pudieron ser manejadas adecuadamente al interior de cada país, en parte por la inexistencia de tecnología o institucionalidad dentro del Mercosur que, en forma creíble, arbitre entre los diferentes intereses y sirva de *enforcement* efectivo de los compromisos de liberalización asumidos en el contexto regional. El mal manejo de estos conflictos, que típicamente aparecen cuando el comercio se intensifica entre los países, puede tener consecuencias negativas en aspectos tan críticos como los flujos de inversión externa directa que vienen a la región para aprovechar el mercado apliado. Este tema se analiza con más detalle en la próxima subsección.

## II.5 El Mercosur y el flujo de IED a la Argentina y a la región

En el proceso de integración del Mercosur, es de especial relevancia analizar si ha actuado como un bloque incentivador de inversiones desde otros países. El Gráfico II.6 muestra el fuerte proceso de inversión extranjera directa (IED) que vivieron los países del Mercosur durante la década del noventa. El monto total de ese tipo de inversión superó los US\$ 100.000 millones, cifra muy superior a la de otros países emergentes como México, o de países fuera de la región como Singapur o el bloque de la ASEAN. En suma, el Mercosur fue el principal destino de la IED a países emergentes entre 1990-1999, siendo sólo superado por China.

**Gráfico II.6. FLUJOS ACUMULADOS DE IED, 1990-1999**  
-en millones de US\$-



Fuente: CEI, en base a UNCTAD y oficinas estadísticas nacionales.

La mayor importancia del Mercosur como polo de atracción de los flujos de IED también se puede observar en el Cuadro II.10. El Mercosur ha ido ganando terreno a costa del resto de los países en cualquier tipo de comparación que se realice. Dentro de Latinoamérica, el Mercosur atrajo, en promedio entre 1988 y 1993, casi el 30% de la IED dirigida a la región; en 1999 esa proporción se incrementó a poco más del 60%. Por su parte, la proporción de IED hacia el Mercosur dentro del total de los países en vías de desarrollo se elevó del 8,3% (promedio 1988/1993) al 26,5% durante el período bajo consideración.

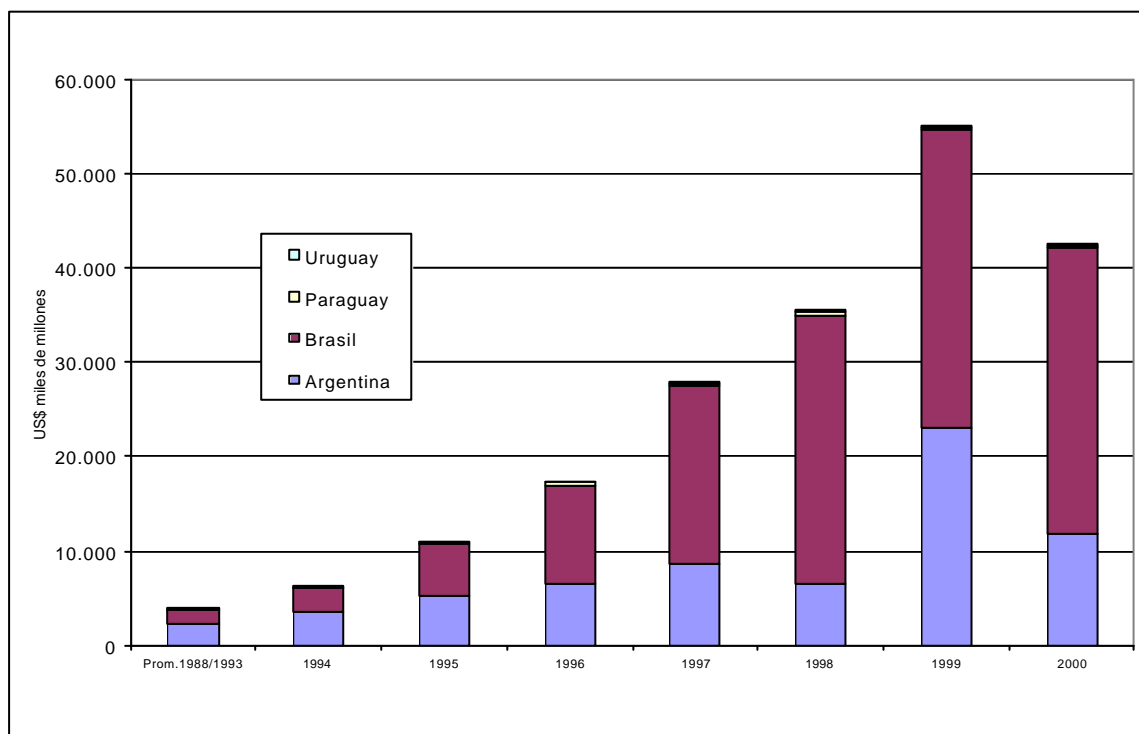
**Cuadro II.10 PARTICIPACIÓN DEL Mercosur DENTRO DE LOS INGRESOS NETOS POR IED**

Respecto de:	Prom.1988/1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
América Latina y Caribe	29,8%	21,2%	33,8%	37,9%	40,3%	48,3%	60,8%
Países en desarrollo	8,3%	6,1%	9,9%	12,0%	15,6%	19,8%	26,5%
Mundo	2,1%	2,5%	3,3%	4,6%	5,9%	5,2%	6,4%

Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD, World Investment Report 2000.

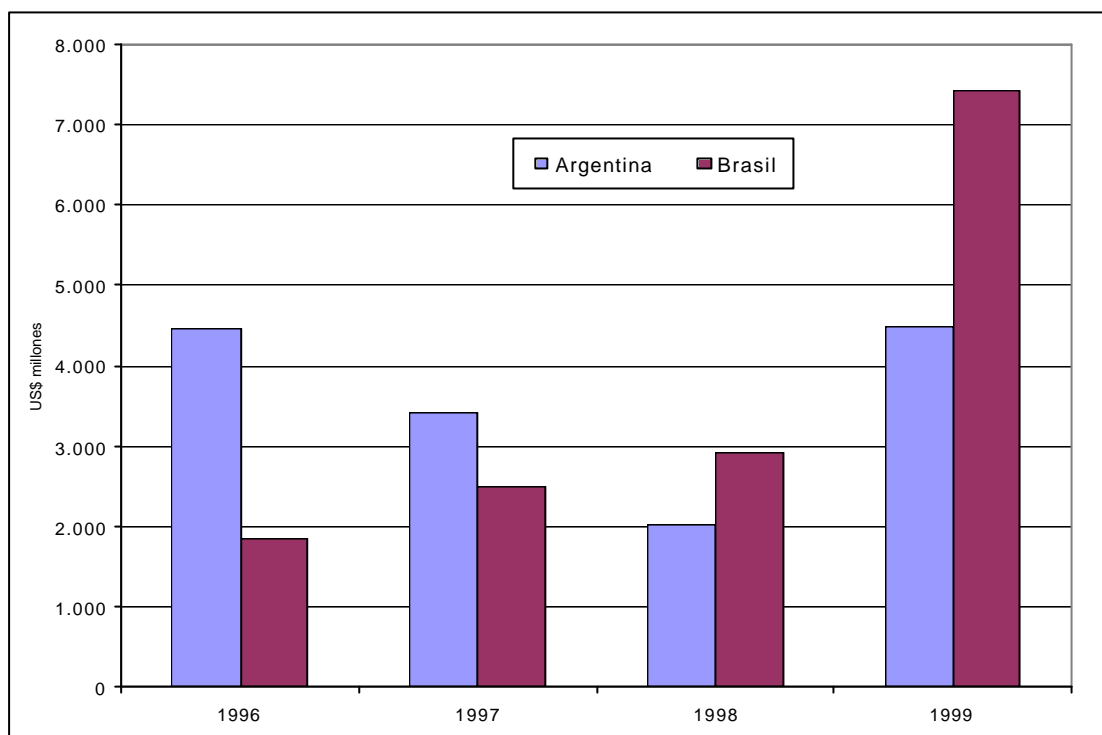
A escala mundial, el Mercosur representaba el 2,5% de los destinos de IED en 1994, cifra que se incrementó al 6,4% en 1999. El notable aumento entre 1996 y 1999 puede atribuirse al efecto de la crisis asiática, a las privatizaciones brasileñas y al enorme influjo de IED especialmente hacia Argentina durante 1999, como producto de la venta de YPF (triplicando el ingreso de IED a ese país de 1998). En ese marco, durante 1999 Brasil continuó liderando (y por cuarto año consecutivo) el ranking regional como país receptor de IED. Las estimaciones difundidas por la Cepal sugieren que en 2000 se mantuvo su liderazgo (ver Grafico II.7).

**Gráfico II.7. IED en el Mercosur, 1988-2000\***



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD y CEPAL. (\*) 2000, estimación de la CEPAL.

No obstante, cuando se considera solo la IED en bienes transables (sin servicios), la relación



entre flujos de IED entre Argentina y Brasil resulta mucho más balanceada (ver Gráfico II.8).

Gráfico II.8 IED A ARGENTINA Y BRASIL SIN SERVICIOS, 1996-1999

Fuente: elaboración propia en base al Banco Central Do Brasil y la Dir. Nac. De Ctas. Internacionales, MEyOySP

De acuerdo a la UNCTAD, la mayor parte de los ingresos por IED al Mercosur durante 1999 continuó dirigiéndose al sector de bienes y servicios no transables. De acuerdo al tipo de inversión, pero contrastando con lo ocurrido durante 1998, una pequeña proporción se dirigió a la compra de activos públicos vía privatizaciones (UNCTAD, 2000), tendencia ratificada para Argentina en 2000 y estimada para Brasil por la Cepal: según este organismo dependiente de las Naciones Unidas, en Brasil y durante el año 2000 sólo un 12% del total de los ingresos por IED se orientaron a la compra de activos estatales (US\$ 2.033 millones a telecomunicaciones, US\$ 295 en gas y US\$ 693 en electricidad) mientras que el resto, (más de US\$ 22 mil millones entre enero y octubre de 2000) se dirigió a inversiones no canalizadas a través de privatizaciones.

Por la simultaneidad de los procesos, es difícil distinguir cuánto de la IED y del aumento en la inversión doméstica registrada es atribuible al Mercosur y cuánto a las reformas estructurales y la estabilidad macroeconómica. Un estudio de FIEL (1997) que presenta encuestas a empresarios, permite señalar que en el caso argentino el proceso de desregulación y privatizaciones fue determinante en la inversión en servicios, mientras que el mercado ampliado con una relativa protección funcionó para atraer inversiones, principalmente en los sectores transables. En Brasil, según una encuesta realizada por la Asociación de Ejecutivos de Finanzas, Administración y Contabilidad, el 41% de los empresarios afirmó que el Mercosur

proporcionó un aumento significativo en sus negocios y el 34% acreditó aumentos superiores al 5% causados por el bloque comercial (Auerbug, 1998).

Al analizar la descomposición sectorial, se observa que la mayor parte de la IED en el Mercosur se produjo en el sector de servicios privatizados (telecomunicaciones, energía eléctrica y distribución de gas). Otros sectores beneficiados por la IED han sido los de gas y petróleo, manufacturas y minería. El sector automotor también es otro destino principal de la IED, aunque su participación individual (9%) es cercana a la del resto de la industria manufacturera (11%), según se ve en el Cuadro II.11.

Cuadro II.11. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL MERCOSUR, 1998-2000E.  
-por destino sectorial, en %-

Sector	Participación
Telecomunicaciones	23
Gas y petróleo	14
Energía eléctrica	12
Manufacturas	11
Vehículos y autopartes	9
Infraestructura	9
Servicios y comercio	9
Minería	7
Bancos y finanzas	4
Otros	2

Fuente: CEI, 2000.

En definitiva, en la comparación con el patrón sectorial de la IED vigente hasta los años ochenta, la industria manufacturera perdió peso en relación al sector servicios. En Argentina, la industria absorbió cerca del 50% de los flujos de IED entre 1976 y 1989, mientras que poco más del 30% entre 1992 y 1998; para el caso de Brasil la comparación resulta más reveladora: las manufacturas habían absorbido el 70% del stock de IED acumulado en 1989, mientras que alcanzó a sólo el 20% entre 1996 y 1999 (Chudnovsky y López, citado). Durante los primeros 10 meses de 2000, según la Cepal, el 76% de la IED a Brasil se dirigió a servicios.

En el plano sub-regional, y a pesar de ser cuantitativamente menos relevantes, las inversiones de empresas del Mercosur en países vecinos constituye una tendencia que se ha vuelto más importante en años recientes<sup>4</sup>. De acuerdo a un estudio del CEP<sup>5</sup>, las inversiones bilaterales recíprocas entre Argentina y Brasil en el período 1990-1997 alcanzaron los US\$ 2,2 mil millones, de donde el 54% fueron inversiones de empresas de Brasil en Argentina y el 46% restante fueron de empresas argentinas en Brasil. Las proyecciones de las inversiones bilaterales para el período 1990-2000 eran de US\$ 6,9 mil millones, elevando el stock de esas inversiones recíprocas a los US\$ 9,1 mil millones. Lo novedoso del proceso lo constituían las estimaciones de las inversiones argentinas en Brasil, que crecerían de US\$ 1 mil millones en 1990-197 a US\$ 5,4 mil millones en 1998-2000.

<sup>4</sup> De acuerdo a la Gazeta Mercantil Latinoamericana, citada por el INTAL en su Reporte Mercosur N° 5, más de 300 empresas brasileñas habían decidido establecerse en Argentina. Como esas empresas fueron responsables por un monto de inversiones de aproximadamente US\$ 2,5 mil millones, hicieron de Brasil el cuarto mayor inversor en Argentina.

<sup>5</sup> CEP, "La IED en la Argentina de los noventa: tendencias y perspectivas", en Estudios de la Economía Real N° 10, octubre de 1998.

La distribución sectorial de las inversiones bilaterales para la década, entonces, sería como sigue:

- 1) Las inversiones de empresas argentinas en Brasil se concentrarán en los sectores de petróleo y gas (26%), construcción (22%), alimentos y bebidas (9%), electricidad (8%), comunicaciones (8%) y transporte (7%);
- 2) Las inversiones de empresas brasileñas en Argentina se centrarán en: electricidad (33%), construcción (13%), bancos (12%), alimentos y bebidas (11%), vehículos y sus partes (6%) y petroquímica (5%).

Como estas estimaciones fueron realizadas antes de la devaluación de la moneda de Brasil, debe señalarse que la modificación de la pauta cambiaria afectó la localización de muchas inversiones previstas en la subregión. Lo mismo sucede con las inversiones extraregionales en el Mercosur: el INTAL sostiene que, especialmente para la localización de inversiones en vehículos y sus partes, hay una tendencia a revertir la especialización productiva por país. Como las exportaciones argentinas en este sector se volvieron menos competitivas frente a la producción en Brasil, las firmas del sector con filial en el país vecino decidieron transferir a Brasil la producción de algunos modelos (el informe cita ejemplos de Chevrolet y Fiat), que previamente se producían sólo en Argentina. En ese marco, empresas brasileñas decidieron también incrementar el porcentaje de producto local por vehículo.

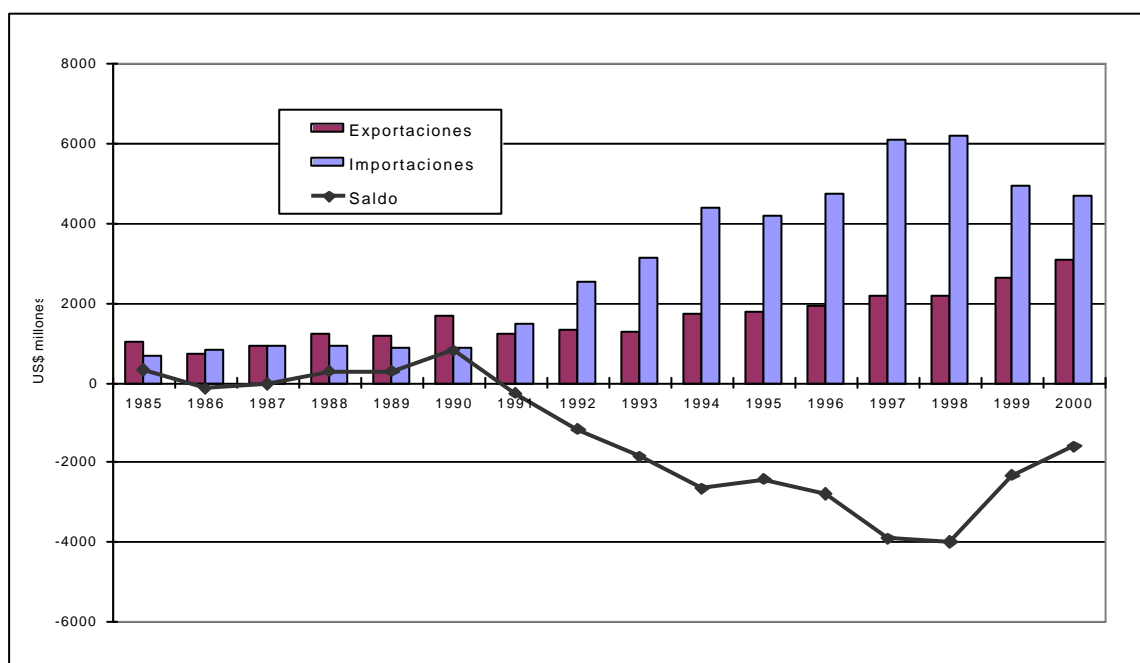
### III. Los flujos de comercio y las barreras a las exportaciones argentinas en EE.UU. y la Unión Europea.

En la sección previa se vio que el comercio de Argentina en el Mercosur ha crecido significativamente pero que en los últimos años se ha estabilizado. Ello es una consecuencia natural del escaso tamaño y diversificación de estas economías comparadas con la economía mundial. Para sostener un crecimiento basado en sus exportaciones, Argentina necesita incrementar su comercio con las economías desarrolladas, especialmente a los grandes mercados del Nafta y la UE. En esta sección se repasa la evidencia sobre el comportamiento de los flujos comerciales con estos mercados en los últimos años y se identifican las principales barreras comerciales que han enfrentado las exportaciones argentinas hacia esos destinos, comentando también la posibles consecuencias que tendría su eliminación. Este análisis constituye un insumo fundamental para la sección 3 donde se analiza la estrategia de negociación comercial externa de Argentina.

#### III. 1 El comportamiento de los flujos de comercio.

Los Gráficos III.1 y III.2 muestran la evolución de los flujos de comercio totales de Argentina con EE.UU. y la UE desde mediados de los ochenta. En ambos casos se observa un fuerte impulso del comercio desde 1990/1991 que mayormente estuvo motorizado por el aumento de las importaciones. El aumento de las exportaciones fue en cambio mucho mas moderado, sobre todo en el caso de la UE, donde las exportaciones aumentan sólo un 21% durante el período 1990-2000 (equivalente a una tasa anual del 2%. Ver Cuadro III.1). Durante ese mismo lapso la exportaciones de Argentina a los demás destinos aumentaron un 104% (7% por año).

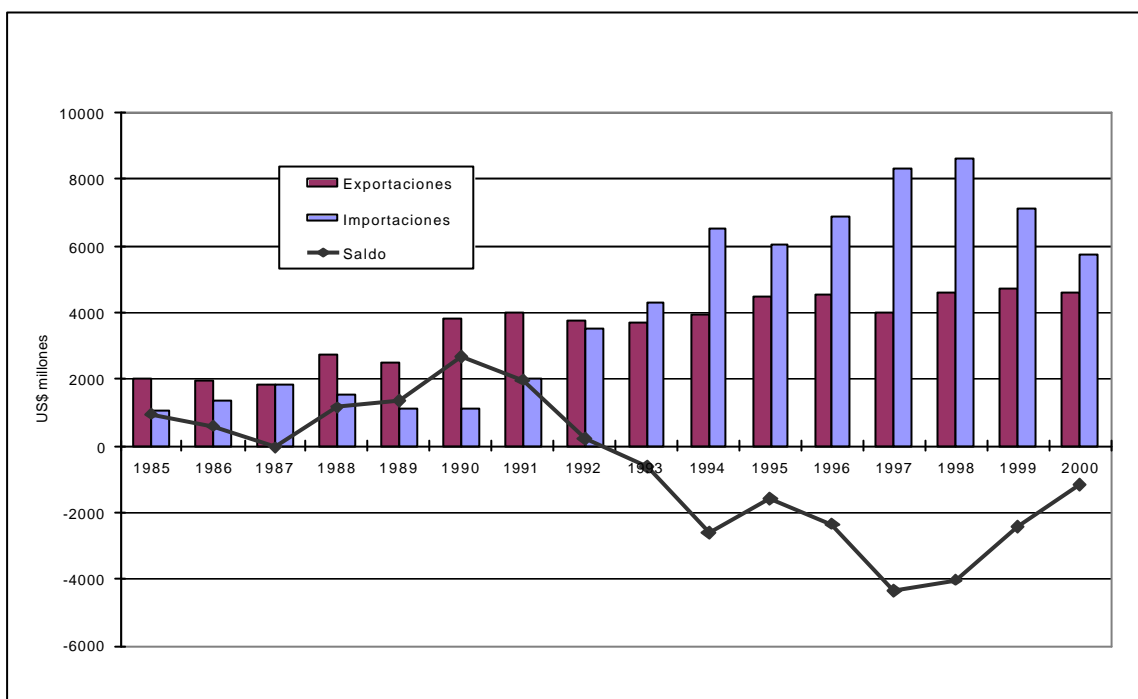
Gráfico III.1. COMERCIO ARGENTINA - EE.UU. . 1985-2000



Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

Este magro comportamiento de las exportaciones argentinas a estos mercados en un período de fuerte crecimiento de la economía, explica el hecho que las ventas a esos destinos hayan perdido participación en el producto argentino. Nuevamente esto se da en forma más pronunciada en el caso del UE. En 1990, las exportaciones argentinas a esa región representaban casi el 3% del PIB mientras que en el año 2000 ello se redujo prácticamente a la mitad (1.6%).

**Gráfico III.2. COMERCIO ARGENTINA - UE., 1985-2000**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

**Cuadro III.1 CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS, 1990-2000**

Destino:	%	TECR*
EE.UU.	81,9	0,06
UE	21,0	0,02
Resto del mundo	104,16	0,07

\* TECR: Tasa Efectiva de Crecimiento Real Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

**Cuadro III.2. EXPORTACIONES ARGENTINAS COMO PORCENTAJE DEL PIB**

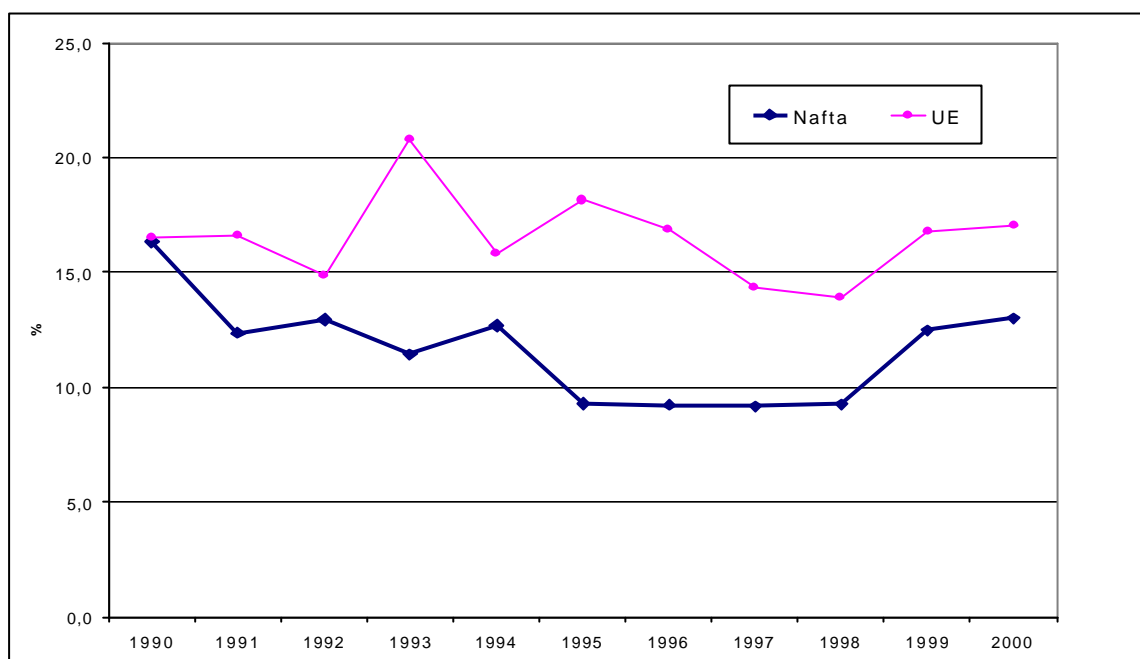
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones argentinas a EE.UU./PIB de Argentina	0,012	0,007	0,006	0,005	0,007	0,007	0,008	0,008	0,008	0,009	0,011
Exportaciones argentinas a la UE/PIB de Argentina	0,027	0,021	0,017	0,016	0,016	0,018	0,018	0,014	0,016	0,017	0,016

Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

No obstante esta pobre dinámica de las exportaciones a la UE y a EE.UU, en términos del nivel total exportado, estos mercados siguen siendo muy importantes para nuestro país. En

particular, en 1999/2000 la UE representó el segundo destino (después del Mercosur) de las exportaciones con un 18% del total exportado, mientras que al Nafta (básicamente EE.UU.) se dirigen aproximadamente un 13% del total de nuestras ventas externas. Los principales rubros de exportación de Argentina a estas regiones lo constituyen productos agropecuarios, alimentos, combustibles y minerales, aunque en forma reciente también dentro de la lista de los primeros 20 ítems se pueden hallar productos no tan tradicionales como partes y componentes de automóviles y aeronaves (ver Cuadros III.3 y III.4).

**Gráfico III.3 PARTICIPACIÓN DEL NAFTA Y LA UE EN EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES DE ARGENTINA**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

**Cuadro III.3 PRIMEROS 20 ÍTEMS DE EXPORTACIÓN DE ARGENTINA A LA UE. 99-00**  
-en US\$-

Rubro	Descripción	1999	2000
230400	TORTAS Y DEMAS RESIDUOS SOLIDOS DE LA EXTRACCION DEL ACEITE DE SOJA	1156011430	1307474836
020130	CARNE DE ANIMALES DE LA ESPECIE BOVINA, FRESCA O REFRIGERADA.	246878726	219637785
030613	CRUSTACEOS, INCLUSO PELADOS, VIVOS, FRESCOS, REFRIGERADOS, CONGELADOS, SECOS, etc.	101567554	202077489
100590	MAIZ.	214351409	195966825
260300	MINERALES DE COBRE Y SUS CONCENTRADOS	157579937	148495776
230630	TORTAS Y DEMAS RESIDUOS SOLIDOS DE LA EXTRACCION DE GRASAS O ACEITES VEGETALES, INCLUSO MOLIDOS O EN "PELLETS"	116485786	113328860
080820	MANZANAS, PERAS Y MEMBRILLOS, FRESCOS.	88172175	81627355
120220	MANIES (CACAHUETES, CACAHUATES)* SIN TOSTAR NI COCER.	95767825	74344329
120100	HABAS (POROTOS, FRIJOLES, FREJOLES)* DE SOJA	186789362	69674880
030799	MOLUSCOS, INCLUSO SEPARADOS DE SUS VALVAS, VIVOS, FRESCOS, REFRIGERADOS, CONGELADOS, SECOS, SALADOS	68604903	67109643
870421	VEHICULOS AUTOMOVILES PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS.	8953353	66514715

870840	PARTES Y ACCESORIOS DE VEHICULOS AUTOMOVILES	81983218	65439557
080530	AGRIOS (CITRICOS) FRESCOS O SECOS.	62415096	58466205
410431	CUEROS Y PIELES DE BOVINO O DE EQUINO, DEPILADOS, PREPARADOS	51250622	56923372
470321	PASTA QUIMICA DE MADERA A LA SOSA (SODA) O AL SULFATO, EXCEPTO LA PASTA PARA DISOLVER.	35387623	56824493
120600	SEMILLA DE GIRASOL	169281346	54357135
160250	LAS DEMAS PREPARACIONES Y CONSERVAS DE CARNE,	58228779	52475313
220421	VINO DE UVAS FRESCAS, INCLUSO ENCABEZADO; MOSTO DE UVA.	46644802	51542618
880240	LAS DEMAS AERONAVES (POR EJEMPLO: HELICOPTEROS, AVIONES); VEHICULOS ESPACIALES (INCLUIDOS LOS SATELITES) Y SUS VEHICULOS DE LANZAMIENTO Y VEHICULOS SUBORBITALES.	0	51212159
760120	ALUMINIO EN BRUTO.	21250232	49182142

Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

**Cuadro III.4. PRIMEROS 20 ÍTEMS DE EXPORTACIÓN DE ARGENTINA A EE.UU., 99-00  
-en US\$-**

<b>Rubro</b>	<b>Descripción</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
270900	ACEITES CRUDOS DE PETROLEO O DE MINERAL BITUMINOSO.	484079733	549596588
271000	ACEITES DE PETROLEO O DE MINERAL BITUMINOSO, EXCEPTO LOS ACEITES CRUDOS.	289453107	424817561
940190	ASIENTOS, INCLUSO LOS TRANSFORMABLES EN CAMA, Y SUS PARTES.	95729380	156657954
410431	CUEROS Y PIELES DE BOVINO O DE EQUINO, DEPILADOS, PREPARADOS.	148615829	149626049
410439	CUEROS Y PIELES DE BOVINO O DE EQUINO, DEPILADOS, PREPARADOS.	140541370	146794071
760120	ALUMINIO EN BRUTO.	39584057	111601210
880240	LAS DEMAS AERONAVES (POR EJEMPLO: HELICOPTEROS, AVIONES); VEHICULOS ESPACIALES (INCLUIDOS LOS SATELITES) Y SUS VEHICULOS DE LANZAMIENTO Y VEHICULOS SUBORBITALES.	1200000	66840000
160250	DEMAS PREPARACIONES Y CONSERVAS DE CARNE, DESPOJOS O SANGRE.	67998076	65387950
200970	JUGOS DE FRUTAS U OTROS FRUTOS (INCLUIDO EL MOSTO DE UVA) O DE HORTALIZAS (INCLUSO SILVESTRES) SIN FERMENTAR Y SIN ADICION DE ALCOHOL, INCLUSO CON ADICION DE AZUCAR U OTRO EDULCORANTE.	77087685	45190419
030420	FILETES Y DEMAS CARNE DE PESCADO (INCLUSO PICADA), FRESCOS, REFRIGERADOS O CONGELADOS.	44147305	44921965
040900	MIEL NATURAL.	40925707	43035062
200960	JUGOS DE FRUTAS U OTROS FRUTOS (INCLUIDO EL MOSTO DE UVA) O DE HORTALIZAS (INCLUSO SILVESTRES) SIN FERMENTAR Y SIN ADICION DE ALCOHOL, INCLUSO CON ADICION DE AZUCAR U OTRO EDULCORANTE.	44898964	35225301
100510	MAIZ.	37350521	32760821
870899	PARTES Y ACCESORIOS DE VEHICULOS AUTOMOVILES DE LAS PARTIDAS N: 87.01 A 87.05.//PARTES Y ACCESORIOS DE VEHICULOS AUTOMOVILES DE LAS PARTIDAS N: 87.01 A 87.05.	33263853	31965578
080820	MANZANAS, PERAS Y MEMBRILLOS, FRESCOS.	30093083	30867200
330113	ACEITES ESENCIALES (DESTERPENADOS O NO ), INCLUIDOS LOS "CONCRETOS" O "ABSOLUTOS".	15087652	29929519
090240	TE, INCLUSO AROMATIZADO.	25151523	27231822
720916	PRODUCTOS LAMINADOS PLANOS DE HIERRO O ACERO SIN ALEAR, DE ANCHURA SUPERIOR O IGUAL A 600 mm, LAMINADOS EN FRIO, SIN CHAPAR NI REVESTIR.//PRODUCTOS LAMINADOS EN FRIO, SIN CHAPAR NI REVESTIR.	20842566	26771217
220421	VINO DE UVAS FRESCAS, INCLUSO ENCABEZADO; MOSTO DE UVA, VINO	18366844	25733075
240120	TABACO EN RAMA O SIN ELABORAR; DESPERDICIOS DE TABACO.	38592260	23245899

Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec.

¿Qué razones pueden explicar la pobre dinámica del comportamiento exportador de Argentina en estos mercados en años recientes? En la próxima subsección se presenta evidencia de las

barreras tanto arancelarias como no arancelarias y subsidios que han afectado el acceso en estos mercados de nuestras exportaciones.

### **III. 2 Barreras arancelarias, no arancelarias y subsidios que enfrentan las exportaciones argentinas en la UE y EE.UU.**

Esta sección tiene por objetivo brindar un breve pantallazo de las principales barreras que enfrentan las exportaciones argentinas en los mercados de la UE y los Estados Unidos. Claramente, dado el patrón de especialización de las exportaciones de Argentina en productos agropecuarios y alimentos, muchas de las barreras a las que se va a hacer referencia son aquellas ligadas a este sector. Por otro lado, la significativa presencia de estas barreras en las exportaciones argentinas también se debe al hecho de que el sector de agroalimentos ha sido el sector más sujeto a políticas proteccionistas en los países desarrollados en décadas recientes. Ello ha sido consecuencia del hecho de que estos productos han quedado al margen de las sucesivas rondas de liberalización multilaterales de comercio, que tanto éxito han tenido en reducir la protección en los mercados de bienes manufactureros y de servicios. Solo en la última ronda multilateral, la Ronda Uruguay celebrada entre 1986 y 1994, la agricultura fue incluida en el proceso de liberalización, y como se comentará en la sección IV, con resultados más que modestos.

Las políticas proteccionistas que han afectado el acceso de los productos de Argentina a los mercados de la UE y EE.UU. son de variada naturaleza, lo mismo que sus efectos. Aún si nos restringimos a los productos agropecuarios, existen múltiples canales a través de los cuales los productores domésticos son favorecidos en contra de productores externos eficientes. Más aún, muchas de las políticas proteccionistas discriminan también entre proveedores externos. En tal sentido, como veremos, siendo Argentina uno de los más eficientes productores mundiales de estos productos, se ve discriminado en el acceso a esos mercados en favor de países menos eficientes. A continuación se presenta una descripción de estas barreras que discriminan a las exportaciones argentinas, las que se han clasificado en barreras arancelarias, barreras no arancelarias, subsidios a las exportaciones y subsidios a la producción. Esta desagregación no solo se justifica por el hecho de la distinta naturaleza de las medidas, sino que también busca presentar todo el abanico de políticas hoy presentes en dichos mercados con el fin de que, una vez evaluado el efecto de cada una de ellas sobre nuestras exportaciones (en la sección III.3), se puedan explorar distintas estrategias de negociación (en la sección IV).

#### **III. 2.1 Barreras arancelarias.**

Luego de las sucesivas Rondas de negociación en el GATT, los aranceles a las importaciones fueron disminuyendo, sobre todo aquellos referidos a productos industriales. Tanto la UE como Estados Unidos han atravesado por el mismo proceso, alcanzando niveles arancelarios promedio generales relativamente bajos. Sin embargo, estos aranceles no son tan bajos cuando se considera la incidencia de derechos específicos, en especial aquellos que afectan a los productos primarios.

En este sentido, para el cálculo de un arancel promedio hay que considerar que existen dos tipos de aranceles: los "ad valorem" y los específicos. Los primeros son calculados como un porcentaje del precio del bien importado, mientras que los segundos se aplican por unidad de bien importado. Mientras la mayor parte de los productos industriales tienen aplicados aranceles

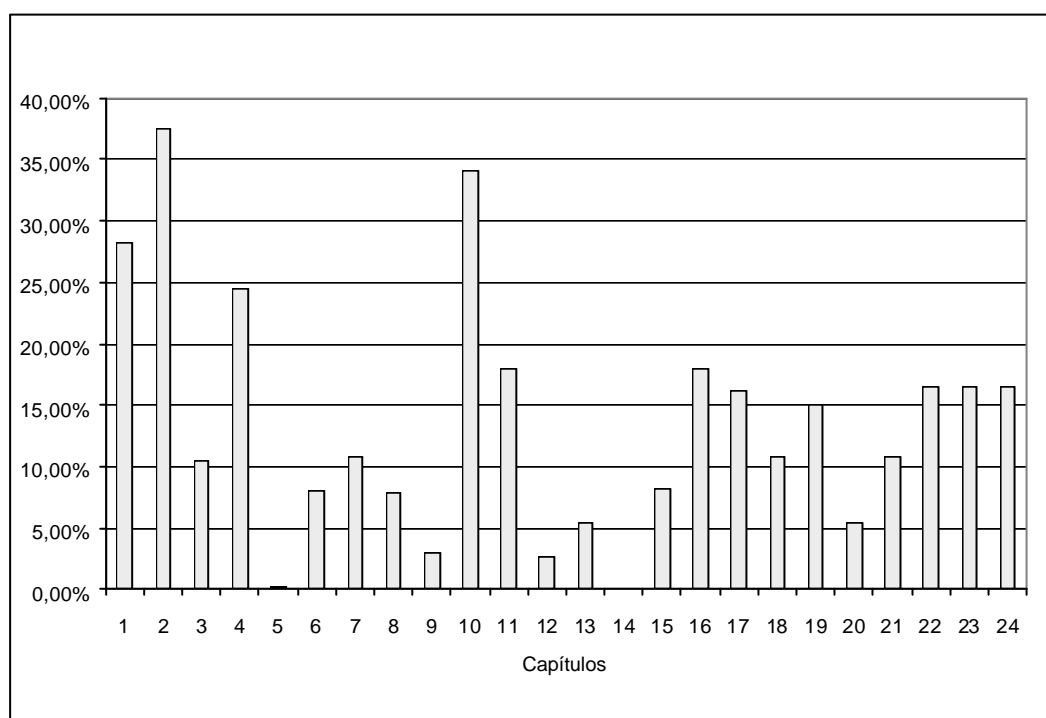
del primer tipo, “ad valorem”, la mayoría de los derechos específicos se aplican a productos agropecuarios<sup>6</sup>.

### a) La Unión Europea

En el caso de la UE, a partir del universo de los aranceles tanto “ad valorem” como los equivalentes “ad valorem” de los derechos específicos vigentes en 1999, surge que el promedio arancelario total alcanzó el 8%. Dicho promedio es superado ampliamente si únicamente se consideran los aranceles de los productos de origen agropecuario<sup>7</sup> (17,2%). Los productos industriales<sup>8</sup>, por su parte, tienen una media arancelaria de 4,4% (ver CNCE (1999).

En el sistema arancelario de la UE se destaca la presencia de los llamados “picos arancelarios”. La UNCTAD considera un pico arancelario a aquellos aranceles “ad valorem” (o sus equivalentes en el caso de derechos específicos) que superan el 12%. En el Grafico III.4 se presentan las medias arancelarias para los primeros 24 capítulos de la Nomenclatura Tarifaria. Se observa que dichos “picos” se concentran en los animales vivos (capítulo 1), las carnes (capítulo 2), los lácteos (capítulo 4) y cereales (capítulo 10).

Grafico III.4 PROMEDIO ARANCELARIO POR CAPÍTULO DE LA NOMENCLATURA TARIFARIA DE LA UE, 1999 -EN %-



Fuente: CNCE (1999).

<sup>6</sup> Por ejemplo, para el caso EE.UU., las primeras cuatro secciones del Sistema Armonizado, donde se encuentran los productos agropecuarios y alimentos, concentran más del 50% del total de posiciones con aranceles específicos. Mas aún, en estas secciones más del 35% de la posiciones arancelarias a 10 dígitos tiene impuesto algún arancel específico (ver WTO 2000).

<sup>7</sup> Los primeros 24 capítulos de la Nomenclatura Tarifaria.

<sup>8</sup> Desde el capítulo 25 en adelante de la Nomenclatura Tarifaria.

Otra distorsión que está presente en el sistema arancelario europeo y que afecta especialmente a los productos agropecuarios, es lo que se llama el “escalonamiento arancelario”, concepto que se refiere al mayor nivel de arancel que le corresponde a productos con mayor valor agregado. Esto aumenta la protección efectiva a los productos agropecuarios más elaborados. De acuerdo a cálculos realizados por la OMC en 1997, de una media arancelaria para las materias primas de un 16% se pasaría a alrededor de un 23% sobre los productos alimenticios enteramente elaborados (ver WTO, 1997). Esta progresividad afecta seriamente la posibilidad de que países exportadores de productos primarios, como Argentina, logren sumar valor a las exportaciones de *commodities* agrícolas.

Finalmente, otro aspecto a tener en cuenta son las preferencias arancelarias que la UE tiene con otras regiones y países. En la medida que son significativas, pueden afectar el acceso a dicho mercado de las exportaciones argentinas. Tal cual se detalla en CNCE (1999), la UE tiene un complejo sistema de acuerdos comerciales, regionales y bilaterales, que otorgan distintos grados de preferencias arancelarias para ciertos productos a ciertos países. Considerando el conjunto de estos diferentes grados de preferencias otorgadas, surge que Argentina está en el grupo de países con menor trato preferencial. El orden de prioridad es el siguiente:

1. Países del EEE (Espacio Económico Europeo)
2. Países ACP (países de Africa, Caribe y Pacífico)
3. Países menos desarrollados
4. Países Andinos (“super SGP”)
5. Países del Magreb y Machrak (países del Africa Septentrional )
6. Países de Europa Central y del Este
7. Países SGP

Argentina se ubica entre los países que reciben SGP. Considerando dichas preferencias arancelarias, el promedio arancelario para la Argentina, para todos los productos, es de 6%, contra el 8% general. Al considerar los productos agropecuarios, el promedio arancelario con las preferencias para Argentina es del 16,5%, mientras que el de los productos industriales desciende al 2,2%.

## **b) Estados Unidos**

En lo que respecta a Estados Unidos, el Cuadro III.5 presenta la información sobre la estructura tarifaria desde 1996 a 1999 y la que regirá una vez que se materializen los acuerdos establecidos en la Ronda Uruguay (RU). Se observa que la tarifa promedio, incluyendo el equivalente ad-valorem de los aranceles específicos, se ha reducido de 6,4% en 1996 a 5,7% en 1999, y llegará a 4,7% a fines del 2001 con la implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

Como se vio para la UE, el promedio arancelario que afecta a los productos agropecuarios es sustancialmente mayor (10.7%) contra 4.7%. Estos son valores promedios simples, que esconden la existencia de picos tarifarios muy significativos para algunos productos. Para algunos productos agropecuarios, estos aranceles son superiores al 100% tal como se muestra en el Cuadro III.6.

**Cuadro III.5. ESTRUCTURA ARANCELARIA EN LOS EE.UU., 1996-2001**  
-en porcentaje-

<b>Indicador</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>
Compromiso tarifario	100,0	100,0	100,0	100,0
Líneas tarifarias libres de impuestos	21,4	13,8	29,7	36,4
Tarifas específicas y combinadas/total de tarifas	24,4	14,3	12,9	11,2
Cuotas tarifarias/total de tarifas	1,9	1,9	1,9	1,9
Tarifas sin equivalente ad valorem	3,1	0,2	0,2	0,3
Promedio simple de tasa tarifaria	...	5,9	5,7	4,7
Promedio simple de tasa tarifaria aplicada	6,4	5,9	5,7	4,7
Productos agrícolas	10,0	10,3	10,7	8,2
Productos industriales	5,7	5,0	4,7	4,0
Picos de tarifas domésticas	4,0	4,9	5,0	6,9
Picos tarifarios internacionales	8,9	7,7	7,4	5,2
Desviación Standard	13,4	12,9	13,3	8,6
Coefficiente de Variación	2,1	2,19	2,34	1,83

Fuente: OMC, Trade Policy Review.

**Cuadro III.6. NIVEL DE PROTECCIÓN EN SECTORES AGRÍCOLAS SELECCIONADOS, 1999**  
-en porcentaje-

<b>Capítulo SA y Descripción</b>	<b>Promedio tarifario</b>	<b>Tarifa máxima</b>	<b>Pico tarifario</b>	<b>Tarifa específica</b>
04 Productos lácteos, etc.	22,3	232,2	42,2	50,2
17 Azúcar y prods. Confitados	15,7	168,7	18,2	51,5
18 Cacao y sus preparados	14,7	191,5	19,2	43,6
19 Preparados de cereales, etc.	19,0	151,7	30,9	26,5
21 Otros preparados comestibles	14,9	109,8	22,7	44,3
24 Tabaco, etc.	53,3	350,0	25,0	51,8

Fuente: OMC, Trade Policy Review.

Los Estados Unidos también tiene una estructura de preferencias arancelarias otorgadas en razón de acuerdos regionales, bilaterales u otras políticas dirigidas a los países en desarrollo. Las principales preferencias son aquellas que EE.UU. otorga a los países del NAFTA (Canadá y México), aquellas dispuestas a través del acuerdo bilateral con Israel, y finalmente las ofrecidas en forma unilateral como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Argentina ha estado usufructuando el SGP y este sistema otorga muy poca reducción en los productos agropecuarios, mientras que los países del Nafta obtienen en estos mismos productos una preferencia significativa (el arancel cae a la mitad respecto de la tarifa de NMF). Esta preferencia arancelaria en productos de origen agropecuario es un elemento importante en el acceso de exportaciones argentinas en EE.UU., y tal como se muestra en Bianchi y Robbio (1994), ha implicado desvío de comercio en perjuicio de Argentina.

### **III.2.2 Barreras no arancelarias (BNAs).**

La definición de una barrera no arancelaria resulta algo complejo y en la literatura existe controversia sobre este aspecto (ver Deardoff y Stern 1998). En este análisis tomamos la

metodología desarrollada por la CNCE (1999a) en donde se define a las barreras no arancelarias como aquellas leyes gubernamentales, regulaciones, políticas o prácticas de un país que restringen el acceso de productos importados a su mercado. En tal sentido, se dejan de lado los subsidios, tanto a las exportaciones como a la producción, los cuales serán tratados en las siguientes subsecciones.

Las BNAs pueden estar originadas en distintos motivos. La metodología de la CNCE clasifica a las BNAs en 7 motivos: políticas de importación; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos; medidas de protección del medio ambiente; políticas públicas discriminatorias; productos especiales (como los asociados con la seguridad nacional); otros. Al mismo tiempo, las BNAs pueden tomar, en la práctica, distintas formas o tipos. La CNCE clasifica las BNAs en 43 tipos de medidas. Por ejemplo, licencias de importación, cuotas arancelarias, antidumping, precios de entrada, etc. Un mismo tipo de medida, por ejemplo, una licencia de importación, puede estar asociada a distintos motivos (por ejemplo, el motivo fitosanitario en el caso de que la licencia se aplica a un producto vegetal, o al motivo de protección del medio ambiente para un producto potencialmente tóxico).

La naturaleza misma de las BNAs hace que la cuestión de su medición y del análisis de su impacto económico sea un problema de difícil resolución. Este problema está asociado a que las BNAs se establecen a través de normas, regulaciones y procedimientos formales e informales que no son fáciles de resumir en un indicador sencillo (como un porcentaje en el caso de un arancel). Más aún, a partir de la simple descripción de las BNAs, en general no es posible determinar la intensidad con que dicha BNA restringe el comercio. Para ello es necesario conocer detalles de cómo se aplica dicha BNA, de las condiciones de oferta y demanda en el mercado del producto, etc. Adicionalmente, estos inconvenientes dificultan la tarea de agregar el conjunto de BNAs existentes (no pudiéndose obtener su nivel promedio como en el caso de un arancel) y la evaluación de su grado de incidencia en el comercio.

No obstante estas dificultades, la literatura especializada ha recurrido medidas de inventario para medir o cuantificar las BNAs. Estas medidas permiten producir estadísticas descriptivas agregadas como indicadores de frecuencia y grado de cobertura de las BNAs. Este enfoque de "inventario" se basa en cuantificar las posiciones arancelarias del nomenclador tarifario sujetas a BNAs. A partir de esta información se pueden construir una variedad de estadísticos que describen la frecuencia con que aparecen las barreras. Estos indicadores de frecuencia pueden ser simples o ponderados por las importaciones o por la producción.

La OCDE (ver OCDE, 1999) ha realizado mediciones de este tipo para los Estados Unidos, la Unión Europea (de 12 países), Japón, Canadá, etc., para todas las barreras y para las que considera "núcleo" ("hard core"), que define como aquellas que incluyen restricciones cuantitativas y medidas de control de precios. A continuación se presentan estas medidas de inventario o cobertura de BNA para el caso de la UE y EE.UU. tal cual son computadas por la Comisión Nacional de Comercio (ver CNCE, 1998 y 1999). Esta base computa las BNA vigentes en 1999 y que afectan posiciones arancelarias (en la UE y EE.UU.) para las cuales existe oferta exportable argentina.

#### **a) La Unión Europea**

En el Cuadro III.7. se presenta el total de barreras no arancelarias presentes en la UE, desagregadas según el motivo que le da origen a la medida. Dentro de cada motivo se indica el

% de BNAs que son del tipo "núcleo"<sup>9</sup>. La UE tenía vigentes, en 1999 16.007 BNAs, de las cuales un 26% son del tipo "núcleo". El motivo principal que origina las BNAs son las consideraciones del tipo sanitario y fitosanitario (8.312), seguido por el de políticas de importación (6.873). Este último motivo es, a su vez, el que origina la mayor proporción de medidas de tipo más restrictivo (60%).

**Cuadro III.7. NÚMERO TOTAL DE BNAS Y BNAS "NÚCLEO" EN LA UE. POR MOTIVO\***  
-en número de barreras y porcentajes-

	Total BNAs	Total BNAs "núcleo"	Relación porcentual
Políticas de importación	6.873	4.116	60
Medidas sanitarias y fitosanitarias	8.312	54	1
Obstáculos técnicos	174	-	.
Medidas de protección al medio ambiente	648	40	6
Totales	16.007	4.210	26

\* La cantidad de barreras no arancelarias (BNAs) se relevaron a 10 dígitos.

Las BNAs "núcleo" están compuestas por prohibiciones, cuotas, licencias de importación, salvaguardias agrícolas especiales, precios de entrada y aranceles estacionales.

Fuente: CNCE (1999).

El Cuadro III.8. muestra, por su parte, la distribución de las posiciones arancelarias sujetas a barreras "núcleo" en la UE y por tipo de medida. La medida que sobresale es el contingente (o cuota) arancelario que representa casi la mitad de las barreras del tipo más restrictivo que aplica la UE (49%)<sup>10</sup>. Esta medida permite importar hasta una cierta cantidad (determinada por la cuota) a un bajo arancel, mientras que fuera de la cuota los aranceles de importación son extremadamente altos<sup>11</sup>. Muchas de estos contingentes (o cuotas) tuvieron origen en la RU a través de la tarificación de las BNAs que afectaban a los productos agropecuarios hasta ese momento. Otra medida con una participación importante son las licencias no automáticas de importación, con un 31% del total.

**Cuadro III.8. DISTRIBUCION DE LAS POSICIONES CON BNAs "NUCLEO" EN LA UE. POR MEDIDA\***  
-en porcentajes -

Tipo de medida "núcleo"	Distribución de posiciones tarifarias con BNAs "núcleo" -en %
Aranceles estacionales	4
Licencias de importación no automáticas	31
Contingentes	1

<sup>9</sup> Las barreras núcleo comprenden aquellos tipos de BNAs que se consideran que afectan directamente tanto a las cantidades como a los precios de las importaciones, y por ello, son consideradas como más restrictivas. Abarcan a las prohibiciones, cuotas, licencias de importación no automáticas, aranceles estacionales, medidas antidumping y derechos compensatorios. También incluyen a las restricciones voluntarias de exportación, pero no se consideraron por no detectarse ninguna contra Argentina en la UE.

<sup>10</sup> Esta participación de los contingentes arancelarios dentro del total de medidas de la UE se mantiene si se ponderan la BNAs por el volumen de importaciones involucradas. En tal sentido, del total de importaciones sujetas a barreras núcleo, un 52% de ellas corresponden a importaciones sujetas a contingentes arancelarios, los cuales en su mayor parte son negociados bilateralmente con distintos países, entre los cuales no se encuentra la Argentina.

<sup>11</sup> La asignación de las cuotas de importación fue realizada para asegurarle a los importadores históricos un acceso al mercado similar al que estos tenían antes de la implementación de los acuerdos.

Prohibición total	1
Contingentes arancelarios	49
Precios de entrada	8
Salvaguardias agrícolas especiales	5
<b>Total</b>	<b>100</b>

\* La cantidad de barreras no arancelarias (BNAs) se relevaron a 10 dígitos.

Las BNAs "núcleo" están compuestas por prohibiciones, cuotas, licencias de importación, salvaguardias agrícolas especiales, precios de entrada y aranceles estacionales.

Fuente: CNCE.

El Cuadro III.9. muestra la incidencia por grandes rubros de la distribución de posiciones arancelarias de la UE sujeta a BNAs núcleo. Si bien los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario (MOA) representan el 29% de las posiciones del nomenclador de la UE, ambos rubros son los más afectados por BNAs núcleo. Encontramos entonces que en la UE la distribución de BNAs sigue un patrón de protección similar al correspondiente a las barreras arancelarias, en donde el sector más protegido es el que corresponde a los productos agropecuarios y sus manufacturas.

### Cuadro III.9

#### Posiciones arancelarias totales, con BNAs y BNAs "núcleo" en la UE, por grandes rubros \*

-en millones de dólares y porcentajes-

Grandes Rubros	Posiciones Totales	Participación en el total de posiciones	Posiciones con BNAs	Participación de posiciones con BNAs	Posiciones con BNAs "núcleo"	Participación de BNAs "núcleo" en el total de posiciones con BNAs
Productos Primarios	1,168	9%	949	81%	705	74%
Manufacturas de origen agropecuario (MOA)	2,755	20%	2,302	84%	1,877	82%
Manufacturas de origen industrial (MOI)	9,692	71%	3,860	40%	1,491	39%
Combustible y Energía	111	1%	13	12%	12	92%

\* Los porcentajes de participación se construyeron teniendo en cuenta las exportaciones argentinas con una apertura de seis dígitos correspondientes a cada gran rubro: totales, con BNAs (barreras no arancelarias) y con BNAs "núcleo".

Las BNAs "núcleo" están compuestas por: prohibiciones, cuotas, licencias de importación, salvaguardias agrícolas especiales, precios de entrada, y aranceles estacionales.

Fuente: CNCE (1999)

Finalmente, el Cuadro III.10 presenta las importaciones de la UE y las exportaciones argentinas a dicho destino para aquellos productos con BNAs. Como puede verse, la participación Argentina para 1998 resultó del 2,1% en el caso de posiciones arancelarias con algún tipo de BNA. El porcentaje de participación se mantiene al considerar sólo las barreras núcleo. Las importaciones totales de la UE, aún las que se canalizan por BNA núcleo, son significativas y aún así Argentina participa con un porcentaje relativamente pequeño. Claramente, esto indica que las BNA núcleo que establece la UE discriminan fuertemente a la Argentina vis a vis otros orígenes.

**Cuadro III.10**  
**Importaciones totales de la UE de los productos con BNAs y**  
**y con oferta exportable argentina, 1998 \***

-en millones de dólares y en porcentajes-

Importaciones totales de la UE a través de las posiciones tarifarias con BNAs (1) y con oferta exportable argentina	180,586
Exportaciones totales argentinas con BNAs (1) a la UE	3,796
Participación en el total	2.1%
Importaciones totales de la UE a través de las posiciones tarifarias con BNAs "núcleo" (2) y con oferta exportable argentina	78,934
Exportaciones totales argentinas con BNAs "núcleo" (2) a la UE	1,764
Participación en el total	2.2%

\* Se utilizaron los datos de exportaciones argentinas con una apertura de seis dígitos.

(1) BNAs: barreras no arancelarias.

(2) Las BNAs "núcleo" están compuestas por: prohibiciones, cuotas, licencias de importación, salvaguardias agrícolas especiales, precios de entrada, y aranceles estacionales.

Fuente: CNCE (1999)

**b) NAFTA**

Similarmente a lo realizado para la UE, a continuación se presenta la información sobre cobertura de las BNAs para EE.UU. Dado que la CNCE confeccionó la base incluyendo los otros países del Nafta, también se presenta la información correspondiente a Canadá y México. En tal sentido, en el Cuadro III.11 se muestra el total de barreras no arancelarias en el NAFTA, desagregadas por país, ordenadas según el motivo que da origen a la medida y distinguiendo dentro de cada motivo la proporción de barreras de tipo más restrictivas (barreras "núcleo").

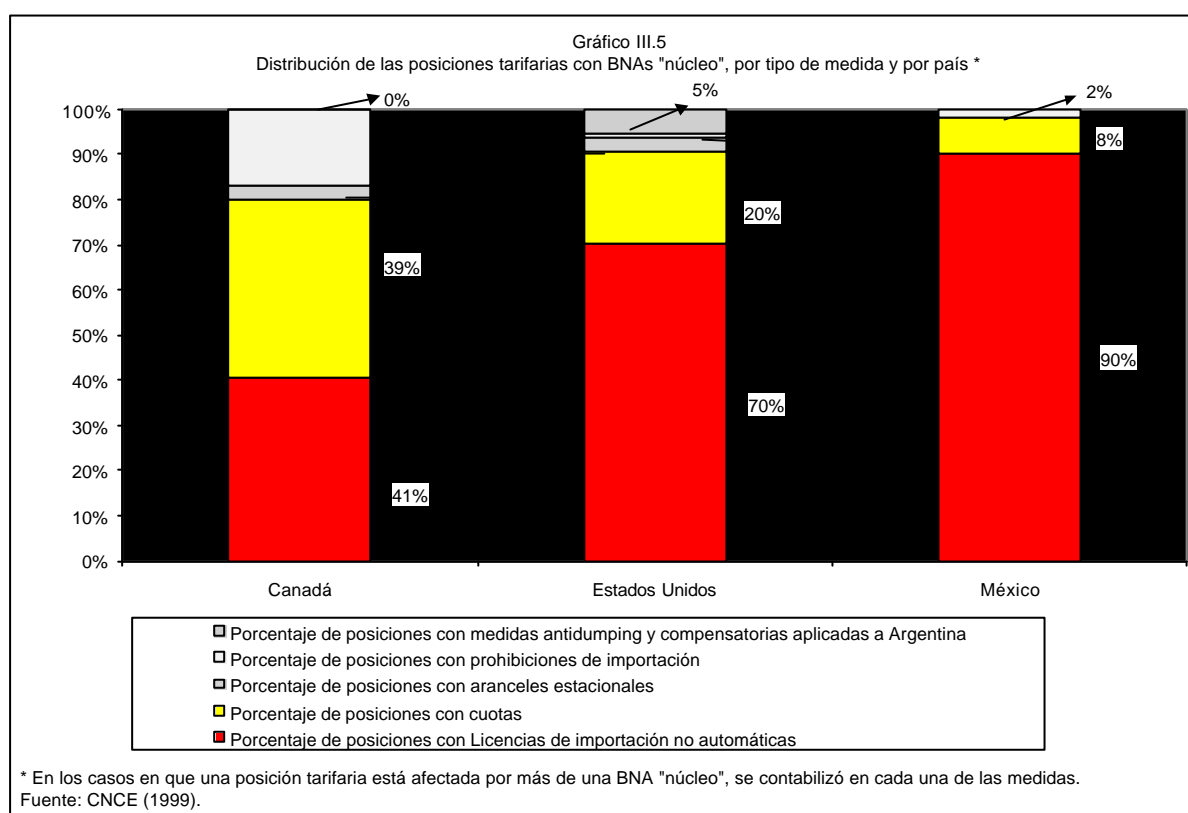
**Cuadro III.11**  
**Número total de BNAs y BNAs "núcleo", por motivo y por país \***  
 -en número de barreras y porcentajes-

	Canadá			Estados Unidos			México		
	Total BNAs	Total BNAs "núcleo"	Relación porcentual	Total BNAs	Total BNAs "núcleo"	Relación porcentual	Total BNAs	Total BNAs "núcleo"	Relación porcentual
Políticas de Importación	1,672	370	22%	2,936	2,033	69%	1,678	560	33%
Medidas sanitarias y fitosanitarias	1,729	329	19%	819	45	5%	4,115	792	19%
Obstáculos técnicos	944	25	3%	355	0	0%	1,489	0	0%
Medidas de protección del medio ambiente	228	24	11%	588	25	4%	568	563	99%
Políticas públicas discriminatorias	0	0	0%	956	0	0%	132	0	0%
Productos especiales	19	19	100%	2	2	100%	40	36	90%
Otros	0	0	0%	1	0	0%	0	0	0%
<b>Totales</b>	<b>4592</b>	<b>767</b>	<b>17%</b>	<b>5,657</b>	<b>2,105</b>	<b>37%</b>	<b>8,022</b>	<b>1,951</b>	<b>24%</b>

\* La cantidad de barreras no arancelarias (BNAs) se relevaron a 8 dígitos, de acuerdo al nomenclador de cada país.  
 Las BNAs "núcleo" están compuestas por: medidas antidumping y compensatorias, prohibiciones, cuotas, licencias de importación no automáticas, y aranceles estacionales.  
 Fuente: CNCE (1999).

Como puede observarse, el país que más medidas impone es México, con un total de 8.022 barreras no arancelarias, seguido por Estados Unidos con 5.657 barreras y Canadá, con 4.592. Sin embargo, si se tienen en cuenta las barreras núcleo, Estados Unidos encabeza la lista con la imposición de 2.105 medidas de este tipo, que representan un 37% del total de barreras impuestas por dicho país. A continuación se ubica México con un total de 1.951 (24% del total) y finalmente Canadá, con 767 barreras núcleo (17% del total).

En cuanto al motivo que da origen a la medida, el principal en Estados Unidos es el de Políticas de Importación, mientras que en México y Canadá el motivo que más BNAs origina es el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Estos resultados se mantienen tanto para las barreras en general como para las denominadas núcleo.



La distribución de las posiciones arancelarias que están sujetas a barreras núcleo por tipo de medida se presenta en el Gráfico III.5. Se observa que las licencias de importación no automáticas son las más utilizadas por los países del NAFTA, aunque con distinta intensidad. Así, México tiene un 90% de sus posiciones con barreras núcleo afectadas por licencias no automáticas, Estados Unidos un 70% y Canadá un 41%. Por otro lado, Canadá se destaca por tener los mayores porcentajes de posiciones con BNAs núcleo afectadas por cuotas y prohibiciones de importación (39% y 17% respectivamente, contra 20% y 1% de los Estados Unidos y 8% y 2% de México). Por otro lado, Estados Unidos es el único, entre los tres países, que tiene aplicadas medidas antidumping y compensatorias contra productos argentinos, lo cual representa el 5% de las posiciones con BNAs núcleo. La presencia de este tipo de medidas afectando a las exportaciones argentinas a EE.UU., muestra un claro contraste con las estructura de la BNAs en la UE donde este tipo de medidas no eran importantes.

El Cuadro III.12 muestra la incidencia por Grandes Rubros de las BNAs y las BNAs núcleo, en términos de posiciones arancelarias de cada país del NAFTA. Nuevamente, y tal como se encontró para la UE, si bien los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario (MOA) representan menos de la cuarta parte de las posiciones de los nomencladores de los distintos países, ambos rubros son los más afectados por BNAs que, a su vez, en una gran proporción son del tipo más restrictivo.

**Cuadro III.12**  
**Posiciones tarifarias totales, con BNAs, y con BNAs "núcleo", por grandes rubros \***  
 -en porcentajes-

Grandes Rubros	Canadá			Estados Unidos			México		
	Participación en el total de posiciones	Participación de posiciones con BNAs en el total	Participación de BNAs "núcleo" en el total de posiciones con BNAs	Participación en el total de posiciones	Participación de posiciones con BNAs en el total	Participación de BNAs "núcleo" en el total de posiciones con BNAs	Participación en el total de posiciones	Participación de posiciones con BNAs en el total	Participación de BNAs "núcleo" en el total de posiciones con BNAs
Productos Primarios	7%	50%	90%	6%	74%	90%	5%	81%	44%
Manufacturas de origen agropecuario (MOA)	13%	54%	76%	16%	76%	95%	7%	94%	43%
Manufacturas de origen industrial (MOI)	79%	22%	10%	78%	25%	22%	88%	36%	57%
Combustibles y Energía	1%	19%	20%	1%	25%	15%	1%	40%	100%

\* Los porcentajes de participación se construyeron teniendo en cuenta las posiciones arancelarias con una apertura de ocho dígitos correspondientes a cada gran rubro: totales, con BNAs (barreras no arancelarias) y con BNAs "núcleo".  
 Las BNAs "núcleo" están compuestas por: medidas antidumping y compensatorias, prohibiciones, cuotas, licencias de importación no automáticas, y aranceles estacionales.  
 Fuente: CNCE (1999)

Canadá aplica BNAs en el 50% y 54% de las posiciones arancelarias correspondientes a productos primarios y MOA, respectivamente; y de estas BNAs, el 90% y 76% pertenecen, en cada caso, a las del tipo núcleo. Para Estados Unidos se observa el mismo patrón, pero aún en forma más pronunciada: alrededor de las tres cuartas partes de las posiciones correspondientes a los dos grandes rubros mencionados se encuentran afectadas por BNAs, y de estas, el 90% y 95%, respectivamente son del tipo núcleo. También en México, si bien los productos primarios y MOA comprenden el 5% y 7% respectivamente del total de posiciones del nomenclador, el 81% y 94% tienen BNAs, aunque en comparación a sus dos socios, el porcentaje de barreras núcleo respecto del total de BNAs es menor, no alcanzando el 50%.

Finalmente, en el Cuadro III.13 se muestra el monto de importaciones que los países del NAFTA realizan a través de posiciones con BNAs y las exportaciones argentinas a dicho destino para aquellos productos con BNAs en cada uno de los tres países. Como puede verse, pese a la presencia de barreras núcleo los países realizan significativas importaciones a través de estas posiciones. En el caso de Estados Unidos éstas eran aproximadamente de US\$ 65.000 millones durante 1997. Pese a ello, y a que estas importaciones se concentran en productos agropecuarios donde Argentina es un eficiente productor, la participación de nuestro país en estas compras resultó de sólo el 1,3%. Nuevamente, esto sugiere que la presencia de estas barreras no solo discrimina en favor de productores domésticos, sino que también desvía potenciales ventas de Argentina en favor de otros proveedores.

**Cuadro III.13****Importaciones totales de los países del NAFTA de los productos con BNAs y con oferta exportable argentina, 1997 \*****-en millones de dólares y en porcentajes-**

	Canadá	Estados Unidos	México
Importaciones totales de cada país a través de las posiciones tarifarias con BNAs (1), en las cuales existe oferta exportable argentina	49,961	222,339	31,719
Exportaciones totales argentinas con BNAs (1) a cada país	98	1,188	108
Participación en el total	0.2%	0.5%	0.3%
Importaciones totales de cada país a través de las posiciones tarifarias con BNAs "núcleo" (2), en las cuales existe oferta exportable argentina	9,614	64,768	14,071
Exportaciones totales argentinas con BNAs "núcleo" (2) a cada país	56	864	28
Participación en el total	0.6%	1.3%	0.2%

\* Se utilizaron los datos de exportaciones argentinas con una apertura de seis dígitos.

(1) BNAs: barreras no arancelarias.

(2) BNAs "núcleo": medidas antidumping y compensatorias, prohibiciones, cuotas, licencias de importación no automáticas, y aranceles estacionales.

Fuente:CNCE (1999)

**III.2.3 Subsidios a la producción doméstica y a las exportaciones.**

Finalmente, otro tipo de barrera a las exportaciones argentinas en la UE y en EE.UU. lo constituyen los subsidios a la producción doméstica y a las exportaciones. Si bien éstas no son medidas dirigidas directamente a impedir el ingreso de productos importados, su efecto es similar ya que actúa fomentando artificialmente la producción doméstica y por lo tanto reduciendo la demanda por el producto importado. En el caso de los subsidios a las exportaciones, estas medidas directamente desplazan exportaciones argentinas en terceros mercados.

**a) Subsidios a la producción doméstica: la estimación de la ayuda al productor.**

La estimación de la ayuda al productor (EAP) es un indicador del valor monetario que anualmente se transfiere desde los consumidores y contribuyentes hacia los productores agropecuarios. Este indicador fue creado a raíz de los acuerdos de la RU con la idea de servir de base para la implementación de los acuerdos en lo referente a subsidios domésticos (diferente de los subsidios a la exportación). La estimación de la ayuda a los productores incluye la ayuda monetaria que reciben los productores a través de pagos directos (vinculados o no a la producción), subsidios a los insumos, transferencias implícitas recibidas a través de políticas de sostén de precios y créditos subsidiados.

Según los acuerdos alcanzados en la RU, los países deberían reducir el monto de subsidios domésticos en un 20% respecto del período base 1986-1988. Por otro lado, otro compromiso que asumieron los países fue el de transformar gran parte de de los subsidios en pagos directos

al productor, reduciendo la incidencia de las transferencias vía precio sostén. A su vez, el objetivo era también desvincular los pagos directos de los niveles de producción corrientes (por ejemplo, en función de la producción histórica) y de los precios internacionales. Esto haría que los subsidios generen menos distorsiones en los mercados domésticos e internacionales.

El Cuadro III.14 presenta las estimaciones de la OECD para la EAP tanto para la UE como para los países del Nafta y el total de la OECD.

<b>Cuadro III.14. Estimación del Apoyo al Productor (EAP)</b>					
<i>millones de dólares</i>	<b>1986-88</b>	<b>1991-93</b>	<b>1996-98</b>	<b>1997p</b>	<b>1998p</b>
Unión Europea	99.619	131.028	116.271	109.670	129.808
México	1.685	9.978	3.707	4.638	4.605
Estados Unidos	41.428	34.981	35.838	30.616	46.960
Canadá	5.641	5.738	3.262	2.988	3.176
Total OCDE	246.561	292.005	258.984	245.546	273.649
<b>Como % del total de la EAP</b>	<b>1986-88</b>	<b>1991-93</b>	<b>1996-98</b>	<b>1997p</b>	<b>1998p</b>
Unión Europea	40,4	44,9	44,9	44,7	47,4
México	0,7	3,4	1,4	1,9	1,7
Estados Unidos	16,8	12,0	13,8	12,5	17,2
Canadá	2,3	2,0	1,3	1,2	1,2
Total OCDE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos OCDE*

Como vemos, del total de ayuda, que fue de US\$ 273.000 millones en 1998, la participación de la UE es del 47,4% de ese monto, mientras que la de Estados Unidos asciende a 17,2%, siendo las cifras correspondientes para México y Canadá apenas del 1,7% y 1,2%, respectivamente. En el año 1998 el bloque NAFTA y la UE suman el 67,5% de la EAP. La evolución de los montos involucrados a través del tiempo no muestra ninguna tendencia definida y menos aún una reducción tal cual lo estipulaban los compromisos asumidos en la RU<sup>12</sup>. Por el contrario, comparando los valores de 1998 con los valores iniciales, se observa un crecimiento de la EAP tanto en la UE como en Estados Unidos. Claramente esto refleja la caída en el precio de los *commodities* agrícolas ocurrida durante en 1998, lo cual automáticamente genera aumentos en las transferencias a los productores a través de, por ejemplo, el régimen de precio sostén.

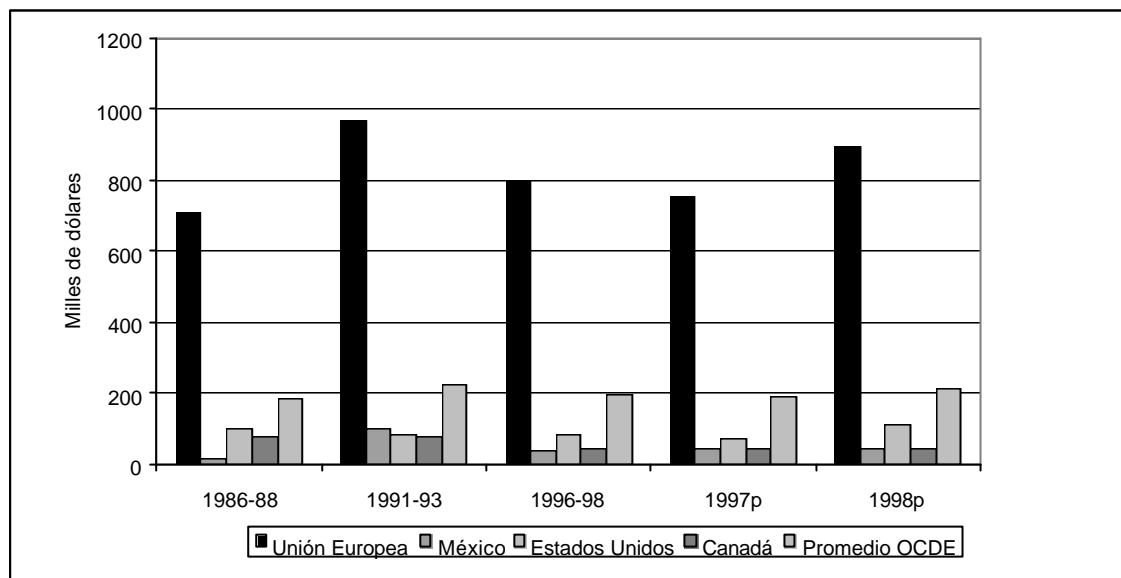
Medido por hectárea agrícola, la diferencia en los montos otorgados por la UE y aquellos involucrados en el NAFTA son mucho mas relevantes, tal como lo muestra el Grafico III.6. En tal sentido, los subsidios de la UE son 8 veces mayores que los de Estados Unidos y cuatro veces mayores que los del promedio de la OECD.

Las diferencias se acortan cuando los subsidios se miden por agricultor "full time"<sup>13</sup>. En ese caso, la estimación realizada para 1998 muestra que tanto en la UE y en los Estados Unidos se otorgaban subsidios equivalentes a US\$ 19.000 por agricultor (ver Grafico III.7).

<sup>12</sup> Si bien ello no implica que exista un incumplimiento dado que los compromisos deberían implementarse en forma completa al finalizar el año 2001.

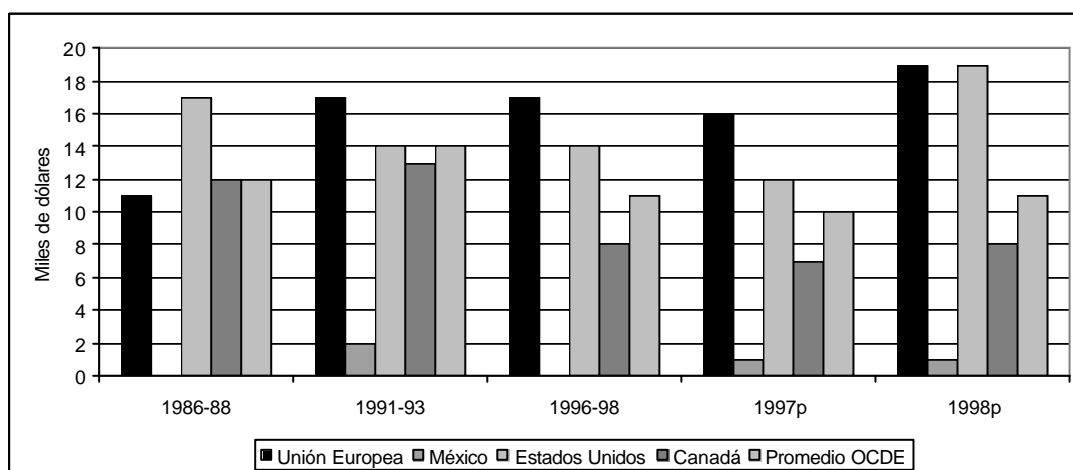
<sup>13</sup> Por agricultor "full time" se entiende una unidad estadística compuesta por granjeros, empleados asalariados y familiares no asalariados que trabajan sobre la base de 2.200 horas de trabajo anuales por trabajador, que es la unidad anual adoptada por la Unión Europea.

**Gráfico III.6. EVOLUCIÓN DE LA EAP POR HECTÁREA DE TIERRA AGRÍCOLA EN PAÍSES SELECCIONADOS**  
-en miles de dólares-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos OCDE

**Gráfico III.7. EVOLUCIÓN DE LA EAP POR AGRICULTOR "FULL TIME" EN PAÍSES SELECCIONADOS**  
-miles de dólares-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos OCDE.

### b) Subsidios a las Exportaciones.

Los subsidios a las exportaciones son incentivos especiales que otorgan los gobiernos para alentar el crecimiento de las ventas al exterior de determinados productos. En el caso de la UE, los subsidios o restituciones a las exportaciones se establecen taxativamente con el objeto de compensar las diferencias entre los precios comunitarios y las cotizaciones del mercado

mundial. En tal sentido los subsidios a las exportaciones funcionan como complemento de los subsidios a la producción, ya que estos últimos generan excesos en la oferta de productos agrícolas que supera el consumo doméstico.

Entre el 90 y 93% de los subsidios mundiales totales a las exportaciones son consecuencia del accionar de países desarrollados como la UE, los EE.UU. y Canadá (ver Fundación Mediterránea, 2000). Sin embargo, la UE es la que más uso hace de estas políticas, explicando el 85% del total.

La posibilidad de otorgar subsidios a las exportaciones ha quedado limitada por los compromisos que asumió en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura negociado en la Ronda Uruguay del entonces Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC). El compromiso alcanzado en la RU establece la reducción del 36% del valor de los subsidios y del 21% del volumen de las exportaciones sujetas a estas ayudas respecto del período base 1986-88.

El período tomado como base se caracterizó por bajos precios internacionales y, en consecuencia, altos niveles de subsidios. Ese hecho, y años posteriores de precios altos, hicieron que la UE no utilizara totalmente el límite de valor, y que el techo a sus exportaciones con restitución lo pusiera el límite a los volúmenes exportados, tal como puede observarse en el Cuadro III.15, que presenta los datos para el año de comercialización 1996-1997.

**Cuadro III.15. UNIÓN EUROPEA: SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES POR PRODUCTO**

PRODUCTO	SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES EN EL AÑO DE COMERCIALIZACIÓN 1996-1997			USO DEL LIMITE PERMITIDO DE SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN - JULIO1996/JUNIO1997 % del límite		EXPORTACIONES CON SUBSIDIOS CON RELACIÓN A EXPORTACIONES TOTALES JULIO 1996/JUNIO1997	
	Millones de ecus (1)	Miles de toneladas (2)	Subsidio por tonelada (en ecus) (3)	en Valor (4)	en Volumen (5)	Cantidad exportada total Miles de Toneladas (6)	Relación (7)= (2)/(6)
Trigo y harina de trigo	317.5	14,410.0	22.03	15.1%	75.0%	15,035.3	95.8%
Cereales secundarios (1)	389.0	11,844.5	32.84	26.0%	90.3%	12,283.9	96.4%
Arroz (2)	72.2	226.5	318.76	141.3%	144.2%	240.0	94.4%
Aceite de oliva	39.0	140.4	277.78	52.2%	103.7%	135.4	103.7%
Azúcar (3)	525.5	1,200.3	437.81	76.6%	80.0%	4,536.0	26.5%
Mantequilla y aceites de manteca (4)	551.8	276.0	1,999.28	42.3%	58.7%	258.5	106.8%
Leche desnatada en polvo	170.1	269.5	631.17	44.8%	83.6%	273.0	98.7%
Quesos	271.3	401.9	675.04	49.9%	99.1%	492.5	81.6%
Otros lácteos	732.0	1,140.0	642.11	76.3%	100.0%	1,361.4	83.7%
Carne de bovino (5)	1,526.7	1,177.4	1,296.67	85.4%	109.6%	1,081.9	108.8%
Carne de porcino (6)	71.1	285.9	248.69	26.4%	54.8%	804.4	35.5%
Carne de aves de corral (7)	73.0	401.4	181.86	57.4%	99.2%	870.0	46.1%
Huevos (8)	6.9	67.9	101.62	12.0%	56.3%	90.8	74.8%
Vino (9)	59.6	3,034.9	19.64	110.6%	110.7%	10,713.9	28.3%
Frutos, legumbres y hortalizas frescos	61.8	874.2	70.69	85.1%	98.6%	2,169.6	40.3%
Frutos, legumbres y hortalizas elaboradas	10.2	136.1	74.94	89.5%	80.7%	308.6	44.1%
Tabaco en rama	3.4	2.0	1,700.00	4.0%	1.1%	156.8	1.3%
Alcohol (10)	118.5	1,070.4	110.71	89.6%	79.2%	1,545.4	69.3%
Productos incorporados	565.9			86.2%			
Total subsidios	5,565.5						

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Notificaciones de la UE a la OMC.

(1) peso del producto, excepto malta, que se expresa en equivalente en cereales

(2) en equivalente de arroz blanqueado

(3) en equivalente de azúcar blanco

- (4) en equivalente en manteca
- (5) en equivalente en peso en canal
- (6) en equivalente en peso en canal
- (7) en equivalente en peso en canal
- (8) en equivalente en huevos con cáscara
- (9) Miles de Hectolitros
- (10) Miles de Hectolitros

La información del Cuadro III.15 permite entender otra de las características del Acuerdo, a saber, la utilización en un año de los remanentes de años anteriores, como se registra para aceite de oliva, azúcar, carne de bovino y vino, con utilización superior al 100% del límite en la cantidad de producto subsidiado (Columna 5).

La última columna del cuadro muestra la relación entre el total de exportaciones de cada producto y la parte del mismo que se exportó con subsidio. La alta proporción que representan las exportaciones realizadas con subsidio sobre el total, sugiere la importancia del régimen para hacer viable la comercialización de estos productos en el mercado internacional y permite afirmar que, de no haber existido esas restituciones, no hubieran podido competir con los de otros orígenes. Tales son los casos del trigo y la harina de trigo, los cereales secundarios, la leche, la manteca, los quesos y otros lácteos y la carne bovina, para todos los cuales la proporción exportada gracias a los subsidios representa entre 80% y 100% del total de las ventas externas de la UE. Si bien el costo fiscal de las restituciones es un factor de peso que abona las expectativas de reducción, la “dependencia” de las exportaciones de estos productos de las mismas y la propia magnitud de los montos involucrados dan una idea de los intereses en juego y las dificultades que supone una reducción mayor.

### **c) Indicadores de cobertura de los subsidios a la producción y a las exportaciones en la UE y NAFTA.**

Finalmente, otra forma de medir la magnitud y grado de cobertura de los subsidios a la producción y las exportaciones es a través de un indicador tipo inventario como los ya usados en el caso de las barreras no arancelarias (BNAs). La confección de estos estimadores también se presenta en los informes sobre barreras a las exportaciones en la UE y el NAFTA realizados por la CNCE (ver CNCE, 1999 y 2000). A continuación resumimos los resultados presentados en estos trabajos.

Los Cuadros III.16 presenta la información para la UE. Del total de las posiciones arancelarias, el 9% se ve afectado por algún tipo de subsidio (panel A). A su vez, por estas posiciones se canaliza el 4% del total de importaciones que realiza la UE. Del total de estas importaciones, que suman US\$ 27.080 millones, la mitad representan productos agropecuarios y sus derivados. No obstante ello, Argentina tiene una participación de solo 3.3% en esas importaciones (panel B). Ello se debe a que estos productos no solo están sujetos a subsidios varios, sino que también están sujetos a otras barreras no arancelarias. En particular, el 54% de estas posiciones sujetas a subsidios también tienen establecidos cuotas arancelarias, en la mayoría de las cuales Argentina no participa.

**Cuadro III.16****A. Indicadores de frecuencia y cobertura de subsidios en la UE**

Total posiciones tarifarias del nomenclador	13,725
Total posiciones tarifarias con subsidios	1,218
Participación en el total	9%
Importaciones totales (millones de u\$s)	734,901
Importaciones totales con subsidios (millones de u\$s)	27,080
Participación en el total	4%

\* Estos indicadores se construyen a partir de posiciones tarifarias con una apertura de diez dígitos.

**B. Exportaciones argentinas totales y la UE, e importaciones totales de la UE, de aquellos productos con subsidios en la UE**

-en millones de dólares y porcentajes-

Exportaciones totales argentinas a la UE	4,599
Exportaciones totales argentinas con subsidios en la UE	881
Participación en el total exportado a la UE	19%
Exportaciones argentinas a todo el mundo a través de las posiciones tarifarias con subsidios en la UE	5,533
Exportaciones totales argentinas con subsidios en la UE	881
Participación en el total	16%
Importaciones totales de la UE con subsidios	27,080
Exportaciones totales argentinas con subsidios en la UE	881
Participación en el total	3.3%

\* Estos indicadores se construyen a partir de posiciones tarifarias con una apertura de seis dígitos.

Fuente: CNCE (1999)

Los datos para los EE.UU. sobre cobertura de posiciones arancelarias con subsidios e importaciones involucradas muestran una incidencia menos pronunciada de estas políticas comparada con la UE. El total de posiciones afectadas con subsidios (a la producción o exportación) era sólo del 3% del total de posiciones (a ocho dígitos). A su vez, por estas posiciones se canalizaron compras por un total de US\$ 11.000 millones durante el año 1998, representado el 1% del total de importaciones de EE.UU. en ese año. Similarmente a lo ocurrido con la UE, Argentina tiene un acceso muy limitado al mercado de estos productos, ya que exportó US\$ 126 millones por las posiciones con subsidios (cerca del 1%) y ello también se explica por la existencia de otro tipo de BNAs.

### III.3. Estimaciones del efectos de las barreras a las exportaciones argentinas en los mercados de la UE y Estados Unidos.

La sección previa ha mostrado que la protección o las barreras que enfrentan las exportaciones argentinas en los mercados de EE.UU. y la Unión Europea son muy significativas y toman la forma de una amplia gama de políticas. Como se indicó, la protección no sólo se produce a través de altos aranceles, que afectan especialmente a los productos agropecuarios, sino también a través de barreras no arancelarias y subsidios tanto a la producción doméstica como a las exportaciones.

¿Cuál es el costo que estas políticas tienen sobre las economías que son productores eficientes de estos productos? En particular, ¿cuál es el costo para la economía Argentina? Esta sección trata de responder a esta pregunta resumiendo evidencia de varios trabajos.

La incorporación en la RU del sector agrícola para su liberalización, impulsó la realización de estudios que intentan estimar el impacto de las políticas proteccionistas hacia estos sectores por parte de los países desarrollados. Esto es, claramente, el primer paso que hay de dar para concientizar a todos los actores involucrados de la necesidad y conveniencia de avanzar en las políticas de reforma.

Dado el importante contenido de productos agropecuarios y sus derivados que tienen las exportaciones de Argentina a los mercados de EE.UU. y UE, estas estimaciones son muy relevantes también para el caso Argentino. El Cuadro III.17 presenta los resultados obtenidos en Hertel and Martin (1999), en donde se utiliza un modelo de equilibrio general computado (GTAP) para evaluar las consecuencias que tendría la eliminación en la UE de los aranceles a la importación de productos agropecuarios y los subsidios a la exportación de estos productos.

Cuadro 2.19. ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA LIBERALIZACION DEL SECTOR AGRICOLA EN LA UE

<b>Cuadro . Estimacion del impacto de la liberalizacion del sector agricola en la UE</b>			
<b>Pais</b>	<b>Terminos del intercambio</b>	<b>Ganancia de bienestar</b>	<b>En % del PBI</b>
Argentina	7.59	1976	0.84
Brazil	1.6	1175	0.19
Chile	0.47	46	0.08
Colombia	0.24	19	0.03
Uruguay	8.4	400	2.55
Venezuela	-0.53	-115	<b>-0.18</b>
Mexico	0.06	-38	-0.02
Central America and Caribbean	0.83	452	0.59
Other Latin America	1.39	308	0.39
Total Latin America		4223	
EU15	-0.63	7841	0.11
ROW	0.35	6044	0.04

Source: Hoekman and Martin (1999).

Como vemos muchos países de América Latina se beneficiarían con estas políticas; de todas formas, Argentina junto con Uruguay y en menor nivel Brasil son las economías que más ganan (o que más se han visto perjudicadas) por esta liberalización. Las ganancias se dan a través de una mejora significativa en los términos de intercambio que suben en alrededor de 8% para Argentina y Uruguay. Este aumento en los precios relativos genera a través del aumento de exportaciones y de producción doméstica mejoras en el bienestar cercano a 1% del PIB para Argentina y de más de 2% para Uruguay. Por supuesto que la UE también gana producto de esta liberalización, básicamente a través de los menores precios que pagan sus consumidores por los productos agropecuarios y alimentos. No obstante, dicha ganancia parece muy modesta cuando se la mide en términos del PIB de la Comunidad.

La Fundación Mediterránea (ver Fundación Mediterránea, 2000) también ha realizado estimaciones del impacto de la eliminación de barreras a las exportaciones agrícolas en el mundo y en particular en los mercados de la UE y Estados Unidos. También en este trabajo se utiliza un modelo de equilibrio general computable para estimar los efectos de la eliminación de las distintas distorsiones. No obstante, a diferencia de los otros trabajos, los autores se focalizan más sobre las consecuencias que tiene para Argentina la eliminación de estas barreras y políticas proteccionistas.

Un primer ejercicio que se realiza intenta medir los efectos de la completa eliminación de los aranceles, los subsidios a la exportación y los subsidios a la producción a nivel mundial. El objetivo de tal medición no es tanto plantear un escenario realista de negociación, sino de obtener una estimación de las consecuencias de estas políticas sobre la economía argentina. Las estimaciones varían en función de los supuestos que se realizan sobre algunos de los parámetros, pero en términos generales son significativos: el PIB crecería entre 0,5 y 1% porcentual más por año y las exportaciones aumentarían entre un 25% y 100% adicional. Si adicionalmente se asume que la economía se encuentra en desempleo, el aumento del PIB de corto plazo producto de estas restricciones sería de más del 3%, al mismo tiempo que se crearían entre 33.000 y 72.000 nuevos puestos de trabajo. Es interesante hacer notar que la simulación permite discriminar el efectos de eliminar distintas políticas (aranceles, subsidios a la producción y subsidios a las exportaciones). Los resultados sugieren que por lejos las políticas que más perjuicio generan son los altos aranceles<sup>14</sup>.

Un ejercicio que presenta el trabajo de la Fundación Mediterránea y que es muy útil a los fines del propósito de este trabajo es el de la eliminación de las barreras en los mercados de la UE y de los Estados Unidos.

La simulación donde se eliminan las barreras al comercio agrícola sólo en la UE es muy útil porque muestra que la mayor parte de las ganancias que obtendría Argentina de una hipotética liberalización mundial del comercio de estos bienes proviene de la liberalización del mercado de la UE. Esto se debe a dos motivos; por un lado, la UE es la región donde más distorsiones existen en estos productos; por el otro, la Argentina, a pesar de estas distorsiones, ya exporta una importante cantidad bienes agropecuarios a Europa. El análisis de los efectos de la liberalización (completa) de las políticas proteccionistas en la UE muestra que la eliminación de aranceles tiene los efectos más significativos con aumentos de las exportaciones del 350% en las carnes, 143% en Azúcar, 90% en cereales, 809% en lácteos y 70% en oleaginosas. La eliminación de los subsidios a la exportación aparecen como generando consecuencias

---

<sup>14</sup> Parte de las políticas no arancelarias están incorporados en la medición de aranceles puesto que estos incluyen los aranceles correspondiente a las cuotas arancelarias los cuales son muy elevados para las importaciones fuera de la cuota.

significativas para Argentina solo en lácteos, donde las exportaciones aumentarían un 70%. Por otro lado, la eliminación de subsidios a la producción sería relevante para el caso de oleaginosas (aumento de 67% en las exportaciones) y cereales (aumento de 41% en las ventas externas).

En el caso de que las barreras al comercio agropecuario se eliminaran solo en los Estados Unidos, los resultados son mucho más modestos. Por ejemplo, la reducción de los aranceles sólo provocaría aumentos significativos en el caso del azúcar (60% de aumento de las exportaciones) y lácteos (20% de aumento). Por otro lado la eliminación de subsidios a las exportaciones y a la producción no generaría aumentos significativos en ningún rubro de exportación. En parte estos resultados son esperados dada la menor cantidad de barreras y distorsiones que existen en los productos agrícolas en EE.UU. vis a vis a UE y, al mismo tiempo, el hecho que EE.UU. es un productor más eficiente de estos bienes. Sin embargo, la baja respuesta de nuestras exportaciones en dicho mercado también refleja el hecho de que hoy Argentina exporta, comparativamente con Europa, menos productos agropecuarios a los Estados Unidos. El modelo, para realizar las estimaciones toma en cuenta este hecho, y ello puede deberse no solo a un tema de ventajas comparativa relativas sino también a la presencia misma de barreras comerciales (sobre todo del tipo no arancelarias).

Los anteriores ejercicios son instructivos y reflejan las potenciales ganancias que tendría Argentina si a través de negociaciones se eliminaran las barreras comerciales que afectasen al sector agrícola en el mundo, en la UE o en Estados Unidos, pero siempre en un esquema multilateral. Esto es, las barreras de acceso a estos mercados bajan para todos los países. Una alternativa que también explora el trabajo de la Fundación Mediterránea son las consecuencias para Argentina de una liberalización del comercio con la UE o con EE.UU. , pero en un contexto bilateral.

Los resultados que se obtienen para el caso de que la UE reduzca las barreras al comercio agrícola sólo con Argentina son como era de esperar muy favorables. Casi tan favorables como la eliminación de todas las barreras al comercio en el mundo. Por ejemplo, la eliminación sólo de los aranceles produce un aumento de 22% en las exportaciones argentinas, mejora los términos del intercambio en 13,5% y el bienestar aumenta en el equivalente a 1,50% del PIB. Las ganancias de un acuerdo bilateral con los EE.UU. son, en cambio, mas modestas. Nuevamente aquí juega el hecho de que las distorsiones son menores en ese mercado, como también que dicho país es mucho más eficiente en la producción de bienes del agro. Ello no implica, sin embargo, que la reducción de otras barreras no genere efectos positivos y significativos para otro tipo de productos. En particular, la presencia de derechos antidumping y compensatorios ha afectado seriamente las ventas externas de bienes tales como chapas de acero y tubos (también productos agropecuarios como miel). Se ha calculado que la eliminación de este tipo de barrera generaría incrementos en las exportaciones de estos productos del orden del 70% (ver CNCE (1999)).

#### **IV. Los problemas de acceso de los productos argentinos en los mercados de la UE y el NAFTA y la estrategia de negociación comercial internacional: Multilateralismo vs. Regionalismo.**

En la sección previa se realizó un repaso exhaustivo de las principales barreras que enfrentan las exportaciones argentinas en los mercados de la UE y del NAFTA. Asimismo se comentaron distintas estimaciones sobre el impacto de la eliminación de estas medidas sobre las exportaciones y otras variables macroeconómicas en Argentina. En todos los casos estas estimaciones dan resultados muy significativos. Ello claramente lleva a concluir que Argentina debe encarar un proceso de negociación comercial tendiente a la eliminación de dichas barreras. La pregunta que surge es ¿cuál es la tecnología institucional más apta para avanzar en la eliminación de estos obstáculos?; ¿puede ello lograrse a través de las negociaciones multilaterales enmarcadas en la OMC?; ¿o es mejor a través del regionalismo? En caso de que éste sea el camino, ¿qué tipo de regionalismo?; ¿acuerdos bilaterales entre Argentina y el NAFTA y la UE o través de acuerdos bi-regionales entre la UE y el NAFTA con el Mercosur?; ¿En qué medida las actuales negociaciones del ALCA y con la UE a través del Acuerdo Mercosur-UE solucionan parte de los problemas identificados en el acceso de los productos argentinos en esos mercados?.

Esta sección intenta responder estas preguntas y en función de ello proponer una serie de criterios para el diseño de una agenda de negociaciones de Argentina con los países de la UE y el NAFTA. El capítulo comienza comentando las posibilidades que ofrece a la Argentina las negociaciones multilaterales en función de la experiencia obtenida de los resultados de la Ronda Uruguay. Luego se analiza el auge del regionalismo, en particular aquellos acuerdos que hayan involucrado países en desarrollo con países del NAFTA y de la UE. Dentro de esta sección se resume el estado de situación de los acuerdos del ALCA y del Mercosur-UE. Finalmente, a la luz de la experiencia del multilateralismo y el regionalismo se propone una serie de temas que Argentina debería presentar y empujar en futuras negociaciones tanto con la UE y el NAFTA.

##### **IV.1 El multilateralismo: la experiencia Argentina en la RU.**

La tercera Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Seattle en Diciembre de 1999, dejó en claro que los países miembros están muy lejos de haber arribado a un consenso tanto de cómo debe funcionar el sistema multilateral de comercio, como de la necesidad de lanzar una nueva rueda de negociaciones comerciales multilaterales. Desde entonces algunas cosas han mejorado y otras han empeorado, y el sistema multilateral sigue jaqueado por el descontento que aún impera tanto en los Gobiernos de los países en desarrollo industriales y en desarrollo, como en los grupos de la sociedad civil de un número creciente de países.

Una nueva rueda de negociaciones comerciales sería muy importante para acelerar el crecimiento de la economía mundial y de los países en desarrollo en particular. Sin embargo, muchas de las razones por las cuales el mundo en desarrollo necesita una nueva rueda de negociaciones, también son causa del impasse en que se encuentra la OMC y el sistema multilateral de comercio. Entre los temas que más preocupan a estos países pueden citarse: (a) los problemas de acceso a mercados, (b) el desbalance de la Rueda Uruguay (RU), (c) los

problemas de implementación de muchos acuerdos multilaterales y, (d) otros temas incluyendo algunos que están asociados con los mecanismos contra la competencia desleal.

#### **a) Acceso a mercados de países industriales**

La gran mayoría de los países en desarrollo, enfrenta elevadas barreras de acceso a los mercados de los países industrializados. En textiles, vestimenta, productos agrícolas, cueros, y productos alimenticios, el acceso a los mercados de los países industrializados está restringido por: (i) cuotas y otras barreras no arancelarias (BNAs) muy restrictivas, (ii) elevadas barreras arancelarias y, (iii) escalonamientos arancelarios que discriminan contra la exportación de productos primarios elaborados. El capítulo previo mostró en detalle la existencia de esas barreras para el caso de las exportaciones argentinas. En qué medida los resultados de la RU fueron útiles para la eliminación al menos parcial de estas barreras?

En la RU, los países industriales prometieron que estas barreras se reducirían. Simplificando el entendimiento arribado entre países industriales y en desarrollo para lanzar estas negociaciones, el mismo incluía un compromiso por parte de los primeros para liberalizar sus mercados de productos textiles y productos agropecuarios a cambio de que los países en desarrollo aceptaran negociar en las áreas que eran totalmente nuevas para el sistema multilateral del GATT incluyendo servicios y propiedad intelectual<sup>15</sup> ¿En qué medida esta promesa de mayor acceso en agricultura y textiles se cumplieron en la práctica?

#### *Agricultura*

El análisis presentado en el capítulo II sugirió que la promesa de mayor acceso a mercado en bienes agropecuarios se cumplió en forma muy modesta en la práctica. Por el contrario en la actualidad los niveles de proteccionismo agrícola son similares o más elevados que los que imperaban antes y durante la RU. ¿Qué ocurrió? En las negociaciones del Acuerdo Sobre la Agricultura, los países industriales se comprometieron a:

- a. Sustituir las restricciones no arancelarias por aranceles,
- b. Reducir los aranceles en un 36% en un período de seis años y,
- c. Paralelamente, reducir otros programas de asistencia a la agricultura.

Si estos compromisos hubieran sido implementados sin distorsiones, deberíamos observar que habiéndose concluido en el 2000 el período de 6 años, el proteccionismo agrícola debería ser por lo menos un 36% menor al observado al finalizar la RU. Esto no es así. Es más, ni siquiera puede asegurarse que este proteccionismo haya efectivamente disminuido. ¿Por qué? Entre otras cosas porque hubo tarificación sucia es decir, los aranceles notificados a la OMC que sustituyeron al conjunto de restricciones cuantitativas usadas con anterioridad a la RU, fueron mucho más elevados que los equivalentes ad-valorem. El Cuadro 3.1. ilustra algunos ejemplos de tarificación sucia.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, respecto a las negociaciones agrícolas, la Declaración Ministerial de 1986 que lanzó la RU afirmaba que los países industriales se comprometían a: "...reducir las barreras a la importación..." (véase la sección sobre temas de negociación de la Declaración Ministerial de la Rueda Uruguay, 1986).

Cuadro IV.1. ARANCELES SUCIOS

PRODUCTOS AGRÍCOLAS								
País	Arroz		Trigo		Granos Coarsos		Azúcar	
	1	2	1	2	1	2	1	2
UE	153,0	360,5	103,3	155,6	133,0	134,4	234,0	297,0
Japón	500,0	nd	651,0	239,6	679,0	233,1	184,0	126,1
PRODUCTOS PECUARIOS								
País	Carne Vacuna		Carne Porcina		Pollos		Productos Lácteos	
	1	2	1	2	1	2	1	2
UE	83,0	125,4	40,0	51,7	51,0	44,5	177,0	288,5
Japón	87,0	38,5	99,0	87,3	13,0	19,0	501,0	489,4

Nota: Columna (1) Arancel equivalente 1986-1988.

Columna (2) Arancel notificado a la OMC.

Fuente: Hathaway e Ingco (1996).

Se aprecia cómo para algunos productos como la carne, una disminución arancelaria del 36%, deja los niveles de protección post RU en un nivel más elevado que lo observado antes de que estas negociaciones se iniciaran (Hathaway e Ingco, 1996).

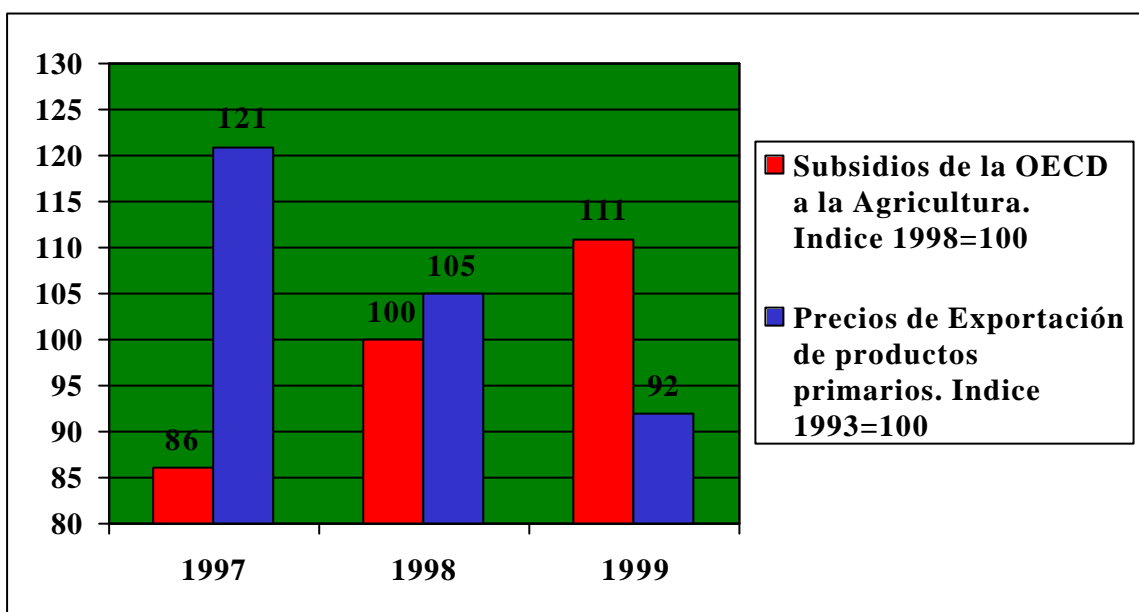
¿Cuán extendida fue la práctica del arancelamiento sucio por parte de los países industriales? Un estudio del BM ha determinado que este tipo de arancelamiento caracterizó un 89% de las posiciones del nomenclador donde estos países debieron arancelar (Ingco, 1996). En resumen, el compromiso asumido por los países industriales de disminuir la protección en un 36% no se ha materializado. El arancelamiento sucio ha sido una de las causas de que durante los últimos años les ha permitido a los países industriales incrementar masivamente los niveles de asistencia a sus sectores agrícolas.

Los países industriales también han gozado de otras válvulas de escape incluyendo la posibilidad de otorgar subsidios en cantidades masivas. Así por ejemplo, el Acuerdo Sobre Subsidios y Medidas Compensatorias fue armado y armonizado con el Acuerdo Sobre la Agricultura para permitir que los países industrializados pudieran seguir subsidiando sus exportaciones agrícolas. Finger y Nogués (2001) ilustran otros mecanismos a través de los cuales los países industriales pudieron escapar a la implementación de compromisos serios de liberalización incluyendo subsidios presupuestarios.

Esta asistencia otorgada masivamente por varios instrumentos arancelarios, para-arancelarios y presupuestarios, se muestran en el Grafico IV.1 (OECD, 2000). Nótese el crecimiento acelerado durante los últimos tres años.

La reducción del 36% y otras “obligaciones similares” han sido un argumento efectivo para las relaciones públicas de los países industriales. Sin embargo, en la práctica, muchos de estos compromisos fueron “espejitos de colores”, sin efectos económicos positivos de importancia para los países que son productores eficientes. Finalmente, cabe mencionar que en los pocos casos donde pudo haber liberalización efectiva, es más que probable que las salvaguardias especiales, también negociadas como parte del Acuerdo Sobre la Agricultura, hayan eliminado los pocos efectos económicos positivos que pudieron haber tenido las reducciones arancelarias mencionadas (Finger y Nogués, 2001).

Gráfico IV.1. PROTECCIONISMO Y PRECIOS DE EXPORTACION



Fuente: OECD (2000) y Ministerio de Economía.

### *Textiles y vestimenta*

En textiles y vestimenta, el otro gran sector protegido por los países industriales, las negociaciones fueron un poco más favorables para los países en desarrollo. El Cuadro IV.2 muestra la secuencia temporal que se acordó para eliminar las cuotas del Acuerdo Multifibra.

Cuadro IV.2. DESMANTELAMIENTO DE LAS CUOTAS DEL ACUERDO MULTIFIBRA

Año	Porcentaje eliminado
1995	16
1998	17
2002	18
2005	49
Total	100

Memo: Varias Salvaguardias Especiales  
Fuente: Acuerdo Textil y Vestimenta

Como puede apreciarse, este programa tiene un período de implementación de 10 años que es más largo que el permitido por algunos Acuerdos de la RU a los países en desarrollo muchos

de los cuales sólo tenían un período de implementación de cinco años. Otra característica es que gran parte del desmantelamiento del Acuerdo Multifibra será implementado recién en 2005 cuando se eliminarán el 48% de las cuotas. Finalmente, al igual que con el Acuerdo sobre la Agricultura, las salvaguardias especiales del Acuerdo Textil y de Vestimenta debe haber eliminado una parte importante de la poca liberalización que podría haber ocurrido hasta la fecha.

Es importante recordar que las estimaciones más serias indican que esta liberalización implicará importantes beneficios para los propios países industriales. En términos de ingresos adicionales de los consumidores por menores precios, los mismos se estiman en el orden de \$40.000 millones de dólares (Hufbauer y Elliot, 1994 y Hertel et.al., 1996). Esto muestra cuán poderosos son algunos *lobbies* de países industriales donde al sistema político le cuesta actuar aún en en sectores donde la implementación de políticas de liberalización tendrían claros e importantes beneficios para sus ciudadanos.

## b) Desbalance de la RU

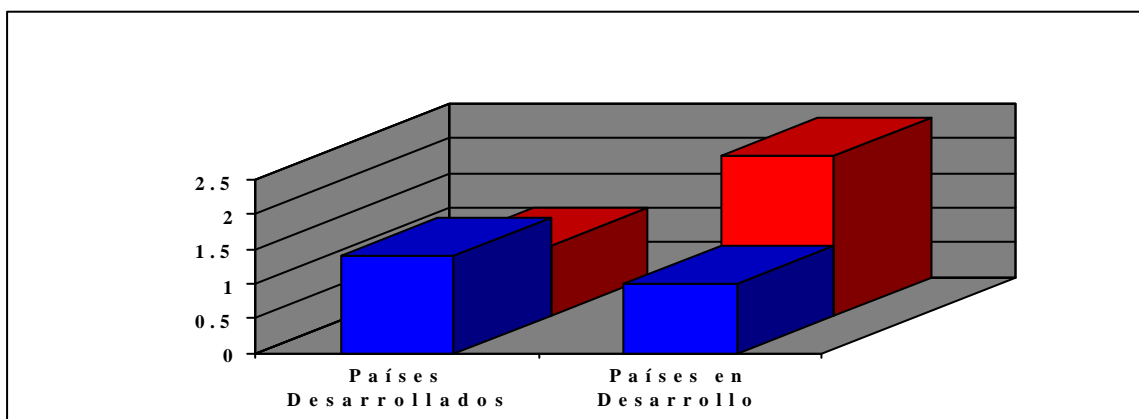
La falta de acceso a los mercados de los países industriales probablemente representa el problema más serio que enfrentan los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio. Esta falta de acceso también representa parte del serio desbalance de concesiones intercambiadas durante la RU. Acá queremos analizar este desbalance en mayor detalle. Analizamos primero el balance en las negociaciones de acceso a mercados y luego, en otros temas incluyendo propiedad intelectual y servicios.

### *Acceso a mercados*

Grafico IV.2. LA RONDA URUGUAY: REDUCCIONES ARANCELARIAS

Concesiones otorgadas.

Concesiones recibidas.



Fuente: Finger y Nogués, 2000

El fracaso de la RU en abrir de una manera clara y significativa los mercados para productos producidos competitivamente por los países en desarrollo, fue uno de los aspectos más negativos de estas negociaciones. Cabe mencionar que, en promedio, los países en desarrollo otorgaron disminuciones arancelarias a los productos de los países industriales que fueron en términos proporcionales más importantes que las disminuciones que éstos les otorgaron a los

primeros (Finger y Nogués, 2001). Esto se aprecia en el Grafico IV.2. Es decir, en el área de acceso a mercados, la RU tuvo un resultado desbalanceado en contra de los países en desarrollo.

Nótese también que mientras los países en desarrollo ya han implementado casi todos sus compromisos de acceso a mercados, los países industriales aún deben implementar importantes medidas de liberalización incluyendo la mayor parte de las restricciones cuantitativas del Acuerdo Multifibra.

#### *Propiedad intelectual y servicios*

El desbalance de la RU se acentúa cuando se incluyen las concesiones otorgadas en propiedad intelectual y en servicios. Esto es así, porque los países industriales son los que tienen una clara ventaja comparativa en innovaciones de productos y de procesos. Asimismo, estos países también tienen una clara ventaja comparativa en una gran mayoría de los servicios que fueron negociados en la RU.

Estas no fueron negociaciones fáciles. Por ejemplo, el patentamiento para las drogas farmacéuticas fue una concesión extraída de la Argentina y de muchos otros países en desarrollo, bajo la amenaza de represalias comerciales (Bhagwati y Patrick, 1990). Cabe destacar que el patentamiento de drogas farmacéuticas fue un área negociada casi sin conocimientos de los posibles efectos económicos que tendría esta política (Nogués, 1993 y Templeman, 1998)). Recién ahora se están conociendo estos efectos y en algunas enfermedades como el SIDA, el mundo está tomando conciencia de los elevados costos que para los países en desarrollo implica el Acuerdo Sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio usualmente conocido como Acuerdo TRIPS (por Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights).

Obviamente, este tema fue empujado por grandes compañías multinacionales que querían apropiarse de las rentas que generaría la implementación de patentes en países en desarrollo. La implementación forzada de los derechos de propiedad intelectual contrasta con la experiencia histórica de los países industrializados que implementaron incentivos de patentes cuando sus Gobiernos concluyeron que había llegado el momento de hacerlo. De esta manera, muchos países industriales implementaron protección patentaria a las drogas farmacéuticas sólo cuando habían llegado a estadios muy avanzados de desarrollo. Por ejemplo, en los siguientes países, la introducción de esta política se realizó en los años indicados: Francia: 1960; Alemania: 1968; Japón: 1976, Suiza: 1977 e Italia: 1978 entre otros. Para los años indicados, estos países habían llegado a un estadio de desarrollo que era mucho más adelantado que la de una gran mayoría de los países en desarrollo que firmaron el TRIPS en 1994.

En la Argentina y otros países en desarrollo, las obligaciones asumidas en el TRIPS implicarán transferencias masivas de rentas a los propietarios de la propiedad intelectual (Nogués, 1993). Este es un tema que ha generado y continúa generando serias fricciones entre varios países y debilita el sistema multilateral. El tema ha llegado a un punto tal que muy recientemente la Unión Europea ha anunciado su intención de incentivar a los laboratorios farmacéuticos a venderle a los países en desarrollo, medicinas para el tratamiento del SIDA a un precio cercano al costo de producción.

El Cuadro IV.3. indica que los países en desarrollo también otorgaron importantes concesiones en servicios. Por ejemplo, en la RU la Argentina consolidó concesiones de "presencia

comercial”, en una proporción significativa de los servicios publicos privatizados incluyendo elaboracion y distribucion de energia electrica, telecomunicaciones, distribucion de gas, etc. En todas estas áreas, la ventaja comparativa la tienen los países industriales y en la práctica, estos fueron los que adquirieron estas empresas durante el programa de privatizaciones.

Cuadro IV.3. ACUERDO GENERAL SOBRE COMERCIO DE SERVICIOS:  
NUMERO DE CONCESIONES CONSOLIDADAS EN LA OMC

País	Número
Argentina	208
Brasil	156
Chile	140
Hungría	336
Corea	311
Malasia	256
México	252
Sudáfrica	288
Tailandia	260
EE.UU.	384
UE	392

Fuente: Hoekman, 1999.

Por otra parte, la importancia de las concesiones recibidas por el mundo en desarrollo varían de país a país, pero para la Argentina y otros países especializados en productos primarios, las mismas se aproximan a un conjunto vacío. Los países en desarrollo con estructuras exportadoras más diversificadas, como varios del este asiático, recibieron concesiones más significativas.

### **c) Costos y problemas de implementación de los acuerdos multilaterales**

El único estudio del cual tenemos conocimiento, ha estimado que para un típico país en desarrollo, el costo de implementar varios de los nuevos acuerdos de la OMC implican una inversión de unos \$150 millones de dólares (Finger y Schuler, 1999). A diferencia de las negociaciones arancelarias del GATT que no implicaban costos de implementación, muchos de los nuevos acuerdos multilaterales incluyendo el TRIPS, el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario y el Acuerdo sobre Valoración Aduanera para ser eficientemente administrados, requieren inversiones millonarias. Para dar una idea de las implicancias de estas “obligaciones”, cabe mencionar que para un típico país pobre, inversiones de esta magnitud superan el presupuesto anual en salud y educación. Dado su estadio de desarrollo y los escasos recursos disponibles, estas inversiones requeridas por los compromisos multilaterales asumidos no son prioritarias y sin embargo, son obligatorias. Es decir, de acuerdo a las reglas multilaterales, el incumplimiento con estas obligaciones puede implicar que estos países sean llevados ante el Tribunal de Solución de Controversias de la OMC.

Hay otros problemas de implementación que incrementan los costos de comerciar que enfrentan los países en desarrollo. Uno de estos problemas está asociado con el crecimiento vertiginoso de los estándares sanitarios y fitosanitarios como así también de las normas técnicas. Muchos países en desarrollo no poseen una infraestructura adecuada para crear, administrar y verificar estándares y normas técnicas. Debido a esto, cuando sus productos son exportados, los países importadores les imponen test y certificaciones que en muchos casos son muy costosos. Por otra parte, la ausencia de una base científica, les impide a los países en desarrollo participar productivamente en la elaboración de estándares internacionales. Por

ejemplo, en la International Standard Organization (ISO), los países en desarrollo sólo poseen un 5% de los cargos. Una débil base científica también les impide defenderse de manera adecuada de posibles estándares y normas que pueden haber sido diseñados con fines protectivos por los países importadores.

#### **d) Otros problemas**

En la categoría de “otros problemas” hay uno que consideramos importante mencionar: las regulaciones contra la competencia desleal. En muchos países industrializados, los mecanismos contra la competencia desleal tienen requerimientos que a menudo los países en desarrollo no pueden satisfacer adecuadamente. Estos requerimientos incluyen estándares muy estrictos en términos de tiempos administrativos, en términos de los costos asociados y en términos de la naturaleza de las preguntas cuya respuesta son a menudo difícil y costosas de cuantificar. Debido a éstos y otros temas relacionados, en cuanto un Gobierno de un país industrial abre un caso de competencia desleal, los importadores de los productos que compiten con la producción doméstica cambian la fuente de abastecimiento con lo cual el país en desarrollo acusado de hacer dumping, se ve perjudicado por la investigación aún cuando el resultado final muestre que no estaba practicando comercio desleal. Por lo tanto, estos sistemas representan mecanismos que son muy eficientes para parar importaciones pero muy ineficientes para cumplir con su mandato que es el de promover la competencia leal. Como se mostró en el capítulo II Argentina ha estado sujeta a este tipo de denuncias fundamentalmente en los países del NAFTA. Estos mecanismos deben reformarse, pero algunos países industriales se oponen tenazmente a que este tema sea incluido en la agenda de negociaciones.

Concluimos esta sección sobre el sistema multilateral mencionando que este sistema fue uno de los principales pilares del resurgimiento económico de los hoy llamados países industriales. A lo largo de varias décadas de negociaciones multilaterales, este sistema logró un alto grado de apertura de estas economías. La gran mayoría de los países en desarrollo no participó de estas negociaciones pero a través del principio de nación más favorecida, muchos se beneficiaron de la liberalización negociada por los países industriales. Desde alrededor de mediados de la década del 80, varios países en desarrollo decidieron abrir sus economías de manera unilateral y en este espíritu decidieron que había llegado el momento de participar activamente de las negociaciones multilaterales. La RU representó una gran oportunidad para que estos países pudieran expandir sus exportaciones a los países industriales.

Desafortunadamente, la RU representa un quiebre en las características estructurales del sistema multilateral. Esta sección ha analizado algunas características de este quiebre incluyendo (i) un claro debilitamiento del principio de reciprocidad y beneficios mutuos, (ii) la falta de transparencia de muchas negociaciones, (iii) una débil participación de muchos países en desarrollo tanto en las negociaciones, como en las deliberaciones de la OMC, en parte ocasionada por la escasez de recursos, (iv) una rigidez de las reglas y obligaciones del sistema multilateral en reconocer los problemas específicos de los países en desarrollo y, (v) un crecimiento del poder de *lobbies* frente a sus gobiernos.

Desde la óptica de los países en desarrollo, éstos son problemas serios. Por ejemplo, el elevadísimo proteccionismo agrícola que enfrentan países como la Argentina, ocasiona costos asociados no solo con las pérdidas de exportaciones sino también como consecuencia de los elevados costos financieros que esta pérdida de exportaciones ocasiona a través del efecto sobre el riesgo-país. Este relación entre comercio y financiamiento es un tema central del

mandato de los Ministros de Comercio a que la OMC busca una coherencia entre los problemas comerciales y los problemas financieros.

## IV.2 El auge del regionalismo.

En parte como respuesta al estacamiento de las negociaciones multilaterales, y éste fue claramente el caso con la Ronda Uruguay a principios de los noventa, muchos países empezaron a buscar solucionar los problemas de acceso a mercado a través de la celebración de acuerdos regionales y bilaterales. Como se muestra en el siguiente cuadro, los países latinoamericanos fueron muy activos en esta materia. Hasta el año 1994 y desde comienzos de 1990, se habían firmado mas de 20 acuerdos. La mayoría de estos acuerdos involucraban sin embargo sólo a países en desarrollo, con la importante excepción del acuerdo del NAFTA celebrado entre México, EE.UU. y Canadá en 1993.

**Cuadro**  
**Acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio en las Americas**

1. Argentina Brazil 1990	14. NAFTA 1993
2. Bolivia-Uruguay 1991	15. Brazil-Peru 1993
3. Argentina-Colombia 1991	16. Mexico-Caricom 1993
4. MERCOSUR 1991	17. Mexico-Costa Rica 1994
5. Chile- Mexico 1991	18. Bolivia-Brazil 1994
6. Chile Argentina 1991	19. Mexico-Bolivia 1994
7. Argentina -Bolivia 1992	20. Chile Bolivia 1994
8. Bolivia-Peru 1992	21. Chile-Ecuador 1994
9. Argentina-Venezuela 1992	22. Colombia-Venezuela-Mexico 1994
10. Argentina-Ecuador 1993	23. Venezuela-Caricom 1994.
11. Bolivia- Chile 1993	24. Colombia-Caricom 1994
12. Chile-Venezuela 1993	25. Brazil-Venezuela 1994
13. Chile-Colombia 1993	26. Bolivia-Paraguay 1994

Source: Fischer and Meller (1999).

En este sentido esta primer “ola” de acuerdos regionales tuvo fundamentalmente como objetivo una mayor apertura y liberalización recíproca entre los países de Latinoamérica y por lo tanto no buscó solucionar los problemas de acceso a los mercados de los países desarrollados como EE.UU. y la UE. Este fue el objetivo de una segunda secuencia de acuerdos bilaterales y regionales que se han materializado en forma más reciente y que explícitamente involucra a países en desarrollo con países desarrollados. Este es el caso de los acuerdos de Chile con Canadá y en forma más reciente la promesa de un acuerdo con EE.UU. También México ha estado activo al celebrar recientemente un acuerdo con la UE.

Por supuesto que la iniciativa del ALCA, lanzada por EE.UU. en el año 1994, ofrece la posibilidad a todos los países latinoamericanos de integrarse comercialmente con las economías de EE.UU. y Canadá. Argentina, a través del Mercosur, está participando activamente en estas negociaciones. Por el lado de la UE, la única negociación hoy abierta para la Argentina es la que se desarrolla en el contexto del Acuerdo Marco de Cooperación Mercosur-UE firmado en diciembre de 1995. A continuación se resumen brevemente el estado

de las negociaciones tanto en el ALCA y como con la UE en el marco de estos acuerdos. Esta información servirá de base para el análisis de la sección siguiente donde se intenta evaluar en qué medida estos acuerdos solucionan las dificultades que enfrenta Argentina en esos mercados.

## **EI ALCA**

Como es bien sabido el ALCA se inició a partir de la Cumbre de las Américas celebrado en diciembre de 1994 en Miami. En aquella reunión los presidentes de las 34 democracias de la región acordaron establecer un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y concluir las negociaciones antes del año 2005. Institucionalmente las negociaciones del ALCA son conducidas por la asamblea de ministros de comercio de los 34 países (con presidencia rotativa) la cual se ha reunido ya en cinco ocasiones (Junio 1995 en Denver, EE.UU.; Marzo 1996 en Cartagena, Colombia; Mayo 1997, Belo Horizonte, Brasil; Marzo, 1998, San Jose, Costa Rica y Noviembre 1999, Toronto, Canadá). La conducción ejecutiva de las negociaciones está a cargo del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) el cual está compuesto por los viceministros de comercio de cada país. Existen nueve grupos de negociación que reportan al CNC y abarcan los diversos temas que han sido incluidos en la negociación. Estos son: (1) acceso a mercados; (2) inversiones; (3) servicios; (4) compras del sector público; (5) solución de controversias; (6) agricultura; (7) propiedad intelectual; (8) subsidios, antidumping y derechos compensatorios; (9) política de competencia. Finalmente, existe un grupo consultivo sobre economías más pequeñas y grupo de apoyo administrativo y sustantivo provisto con recursos financieros y humanos del Comité Tripartito constituido por la OEA, CEPAL y el BID.

Formalmente las negociaciones se iniciaron en abril de 1998 a partir de la reunión de presidentes en Santiago, Chile. No obstante en la práctica, tal como surge de diversos documentos oficiales (ver Declaración Ministerial, Quinta Reunión Ministerial de Toronto; Informe del GNAM al CNC) la negociación propiamente dicha no ha comenzado, y solo se ha avanzado en la discusión de cronogramas de actividades, programas de tareas, cuestiones metodológicas, etc. Estas cuestiones metodológicas son, no obstante, críticas y pueden en cierta manera determinar el futuro alcance de los acuerdos. Por ejemplo, un aspecto crucial para Argentina es si en la negociación arancelaria se deben respetar o no y por cuánto tiempo, las concesiones que los países ya otorgaron en forma previa a través de acuerdos bilaterales o subregionales (ej. Mercosur). Claramente, en éste y en otros aspectos metodológicos (y por supuesto luego en la negociación propiamente dicha) Argentina debe realizar una evaluación de cuál es la opción que mejor responde a sus intereses, aún cuando esta opción deba después consensuarse con sus socios del Mercosur.

Este ejemplo muestra que hoy en el ALCA ya se están empezando a discutir cuestiones sustantivas. Mas aún, ya existe un borrador de los textos referido a cada uno de los capítulos del Acuerdo que sirvan de marco para las negociaciones de los distintos temas. En tal sentido allí se detallan los consensos alcanzados, y también (entre corchetes) se indica la naturaleza de los puntos conflictivos con una descripción de las distintas propuestas.

## **Mercosur-UE**

Comparadas con las negociaciones del ALCA, las negociaciones entre el Mercosur y la UE que se estan llevando a cabo a través del acuerdo Marco de Cooperacion Inter-Regional tienen un menor grado de avance y estructuración. En realidad la iniciativa de la UE surgió en parte como reacción a la iniciativa del ALCA por parte de EE.UU. El temor de que una rebaja arancelaria continental descoloque la oferta de productos Europeos en los mercados del

Mercosur (a favor de los productos de EE.UU. y Canadá) esta muy presente en el hecho de que la unicas áreas en donde la Comision Europea tiene mandato para negociar con el Mercosur son tarifas y servicios.

#### **IV.3 La lista de temas (productos) sensibles para Argentina en los mercados del NAFTA y la UE y la estrategia de negociaciones comerciales con esas economías.**

¿Hasta que punto el marco de las negociaciones establecidas en el ALCA y con la UE sirven o resuelven los problemas de acceso a mercado para los productos argentinos que fueron descriptos en el capitulo II? ¿Qué tipo de restricciones o políticas proteccionistas Argentina debería plantear como prioritarias a ser eliminadas en esos Mercados? ¿Qué tipo de negociación, multilateral, regional o bilateral podría ser la más efectiva para obtener dichas concesiones? En lo que sigue se intenta una respuesta preliminar a estas preguntas.

Recordemos en primer lugar la lista de temas y/o polticas prioritarias que Argentina tienen en cada mercado:

En Estados Unidos y Canadá:

- ?? Altos aranceles a la importación de productos agropecuarios
- ?? Cuotas arancelarias que también afectan a los productos agropecuarios
- ?? Licencias de importación no automáticas
- ?? Antidumping (en el caso de EE.UU. pero no de Canadá)
- ?? Argentina tiene una participación de solo el 1,3% en las importaciones totales de EE.UU. sujetas a estas restricciones (el total importado por estas posiciones fue de de 64.000 millones de dólares en 1998). En el caso de Canadá, Argentina participa con sólo el 0,6% de las importaciones sujetas a estas restricciones (importaciones totales de 9.600 millones de dólares).

En la Unión Europea:

- ?? Altos aranceles a la importación de productos agropecuarios
- ?? Cuotas arancelarias que también afectan especialmente a la importación de productos agropecuarios.
- ?? Licencias de importación no automáticas
- ?? Precios de entrada y salvaguardias agrícolas
- ?? Subsidios a la exportación
- ?? Argentina tiene una participación de sólo el 2,2% del total de las importaciones que la UE hace a través de las partidas arancelarias sujetas a estas restricciones (las exportaciones fueron aproximadamente 78.000 millones de dólares en 1998).

Nótese que en la selección de aquellas políticas que mas afectan a las exportaciones argentinas en ambos mercados hemos eliminado los subsidios a la producción y sólo se han incluido los subsidios a las exportaciones en el caso de la UE. Esto es consecuencia de tomar en cuenta el análisis sobre el impacto de estas políticas presentado en la sección III.3. Allí se muestra que los subsidios a la producción no son las políticas que más perjudican a las exportaciones argentinas. Por otro lado, sólo en el caso de la UE los subsidios a las exportaciones tenían efectos significativos sobre nuestras ventas externas.

Este tipo de resultado sugiere que en las negociaciones agrícolas a realizarse en la OMC la Argentina debería poner menos énfasis en la eliminación de los subsidios a la producción doméstica, y en cambio mucho más acento en la eliminación de barreras que dificultan el

acceso al mercado (aranceles y medidas no arancelarias), junto con la eliminación de los subsidios a las exportaciones. En el tema de los subsidios a la producción, la recomendación sería profundizar la leve tendencia observada hasta ahora de reemplazar estas ayudas por pagos directos que no estén asociados a los niveles corrientes de producción o rendimiento.

Ahora, si bien la liberalización multilateral del mercado agrícola generaría ganancias importantes para Argentina<sup>16</sup>, el análisis presentado sobre los resultados de la última ronda multilateral no deja mucho lugar para el optimismo, en términos de la real posibilidad que ello ocurra en un tiempo medianamente próximo. La pregunta que surge es, entonces, si la eliminación de algunas de las medidas apuntadas en la lista correspondiente a cada mercado podría obtenerse en un esquema de negociación regional o bilateral.

### **Las negociaciones con EE.UU. y Canadá**

Comencemos con el caso de las barreras presentes en EE.UU. y Canadá. En lo que respecta al tema agrícola, la posición de Estados Unidos en el ALCA respecto de este tema es lograr el libre comercio de estos productos junto con el desmantelamiento de los subsidios a la exportación (ver Nogués 2001 y [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)). Claramente esta es una posición que de llevarse a la práctica atendería buena parte de la "shopping list" que Argentina tiene en el tema agrícola con EE.UU. y Canadá. Aquí Argentina debería insistir que libre comercio significa no solo bajar aranceles de estos productos sino también eliminar los contingentes o cuotas arancelarias que la han discriminado en forma sustantiva del mercado de estos países a favor de otros proveedores. Otro tema son las licencias de importación no automáticas mucho de los cuales tienen origen en el no reconocimiento mutuo de controles y garantías fitosanitarias entre los países. Aquí también debe buscarse formas de cooperación y asistencia técnica para que los organismos locales puedan impartir dichos certificados, los cuales sean reconocidos en EE.UU. y Canadá. El otro tema crucial con EE.UU. (y no tanto con Canadá) es la política antidumping y de derechos compensatorios. Estados Unidos tiene un régimen muy proteccionista y discrecional (mucho más que el que actualmente emplea la Argentina) que ha afectado muchas de las exportaciones argentinas ha dicho mercado.

Se pueden obtener concesiones de EE.UU. y Canadá en estas áreas en un contexto de negociación regional? Es el ALCA el ámbito adecuado? Todos estos temas están planteados en el ALCA y como se mencionó en algunos la posición de Argentina y Estados Unidos no es tan lejana como en el tema agropecuario. En el tema antidumping Argentina debería proponer un uso mucho más restringido de este mecanismo<sup>17</sup>. Por ejemplo, subiendo el coeficiente "de minimis" para las importaciones provenientes de la región<sup>18</sup>. De todas formas, aún bajo el paraguas del ALCA, Argentina desde el Mercosur debería procurar un ámbito de negociación directa con EE.UU. y Canadá con la idea de asegurarse la efectiva implementación (*enforcement*) de algunas de las políticas de acceso a mercado. El Mercosur por ser el mercado más grande de la región fuera de EE.UU. tiene mucho más que ofrecer a cambio comparado con las otras regiones del continente. En particular la rebaja arancelaria que eventualmente el

---

<sup>16</sup> Sobre todo en el caso de una completa eliminación de las barreras señaladas. Como se muestra en Fundación Mediterránea (2000) las ganancias son mucho más modestas en el caso de reducciones parciales (ej.30%).

<sup>17</sup> La propuesta de máxima podría ser eliminarlos completamente ya que en estos momentos nuestro país casi no tiene investigaciones de dumping o derechos compensatorios contra EE.UU. y si en cambio existe un importante número de casos que EE.UU. ha abierto contra Argentina.

<sup>18</sup> Este coeficiente indica el valor mínimo de las importaciones provenientes de un origen (como % del total de importaciones) que debe verificarse para que una denuncia antidumping pueda llevarse a cabo (en la actualidad es del 3%).

Mercosur va a otorgar es mucho más significativa que la que se produciría en otras economías (ej. Chile) y por supuesto mucho más significativa que la que tienen para ofrecer EE.UU. o Canadá donde los aranceles, sobre todo en bienes manufacturados, ya son muy reducidos.

### **La agenda de negociaciones con la UE**

Como se mostró en la sección III Argentina tiene mucho para ganar en el caso de que a través de un Acuerdo con la UE se logren eliminar las barreras que afectan a las exportaciones argentinas en ese mercado. En realidad, dicho análisis sugirió que una negociación exitosa de estas barreras con la UE era casi equivalente para nuestro país que lo que hubiese resultado de una eliminación a escala mundial. Esto claramente es una buena noticia en el sentido que Argentina podría reproducir los resultados de una costosa y larga negociación multilateral con "sólo" negociar la eliminación de estas barreras con la UE. La segunda buena noticia, cuando se piensa en encarar una negociación de este tipo con la UE, es que para Argentina no es un tema prioritario la eliminación o reducción de los subsidios domésticos a la producción. Este es un tema muy sensible al interior de la Comunidad y que difícilmente hubiera sido posible negociar en forma bilateral o regional con la UE.

Aún así la pregunta relevante es bajo que escenario de negociación regional o bilateral podría la Argentina obtener una significativa eliminación en las otras barreras. En particular, reducción de aranceles en los productos agropecuarios, eliminación de las cuotas arancelarias, licencias no automáticas, eliminación de precios de entradas, mayor restricción en el uso de salvaguardias agrícolas y una substancial baja en los subsidios a las exportaciones. Por supuesto que lo que se pueda obtener dependiera en parte de lo que Argentina pueda otorgar a cambio. Aquí, como en el caso de las negociaciones con Estados Unidos, las posibilidades de Argentina se elevan sustancialmente si negocia desde el Mercosur. La reducción de tarifas que ofrecería el Mercosur, desde ya sustantiva dado el todavía elevado arancel externo, le da acceso a la UE a un Mercado mucho mas amplio que si Argentina negociara individualmente. Por otro lado el Mercosur (básicamente Brasil) tienen mucho que ofrecer por el lado de Servicios.

La cuestión es si esto es suficiente para obtener de la UE concesiones significativas. Aquí quizás hay que actuar con pragmatismo, insistiendo que Argentina (y el Mercosur) quiere mejorar el acceso al mercado de sus productos sin pretender que la UE para ello tenga que eliminar todo el aparato de protección. En particular, una vez reconocido por las partes el daño que estas políticas provocan, se trata de negociar "compensaciones" las cuales puedan reproducir (sean equivalentes a) los resultados que se obtendrían en un contexto donde las políticas proteccionistas sí se hubieran eliminado. Por ejemplo, si la UE no puede negociar la eliminación de los subsidios a las exportaciones en el marco de un Acuerdo entre la UE y el Mercosur (claramente este es un tema multilateral y, además, el Consejo de la Unión no le dio mandato a la Comisión negociadora para tratar estos temas), el Mercosur podría exigir a cambio una mayor participación en las cuotas arancelarias. Como se mostró en la sección III Argentina participa con solo un 2.2 % de las importaciones sujetas a éstas y otras restricciones, por lo que habría un considerable margen para aumentar esa participación.

Por otro lado, la negociación arancelaria con la UE tiene sentido para el Mercosur (y para Argentina) si entre los aranceles se incluyen aquellos que afectan a los productos agropecuarios. El trabajo de la Fundación Mediterránea muestra que las mayores ganancias provienen de la eliminación de estos aranceles los cuales para muchos productos agropecuarios tienen valores superiores al 100%. En el tema de las licencias no automáticas, también los acuerdos bilaterales deberían buscar la cooperación de las agencias nacionales de

certificación y control fitosanitario para poder reconocer los certificados emitidos en cada país y así agilizar y bajar el costo de obtención de estas licencias (en el caso que estén originadas en cuestiones fitosanitarias).

## V. Referencias bibliográficas

Carrera y Sturzenegger (2000): Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur. Fondo de Cultura Económica y Fundación Gobierno y Sociedad.

Chudnovsky, D. y López, A. (2000): "El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR en los años 1990: características, determinantes e impactos". CENIT. Mimeo. Noviembre 2000.

Consejo Empresario Argentino (2001): La Globalización, la Argentina, y Cada Uno de Nosotros.

Bianchi, E. y Robbio, J. (1994): Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Desviación de Comercio en Perjuicio de Argentina y Brasil. Economía Mexicana. Enero-Junio.

CEI (2000): Mercosur 2000. Crecimiento económico y nuevas oportunidades de inversión. MRR.EE., CIyC.

CEP (1998): "La IED en la Argentina de los '90. Tendencia y perspectivas". Estudios de la Economía Real N° 10. Octubre 1998.

CNCE (1999a): Informe de Barreras a las Exportaciones argentinas en el NAFTA. CNCE, Junio

CNCE (1999b): Informe de Barreras a las Exportaciones argentinas en la Unión Europea. CNCE, Octubre.

CNCE (2000): Informe anual 1999.

Finger and Nogués (2001): "Unbalanced WTO Negotiations and the Domestic Politics of Reform". Mimeo.

Finger and Schuler (2000): "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge". The World Economy.

Fundación Mediterránea (2000): "Las distorsiones de los mercados mundiales de alimentos y su impacto en la Argentina". Mimeo. Marzo.

Garriga y Sanguinetti (1995): "¿Es el Mercosur un Bloque Natural?: Efectos de la política Comercial y la Geografía sobre el Comercio Regional" Estudios Económicos, Revista de la Fundación Mediterránea, Abril/Junio 1995.

Hathaway and Ingco (1996): "Agricultural Liberalization and the Uruguay Round". En Martín, W. And Winter, L eds. 1996.

Heymann, D. Y F. Navajas (2000): Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur: Algunas reflexiones. En Carrera y Sturzenegger, eds. (2000).

Hoekman (1996): "Assessing the General Agreement on Trade in Services". En Martín, W. And Winters, eds (1996).

INTAL: Reporte Mercosur. Varios números.

Leamer (1998): Regionalism and Global Free Trade. Mimeo.

Martín, W. and L. Winters (1996): The Uruguay Round and the Developing Economies. Cambridge University Press.

Nogués J. (1993): "Social Costs and Benefits of Introducing Patent Protection for Pharmaceutical Drugs in Developing Countries". The Developing Economies. , Marzo.

Nogués, J. (2001): "La Institucionalización de la Globalización: Negociaciones Nacionales, Bloques Económicos". En Consejo Empresario Argentino (2001).

Pagliari, B y P. Sanguinetti (1998): Institutional Issues and the Result of the Tariff and Non tariff Liberalization in Mercosur. Mimeo, Universidad Torcuato Di Tella.

Yeats (1997): Does Mercosur trade performance raise concerns about the effect of regional trade agreements?. World Bank Policy Research Working Paper.

World Bank (2000): Trade Blocs.

World Trade Organization (2000): Trade Polict Review, EE.UU..