



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe

ITD

División de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos

Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista: Revisión e implicancias de política de las barreras contra el MERCOSUR

Julio J. Nogués

**Los exportadores agropecuarios
en un mundo proteccionista:
Revisión e implicancias de política
de las barreras contra el MERCOSUR**

Julio J. Nogués

Intat ITD

Octubre 2004
Documento de Trabajo 16

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD) del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

Departamento de Integración y Programas Regionales

Nohra Rey de Marulanda	Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Robert Devlin	Subgerente, Departamento de Integración y Programas Regionales
Peter Kalil	Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, INT
Juan José Taccone	Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, INT

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos
1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista:
Revisión e implicancias de política de las barreras contra el MERCOSUR
1ª ed. - Buenos Aires: IDB-INTAL, 2004.
94 p.; 28 x 21 cm.

ISBN 950-738-200-3

1. Comercio Exterior Agropecuario 2. Mercosur I. Título
CDD 382.61: 630 8

US\$ 5.00

Edición:
Susana Filippa

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EL COMERCIO AGROPECUARIO DEL MERCOSUR	3
III.	LA PÉRDIDA DE EXPORTACIONES POR EL PROTECCIONISMO MULTILATERAL	9
	A. Agricultura y multilateralismo: La promesa incumplida de la Ronda Uruguay	9
	<i>Acceso a los mercados</i>	9
	<i>Subsidios a la exportación</i>	15
	<i>Ayuda interna</i>	19
	<i>Antidumping</i>	21
	B. Consecuencias comerciales y financieras del proteccionismo agropecuario	23
	<i>Efectos comerciales</i>	24
	<i>Nivel de los precios e inestabilidad de los precios</i>	25
	<i>Consecuencias financieras</i>	26
	C. Conclusiones	27
IV.	LA PÉRDIDA DE EXPORTACIONES POR EL AVANCE DEL REGIONALISMO	29
	A. IMPACTO DE LAS SUCESIVAS AMPLIACIONES DE LA UE	29
	<i>Grecia, España y Portugal</i>	30
	<i>Austria, Finlandia y Suecia</i>	32
	<i>Países de Europa Central y Oriental (PECO)</i>	35
	B. El TLCAN	37
	C. Otros ejemplos	40
	D. Conclusiones	41
V.	LA PÉRDIDA DE EXPORTACIONES POR POLÍTICAS PREFERENCIALES Y UNILATERALES	43
	A. El Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SGP)	43
	B. Otros programas de preferencias arancelarias	44
	C. La Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural de Estados Unidos (<i>US Farm Bill</i>)	45

<i>Programas para productos de base</i>	46
<i>Programas de conservación</i>	46
<i>Promoción de las exportaciones</i>	46
<i>Programas para productos específicos</i>	46
D. Conclusiones	47
VI. EVALUACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE ADOPTAR ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA EL COMERCIO EXTERIOR	49
A. Evaluación preliminar de las negociaciones de la Ronda de Doha	50
<i>La etapa inicial</i>	54
<i>La Reunión de Cancún</i>	49
B. Perspectivas del regionalismo: El laberinto del MERCOSUR en un mundo de regionalismo de efecto dominó	56
C. El cuarto pilar	58
D. Perspectivas a partir de las políticas preferenciales	59
E. Conclusiones	59
VII. LOS COSTOS Y BENEFICIOS DEL ALCA PARA EL COMERCIO AGROPECUARIO	61
A. La agricultura en el marco del ALCA	61
B. Otros beneficios y costos posibles del ALCA	64
<i>Beneficios</i>	64
<i>Costos</i>	65
VIII. SUGERENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS	69
APÉNDICE	73
BIBLIOGRAFÍA	

LOS EXPORTADORES AGROPECUARIOS EN UN MUNDO PROTECCIONISTA: REVISIÓN E IMPLICANCIAS DE POLÍTICA DE LAS BARRERAS CONTRA EL MERCOSUR

Julio J. Nogués *

I. INTRODUCCIÓN

De las diversas regiones del mundo, la de las Américas constituye el productor agropecuario más eficiente; la mayoría de las demás regiones registran una balanza comercial aproximada o se encuentran sistemáticamente en déficit. La mayor parte de los países latinoamericanos atraviesa una crisis severa, y la hipótesis implícita en el presente estudio es que, en parte, dicha crisis es atribuible al proteccionismo agropecuario. Los costos más altos derivados del fracaso de la Ronda Uruguay en la liberalización del comercio agropecuario recaen sobre América Latina, resultado que ha privado a las Américas de oportunidades para desarrollarse y reducir los niveles de pobreza. Una revisión selectiva de la bibliografía ofrece evidencia sobre algunos de los costos comerciales y de bienestar asociados con ese fracaso en el sistema multilateral de comercio. No es tan amplio el consenso acerca de que el proteccionismo agropecuario también ha acarreado costos financieros y que diversas políticas comerciales unilaterales y regionales han tenido asimismo una repercusión negativa para los exportadores agropecuarios eficientes. Este trabajo pretende ser una contribución a los conocimientos existentes sobre estos últimos temas. Si bien el análisis estadístico se refiere a la estructura y el impacto de las barreras impuestas al MERCOSUR, sobre todo a Argentina y Brasil, por parte de los países desarrollados, las conclusiones generales también son aplicables a otros países productores eficientes de América Latina. A partir del análisis se plantean sugerencias en materia de políticas sobre estrategias comerciales externas, aunque el presente trabajo no aborda el arancel exterior común de la subregión.

Este estudio está organizado de la siguiente manera: en la Sección II se presentan estadísticas agregadas y sectoriales sobre el comercio agropecuario. En la Sección III se ofrece un resumen de parte de la bibliografía sobre el fracaso de la Ronda Uruguay en la liberalización del comercio agropecuario. En la Sección IV se argumenta acerca de que el regionalismo ha erosionado las exportaciones de los países del MERCOSUR, tal como lo demuestran varios ejemplos de productos específicos. En la Sección V se analizan las probables repercusiones que las políticas unilaterales, incluidos los esquemas preferenciales, pueden tener sobre los exportadores eficientes. En la Sección VI se abordan las políticas comerciales regionales y las conclusiones de la sección se respaldan con ejemplos de productos específicos sobre cómo el regionalismo ha reducido las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR. La Sección VII ofrece un debate sobre las razones por las cuales

* Profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Maestría en Agronegocios de la Universidad del CEMA (e-mail: jnogues@infovia.com.ar). El autor desea agradecer a Robert Devlin por sugerirle que escribiera este estudio, así como los utilísimos comentarios de un asesor editorial que decidió permanecer en el anonimato. También hace extensivo su agradecimiento al licenciado Pablo García, quien preparó muchas de las tablas incluidas en este estudio, y a la señora María Gondell por su eficiente trabajo editorial. Cualquier error eventual es de mi exclusiva responsabilidad. El presente trabajo fue encargado por la ITD/INT.

resulta improbable que la Ronda de Doha para el Desarrollo dé como resultado mejoras significativas en el acceso de productos agropecuarios al mercado, y analiza la noción de que el MERCOSUR está perdiendo terreno en un mundo que promete seguir caracterizándose por un regionalismo de efecto dominó. Para los exportadores agropecuarios eficientes, la conclusión de este estudio es pesimista: el mundo continuará brindando una elevada protección al sector agropecuario. ¿Qué debe hacerse, entonces? Está claro que las estrategias de negociación y liberalización del pasado han fracasado, de manera que hay que probar con nuevos mecanismos. En la Sección VIII se utilizan los datos reunidos en este artículo para sugerir que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es, en la actualidad, la principal alternativa que en cierta medida augura la eliminación de algunas barreras al comercio agropecuario, si bien aún no se avizoran con claridad los costos que habrán de pagarse por la expansión del mercado regional. El estudio culmina con un panorama sobre otras sugerencias en materia de políticas que pueden adoptarse.

II. EL COMERCIO AGROPECUARIO DEL MERCOSUR

En esta sección se presenta un amplio panorama sobre el comercio agropecuario de los países miembros del MERCOSUR y se pone de relieve la importancia crucial que dicho comercio reviste a la hora de determinar las oportunidades de crecimiento de la subregión. Cabe destacar que en la década de 1990 las exportaciones agropecuarias y no agropecuarias crecieron a tasas marcadamente diferentes: 34% y 89%, respectivamente. Esta diferencia en el desempeño fue la continuación de una tendencia de retraso en el comercio agropecuario que tuvo su inicio hace varias décadas. El Cuadro II.1 muestra que, de las diversas regiones del mundo, Europa Occidental y las Américas (América del Norte y América Latina) son los principales exportadores agropecuarios. Mientras que la primera es un importador neto, la segunda es un exportador neto.¹ El cuadro señala, asimismo, que en la década de 1990 se registró una pequeña variación en la participación en las exportaciones agropecuarias de las regiones del mundo. La leve caída en la participación de Europa Occidental ha sido compensada por el incremento en las participaciones de América Latina, África y Asia.²

CUADRO II.1
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS MUNDIALES

Origen	1990	1995	2000
Exportaciones agropecuarias mundiales (en US\$ miles de millones)	414	577	558
Participación (%)			
América del Norte	20	19	19
América Latina	10	10	12
Europa Occidental	45	43	41
Europa Oriental *	3	4	4
África	1	4	3
Asia	17	19	19
Otros	4	1	2
<i>Memo:</i> Exportaciones mundiales (en US\$ miles de millones)	3.388	4.934	6.186

Nota: * Se incluyen los países bálticos y de la Comunidad de Estados Independientes.

Fuente: OMC.

El Cuadro II.2 muestra la relación de las exportaciones entre los años 2000 y 1990. El rápido crecimiento de las exportaciones de Europa Oriental a partir de un umbral relativamente bajo es seguido por América Latina. La mejora que experimentaron estas dos regiones en los resultados de las exportaciones obedece principalmente a políticas unilaterales de liberalización del comercio que, en ocasiones (ver Sección V), podrían haberse visto fortalecidas por acuerdos regionales de comercio.³ El cuadro revela que el segmento más dinámico del comercio agropecuario es el de las

¹ Es bien sabido que la mayoría de las exportaciones agropecuarias de la Unión Europea requieren elevados subsidios.

² No todos los países latinoamericanos son productores agropecuarios altamente eficientes. Por ejemplo, México y algunos países de la Comunidad Andina producen diversos productos agropecuarios en un contexto de elevadas barreras a la importación.

³ Los acuerdos regionales de comercio suelen generar intercambio entre los miembros y desviar las corrientes comerciales alejándolas de los que no son miembros. En la Sección V se analizan algunos de estos efectos sobre las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR.

exportaciones de alimentos, que creció a un ritmo significativamente más veloz que el de las materias primas agropecuarias en la década de 1990. La única excepción es América Latina, donde las exportaciones de materias primas crecieron más rápidamente que las exportaciones de alimentos, aunque los motivos aún no están claros.

**CUADRO II.2
RELACIÓN DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
POR REGIÓN EXPORTADORA ENTRE 2000 Y 1990**

Origen	Total de productos agropecuarios	Relación correspondiente a alimentos	Materias primas
América del Norte	1,29	1,36	1,21
América Latina	1,65	1,66	2,00
Europa Occidental	1,23	1,29	1,00
Europa Oriental *	1,85	N/D	N/D
África	1,19	N/D	N/D
Asia	1,49	1,66	1,14
El mundo	1,35	1,40	1,17

Nota: * Se incluyen los países bálticos y de la Comunidad de Estados Independientes.

Fuente: OMC.

El Cuadro II.3 presenta la relación de las exportaciones agropecuarias de América Latina entre el año 2000 y 1990 por destino. Las exportaciones regionales crecieron a un ritmo mayor. Como se señala más adelante, este fenómeno también estuvo vinculado a políticas de liberalización y de comercio regional. En cuanto a la caída en las exportaciones hacia Europa Oriental, cabe destacar que en 1990 el 25% de las importaciones de esta región tenían como origen a América Latina, pero diez años más tarde ese porcentaje había descendido al 7,5%. Por el contrario, durante el mismo período la participación de Europa Oriental en las importaciones provenientes de Europa Occidental creció del 27% al 41%.

**CUADRO II.3
RELACIÓN DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS DE AMÉRICA LATINA
POR DESTINO ENTRE 2000 Y 1990**

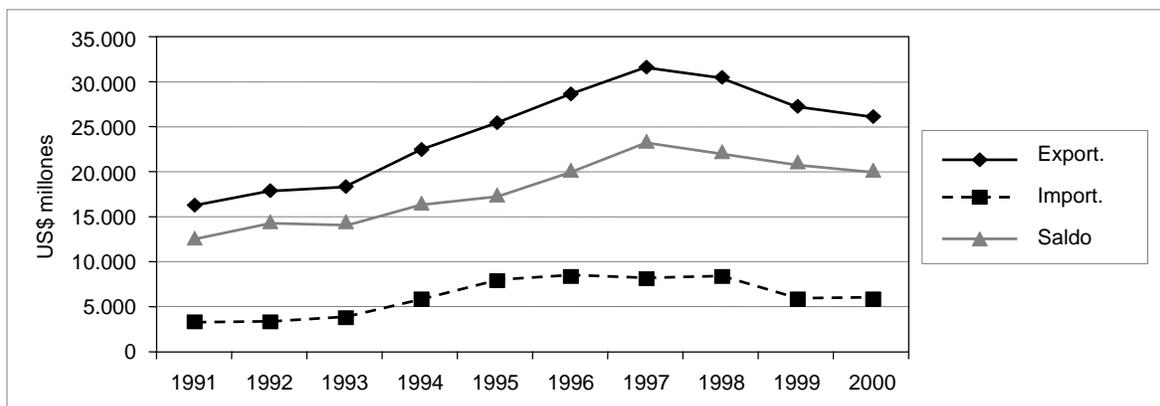
Destino	Total de productos agropecuarios	Alimentos	Materias primas
América del Norte	2,20	2,11	0,75
América Latina	3,00	2,50	1,57
Europa Occidental	1,38	1,33	1,50
Europa Oriental *	0,35	0,35	0,29
África	1,79	1,84	1,50
Asia	2,13	2,33	1,48
El mundo	1,65	1,66	2,00
<i>Memo:</i> Exportaciones en 2000 (en US\$ miles de millones)	66,00	57,90	8,10

Nota: * Se incluyen los países bálticos y de la Comunidad de Estados Independientes.

Fuente: OMC.

El Gráfico II.1 muestra las corrientes comerciales agropecuarias de los países del MERCOSUR en la década de 1990. La característica más digna de destacar, como se señaló anteriormente, es el excedente sistemático en el comercio agropecuario. El Cuadro II.4 pone de manifiesto la elevada participación de las exportaciones agropecuarias en el total de exportaciones.⁴ Por esto, las dificultades para el acceso a los mercados extranjeros como consecuencia del proteccionismo agropecuario entraña un serio golpe para las exportaciones regionales y las perspectivas de crecimiento de los países miembros. Como se muestra más adelante, ésta es precisamente la situación que están enfrentando estos países en muchos mercados.

GRÁFICO II.1
CORRIENTES COMERCIALES AGROPECUARIAS DEL MERCOSUR



Fuente: BID-INTAL.

CUADRO II.4
PARTICIPACIÓN DE CINCO, DIEZ Y TOTAL DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS EN EL TOTAL DE EXPORTACIONES
(en porcentajes)

País	Número de posiciones *	1991	2001
Argentina	Cinco	28,8	26,0
	Diez	40,0	30,7
	Total	60,4	44,4
Brasil	Cinco	14,8	19,3
	Diez	18,3	25,3
	Total	25,2	27,9
Paraguay	Cinco	45,5	65,0
	Diez	49,1	69,1
	Total	52,5	69,5
Uruguay	Cinco	16,0	34,9
	Diez	22,0	42,6
	Total	40,0	45,1

Note: * Seis dígitos de la Nomenclatura Comercial del MERCOSUR.

Fuente: BID-INTAL [1991] y Comtrade - Naciones Unidas [2001].

⁴ Salvo indicación en contrario, a fin de facilitar los cálculos los siguientes gráficos y cuadros identifican las exportaciones agropecuarias con aquellas de los capítulos 1 a 24 del Sistema Armonizado (SA). En cambio, la definición de "agricultura" de la OMC es la correspondiente al Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura (OMC [1994]). Básicamente, esta definición excluye el Capítulo 3 (pescado y productos de pescado) e incluye una serie de productos tales como cueros y pieles, lana y pelo y algodón en rama, entre otros. El presente trabajo se centra más en tendencias amplias que en productos específicos, y esas diferencias no alteran sus conclusiones.

En el Cuadro II.5 se presentan las exportaciones agropecuarias de Argentina, Brasil y el MERCOSUR por destino. Es evidente que el propio MERCOSUR ha sido el mercado exportador más dinámico, seguido por las ventas a otros países latinoamericanos. En el caso de Argentina, las ventas a la UE son las que menos crecieron; en cuanto a Brasil, Estados Unidos ha sido el mercado de crecimiento más lento, en el que las exportaciones agropecuarias brasileñas de hecho disminuyeron. Junto con otros países latinoamericanos, el resto del mundo (conformado principalmente por países en desarrollo) también ha sido un destino dinámico para las exportaciones agropecuarias. Esto pone de relieve la importancia que tiene negociar acuerdos regionales de comercio con países en desarrollo.

CUADRO II.5
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS POR DESTINO: 1990 Y 2000
(en millones de US\$)

País		MERCOSUR		Otros países de América Latina		EE.UU.		UE		Resto del mundo		Total	
		1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Argentina	Primarios	712,4	1775,190	222,4	508,2	97,4	348,9	1180,6	1494,98	1561,0	2000,4	3773,7	6127,6
	Procesados	130,0	475,675	350,8	458,1	345,1	337,5	1079,0	1783,20	1324,4	2353,3	3229,3	5407,7
	Total	842,4	2250,860	573,2	966,3	442,5	686,3	2259,6	3278,20	2885,4	4353,7	7003,0	11535,3
Brasil	Primarios	52,9	267,1	27,0	189,1	506,2	562,7	1457,1	3214,6	941,7	2053,7	2984,9	6287,0
	Procesados	66,1	465,5	151,8	223,2	1216,5	632,3	2792,0	2628,7	1559,3	2740,6	5785,7	6690,2
	Total	119,0	732,5	178,9	412,2	1722,7	1194,9	4249,1	5843,3	2501,0	4794,2	8770,6	12977,2
MERCOSUR	Primarios	1089,2	2633,3	288,7	860,0	658,3	967,0	2956,1	4953,7	2831,2	4359,8	7823,5	13773,7
	Procesados	212,7	1133,6	509,5	706,6	1590,6	987,1	3907,5	4440,5	2917,3	5107,7	9137,7	12375,6
	Total	1301,9	3766,9	798,2	1566,6	2248,9	1954,1	6863,6	9394,2	5748,5	9467,5	16961,2	26149,3

Fuente: Brasil: IPEA; Argentina: INDEC, y Todos los Países: BID-INTAL.

El Cuadro II.6 presenta las exportaciones agropecuarias netas por región. Las cifras revelan que la de las Américas constituye la principal región del mundo con excedente de exportaciones agropecuarias, mientras que África se encuentra en un equilibrio relativo y las demás regiones (el resto del mundo) son importadores netos. Merece destacarse que el déficit comercial agropecuario de Europa en el año 2000 fue menor que en 1990. Como se sostiene más adelante, esto obedece a la persistencia de las tendencias proteccionistas, incluidas las ampliaciones de la UE y los acuerdos regionales de comercio (ARC), que han perjudicado las exportaciones del MERCOSUR.

CUADRO II.6
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS NETAS POR REGIÓN
(en US\$ miles de millones)

Región	1990	2000
América del Norte	36	21
América Latina	24	35
Europa Occidental	-22	-14
Europa Oriental	-8	-1
África	0	1
Asia	-18	-27

Fuente: OMC.

Por último, el Cuadro II.7 muestra las exportaciones agropecuarias netas argentinas y brasileñas por capítulo del Sistema Armonizado (SA). El cuadro confirma la ventaja comparativa generalizada de Argentina y revela la misma tendencia para Brasil, aunque en términos menos amplios, debido a que en diversos capítulos el país es un importador neto, a saber: cereales (Capítulo 10), leche y productos lácteos (Capítulo 4) y, en menor medida, productos de la molinería (Capítulo 11) y hortalizas y plantas alimenticias (Capítulo 7).⁵ ¿Cuál es la magnitud del perjuicio ocasionado a los países del MERCOSUR por el proteccionismo agropecuario? Las siguientes tres secciones abordan este interrogante.

CUADRO II.7
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS NETAS DE ARGENTINA Y BRASIL: 2000
(en US\$ millones)

Capítulo	Argentina			Brasil		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
01	15,9	15,0	0,9	5,6	35,6	-29,9
02	621,2	158,8	462,4	1.605,6	126,9	1.478,6
03	822,9	26,6	796,3	227,1	274,2	-47,0
04	408,6	34,0	374,7	25,0	378,6	-353,6
05	15,9	17,3	-1,4	76,5	45,4	31,1
06	1,3	15,7	-14,4	11,9	6,4	5,5
07	211,6	35,6	176,0	21,9	171,1	-149,2
08	451,3	164,5	286,7	369,2	190,0	179,2
09	64,9	72,6	-7,7	1.681,1	20,9	1.660,2
10	2.419,1	23,1	2.396,0	16,4	1.237,6	-1.221,2
11	158,3	18,8	139,5	9,6	209,4	-199,8
12	1.016,8	115,1	901,7	2.212,9	181,1	2.031,8
13	1,4	30,0	-28,6	28,5	47,7	-19,2
14	0,7	1,3	-0,6	3,9	1,8	2,2
15	1.678,1	49,8	1.628,3	468,5	209,5	259,0
16	180,1	90,3	89,8	337,3	25,2	312,1
17	137,9	30,6	107,3	1.294,4	45,8	1.248,5
18	80,1	70,3	9,8	163,2	91,3	71,9
19	61,2	47,1	14,1	52,4	44,4	8,0
20	306,9	127,6	179,3	1.134,4	125,0	1.009,4
21	88,0	135,9	-47,9	571,8	111,1	460,7
22	215,1	64,4	150,7	105,1	149,4	-44,3
23	2.431,0	38,6	2.392,5	1.713,3	60,9	1.652,4
24	146,8	13,5	133,3	841,5	18,3	823,2
Total	11.535,3	1.396,6	10.138,7	12.977,2	3.807,7	9.169,5

Fuente: INDEC (Argentina). IPEADData (Brasil). El nombre de los capítulos figura en el Cuadro A.1 del Apéndice.

⁵ Para leer comentarios adicionales sobre el comercio agropecuario del MERCOSUR, ver Piñeiro y Piñeiro [2001].

III. LA PÉRDIDA DE EXPORTACIONES POR EL PROTECCIONISMO MULTILATERAL

Debido a su falta de transparencia y al hecho de que permitía aumentar los niveles de protección, el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU) es probablemente uno de los peores, si no el peor, acuerdo en la historia del sistema multilateral de comercio representado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, actualmente, por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta conclusión es contraria a otras interpretaciones, incluida aquella de la OMC, que sostienen que el AARU ha fomentado la producción y el comercio agropecuario al: "(i) hacer más transparentes, predecibles y competitivas las condiciones de acceso al mercado agropecuario, (ii) establecer o estrechar los lazos entre los mercados agropecuarios nacionales y el internacional y, de esta forma, (iii) depender eminentemente del mercado para guiar recursos escasos a una utilización más productiva..." (OMC [2001] p. 46). Si bien algunos cambios en materia de políticas inducidos por el Acuerdo pueden haber producido tales efectos, hay otros que decididamente no los han generado y el resultado efectivo dista de ser claro. Esta sección comienza con un resumen de algunas de las características principales de la instrumentación del Acuerdo y, luego, presenta algunos comentarios sobre sus consecuencias comerciales y financieras.

A. Agricultura y multilateralismo: La promesa incumplida de la Ronda Uruguay

La Declaración Ministerial con la que se dio inicio a la Ronda Uruguay (RU) prometía que se reduciría el proteccionismo agropecuario. Ya han transcurrido más de diecisiete años desde que la declaración fue firmada por los ministros de comercio reunidos en Punta del Este en 1986 y no hay evidencias de una liberalización significativa, además de que en algunas áreas actualmente el nivel de protección agropecuaria es más alto que antes de la RU. A continuación se ofrece un breve resumen de los progresos más importantes que se han verificado en las tres esferas principales del AARU: acceso a los mercados, ayuda interna y subsidios a la exportación. Seguidamente, se presentan algunos comentarios críticos sobre la aplicación de medidas de protección contingente -en particular, aquellas del Acuerdo *Antidumping* (Acuerdo AD) (Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994)- contra los productos agropecuarios.

Acceso a los mercados

De los tres pilares que abarca el AARU (acceso a los mercados, subsidios a la exportación y ayuda interna), se ha calculado que las barreras al acceso a los mercados han ocasionado el mayor perjuicio a los exportadores agropecuarios eficientes (ver, por ejemplo, Monteagudo y Watanuki [2002]; Hoekman, *et al.* [2002]; y Gilbert y Wahl [2002]). La Declaración Ministerial de 1986 prometía que las negociaciones tendrían por finalidad "lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios (...) mediante la mejora del acceso al mercado a través, en particular, de la reducción de los obstáculos a las importaciones" (GATT [1986]). De hecho, la inclusión de la agricultura fue una condición impuesta por muchos países en desarrollo para acordar el inicio de las

negociaciones.⁶ Una de las conclusiones de esta sección es que esa promesa no ha sido cumplida.⁷ Los comentarios que se ofrecen a continuación se refieren al proteccionismo agropecuario de los países industriales, pero es necesario destacar que, de acuerdo con algunos cálculos, las ganancias que los exportadores agropecuarios eficientes podrían obtener a partir de la liberalización del proteccionismo agropecuario en los países en desarrollo son mayores de las que obtendrían de la liberalización en los países industriales.⁸

Resulta útil ordenar los comentarios que siguen en función de los compromisos específicos de acceso a los mercados incluidos en el AARU: arancelización y período de base, reducciones arancelarias y tipo de promedio, aranceles específicos y otras formas de protección arancelaria, progresividad arancelaria, cuotas arancelarias y salvaguardas especiales para la agricultura.⁹

Arancelización y período de base. El repaso somero que sigue tiene como finalidad recordar algunos de los factores perturbadores que surgieron durante las negociaciones de la RU. En primer lugar, la obligación más significativa a la que se comprometieron los países de conformidad con el AARU fue la arancelización de sus barreras no arancelarias (BNA), que habían proliferado en la década de 1980 (Nogués, *et al.* [1987]). Asimismo, durante las negociaciones se acordó que el período para calcular los aranceles *ad valorem* equivalentes sería el comprendido entre 1986 y 1988. En esos años los precios agropecuarios internacionales estaban bajos y, en virtud de que la protección del sector agropecuario en los países industriales tiene como objeto influir en los niveles de ingresos de los productores agropecuarios, la elección de esos años produjo un sesgo ascendente en los aranceles base. Esto ya era de por sí pernicioso, pero la situación empeoraría en forma significativa para los exportadores eficientes.

Los aranceles que resultaron del ejercicio de arancelización -y que se notificaron a la OMC- fueron más altos (en ocasiones, excesivamente más altos) que los verdaderos equivalentes arancelarios de las BNA dominantes en el período de base. Esos aranceles inflados han dado en llamarse "aranceles sucios" y, como se muestra en el Cuadro III.1, los aranceles notificados y vinculantes para la

⁶ El principal intercambio de concesiones acordado en Punta del Este fue que los países en desarrollo convendrían en negociar sobre nuevas áreas (en particular, los servicios y la propiedad intelectual) sólo si existían probabilidades reales de liberalizar el comercio de productos agropecuarios, los textiles y el vestido. El compromiso de liberalizar el comercio en el área de los textiles y el vestido está cumpliéndose, pero no se ha verificado el mismo resultado en la esfera de la agricultura (Finger y Nogués [2002]).

⁷ Según Messerlin [2002, p. 3], en Europa existe una opinión generalizada de que el AARU liberalizó el comercio de productos agropecuarios, lo que torna mucho más difícil lograr un acuerdo sobre la liberalización efectiva en la Ronda de Doha: "El AARU no ha dado lugar a la dinámica de liberalización que se suponía que generaría. Más aún, puede que haya colocado a los negociadores de la Ronda de Doha en una situación peor que la enfrentada por los negociadores de la Ronda Uruguay hace una década. Esto se debe a que, hoy en día, muchos productores agropecuarios y un notable porcentaje de la opinión pública de los países proteccionistas de la OCDE están convencidos de que la Ronda Uruguay liberalizó la agricultura y de que esa liberalización ha sido la causa de todas sus dificultades desde 1995".

⁸ Por ejemplo, el Banco Mundial calcula que la liberalización de la agricultura únicamente por parte de los países industriales proporcionaría a nivel mundial ganancias equivalentes a US\$ 124.000 millones por año, mientras que si esa liberalización fuera instrumentada sólo por los países en desarrollo, las ganancias ascenderían a US\$ 239.000 millones anuales (Banco Mundial [2002], Tabla 6.1).

⁹ El comercio de Estado de diversos países, como Canadá, es otra fuente de distorsiones que no se considera en esta sección.

OMC superan el equivalente arancelario en un 50% y, en algunos casos, en un 100%.¹⁰ Resulta notable que muchos observadores fundamenten su respaldo a las negociaciones de la RU en el aumento en la transparencia -relacionado con el ejercicio de arancelización- que produjeron. En realidad, es probable que el surgimiento de los aranceles sucios sea uno de los episodios más oscuros en los más de cincuenta años de historia de negociaciones comerciales multilaterales. En el caso de algunos productos la situación es tan mala que, aun cuando en la Ronda de Doha se logre una liberalización comercial significativa, los niveles de protección resultantes podrían ser aún más altos que los anteriores a la RU. Si ello ocurre, estaremos ante dos negociaciones multilaterales que habrán fracasado por completo en reducir el proteccionismo agropecuario en la mayoría de los sectores más protegidos. Tal fracaso entraña importantes costos para los exportadores eficientes y arroja un manto de duda sobre los beneficios del sistema multilateral de comercio para esas economías. Esto se opone directamente a la opinión de la OMC en el sentido de que el Acuerdo sobre la Agricultura ha fortalecido los vínculos entre los mercados nacionales e internacionales. Fundamentalmente, la arancelización sucia ha desvinculado y aislado a los mercados de los países proteccionistas aún más que en las etapas anteriores a la RU.

**CUADRO III.1
ARANCELIZACIÓN DE LAS BNA POR PARTE DE LA UE Y DE EE.UU.**

UE	Equivalente arancelario	Aranceles consolidados en 2000	Aranceles consolidados/Equivalentes arancelarios
	(1)	(2)	(3)
Trigo	68	109	1,60
Cereales secundarios	89	121	1,36
Arroz	103	231	2,24
Carne vacuna	97	87	0,90
Otras carnes	27	34	1,26
Productos lácteos	147	205	1,39
Azúcar	144	279	1,94
<i>Promedio UE</i>	45	73	1,63
Promedio EE.UU.	13	23	1,77

Fuente: Ingco [1995].

¹⁰ Cómo se llegó a esa situación es una cuestión que aparentemente no se ha investigado en forma concienzuda. A continuación, se presentan dos hipótesis. En primer lugar, según comentarios oficiosos de algunos negociadores comerciales, la notificación de los equivalentes arancelarios a la OMC se realizó apenas en los minutos previos a la finalización de la RU. Tras muchos años de conversaciones frustrantes, los negociadores estaban cansados y deseaban dar por terminada la ronda, pese al hecho de que preveían un resultado que no favorecía a los países en desarrollo (Ricupero [1999]). En segundo lugar, no sólo los países industriales sino también varios países en desarrollo practicaban la arancelización sucia (Hathaway e Ingco [1996]). También cabe destacar que el documento "Modalidades para el establecimiento de compromisos vinculantes específicos en el marco del programa de reforma" (GATT [1993]) presentaba las instrucciones para el ejercicio de arancelización. Sin embargo, dado que dicho documento no era vinculante, los países no estaban obligados a aplicar las prescripciones y fórmulas que indicaba. Más aún, debido a que ese documento no forma parte de los acuerdos de la OMC, los exportadores agropecuarios eficientes se quedaron sin recursos legales contra los efectos negativos de los aranceles sucios sobre las exportaciones (Finger y Nogués [2002]).

Reducciones arancelarias y tipo de promedio. Los países industriales se comprometieron a reducir los aranceles agropecuarios en un 36% sobre la base de un promedio aritmético simple y a efectuar una reducción mínima del 15% de los aranceles aplicados a cada producto individual. Estos compromisos en materia de reducciones se basaron en los niveles de los aranceles sucios. Más aún, muchos países se valieron del grado de libertad implícito en la aplicación de un promedio aritmético simple a fin de minimizar la liberalización. Para ello, aplicaron reducciones proporcionalmente superiores a los aranceles más bajos. ¿En qué medida se aprovechó esa libertad? Roberts [1999] ha calculado que, sobre una base ponderada en función del comercio, la reducción proporcional fue del 15% y no del 36%, lo que implica que se produjo una muy escasa liberalización de los productos altamente protegidos, como el azúcar y los productos lácteos, que se encuentran entre las principales exportaciones de los países del MERCOSUR.

Aranceles específicos y otras formas complejas de protección. El ejercicio de arancelización también dio lugar a muchos aranceles específicos y a modalidades más complejas de protección arancelaria. Al hacer que el nivel de protección dependa del nivel de los precios internacionales, los aranceles específicos distorsionan la estructura de la producción y del comercio en mayor medida que los aranceles *ad valorem*. Por otra parte, y en virtud de que los precios internacionales son altamente volátiles, los aranceles específicos introducen un elemento de incertidumbre adicional a las corrientes comerciales internacionales. Resulta aún más pernicioso el hecho de que, en el caso de algunos productos de temporada, los aranceles específicos varían en función de la época del año y del precio de entrada (CIF). Cuanto más cercano se encuentra el mes de la cosecha y cuanto más bajo es el precio de importación, más altos son los aranceles específicos. Es así, por ejemplo, como la UE protege a las hortalizas y legumbres y a las frutas (OMC [1999]). De los países de la Cuadrilateral, sólo Japón tiene un porcentaje de consolidaciones arancelarias no *ad valorem* en productos agropecuarios por debajo del 20%. El porcentaje de los restantes miembros de la Cuadrilateral (Canadá, la UE y Estados Unidos) se encuentra entre el 20% y el 50% (OMC [2001]) y, por consiguiente, una elevada proporción del comercio agropecuario se ve afectada por aranceles específicos distorsivos.¹¹

Progresividad y dispersión arancelarias. La progresividad arancelaria continúa siendo una de las características principales del proteccionismo agropecuario, característica que tiene serias repercusiones sobre los exportadores eficientes. La progresividad pronunciada echa por tierra las oportunidades de industrialización (y, por consiguiente, de empleo) para los productores agropecuarios eficientes de los países en desarrollo. Si bien la progresividad arancelaria debe analizarse al nivel de los productos individuales, resulta interesante destacar que en el caso de algunos países y de ciertos productos agroindustriales, los efectos parecen ser muy perjudiciales. A modo de ejemplo, en 1996 Canadá aplicó un arancel promedio del 45% sobre los productos

¹¹ Es posible encontrar otras formas de protección aún más complejas que aquellas relacionadas con los productos de temporada. Por ejemplo, la determinación de la protección correspondiente a los chocolates comprende dos etapas. La primera implica definir los contenidos del insumo y una tabla de entradas múltiples indica los códigos numéricos correspondientes a las diferentes mezclas del insumo. Luego, en otra tabla, ese código numérico define el nivel de protección. Así, el código numérico correspondiente a los chocolates que tienen 1% de almidón y fécula, 2% de sustancias grasas, 20% de proteínas lácteas y 25% de azúcar es el 7161. Para este código, la segunda tabla define un arancel específico que debe sumarse al arancel *ad valorem* correspondiente. Éste representa un buen ejemplo de una protección hecha a medida.

alimenticios totalmente procesados y sólo un 2,2% sobre los productos primarios (OCDE [2001]; Lindland [1997]).

La progresividad arancelaria y los picos arancelarios incrementan la variabilidad de las estructuras de protección, lo que acarrea consecuencias negativas para los países que las imponen y para los países exportadores. Resulta imposible medir con precisión esta dispersión en virtud de la incidencia de los aranceles específicos, pero se estima que es muy superior para los aranceles agropecuarios que para los industriales. En el caso de la UE, la OMC ha calculado una desviación estándar del 3,6% y del 22,1% para los productos agropecuarios y elaborados consolidados, respectivamente (OMC [2001], Tabla III.3).

Cuotas arancelarias. Las cuotas arancelarias constituyen otro instrumento que emana de la obligación de la RU de brindar un acceso mínimo a los mercados. Por lo general, dicho acceso equivale a alrededor del 5% del consumo interno en el período de base.¹² Los países importadores llegaron a la conclusión de que las cuotas arancelarias eran un instrumento adecuado para dar cumplimiento a esa obligación; presuntamente, el bajo arancel aplicado dentro de las cuotas facilitaría el aumento de las importaciones hasta un umbral por encima del cual el arancel suele incrementarse excesivamente. El Cuadro III.2 muestra la distribución de los productos de las cuotas arancelarias correspondientes a los países de la Cuadrilateral por categorías. Claramente, el grueso de los productos de las cuotas corresponde a los productos lácteos, la carne, las frutas y las hortalizas y legumbres, que son importantes productos de exportación de los países del MERCOSUR.

A continuación, se ofrecen algunos comentarios que ilustran las distorsiones significativas que las cuotas arancelarias producen en el comercio internacional. En primer lugar, y como ya se mencionó, los aranceles aplicados fuera de las cuotas suelen ser tan elevados que imposibilitan las importaciones. Los promedios simples de los tipos arancelarios aplicados dentro y fuera de las cuotas son los siguientes: Canadá, 8% y 203%; la UE, 8% y 45%; Japón, 20% y 274%, y Estados Unidos, 10% y 29% (OCDE [2001]). En segundo lugar, los cálculos más recientes señalan que tasa de cobertura de las cuotas ha estado descendiendo y que se encuentra muy por debajo del 100%: la tasa de cobertura promedio simple correspondiente a los países que conforman la OCDE se redujo del 67% en 1995 al 63% en 1998. En tercer lugar, si bien los bajos niveles de las tasas de cobertura podrían explicarse por los factores de demanda o la falta de disponibilidad de productos en los países exportadores, muchos observadores sospechan que habría que buscar la explicación en las diferentes maneras en que se conceden las cuotas. Por ejemplo, algunas cuotas se asignan a países específicos de modo tan discriminatorio que resulta claramente contrario a las disciplinas multilaterales. Unas 34 cuotas arancelarias de Estados Unidos y 19 de la UE se asignan en función de países específicos; las últimas se asignan principalmente al grupo de países de Asia, el Caribe y el Pacífico (ACP) y a países de Europa Central y Oriental. En el caso de la manteca y de la leche, Nueva Zelanda se beneficia de asignaciones de cuotas específicas por parte de la UE y Canadá. Obviamente, esto sirve en gran medida para explicar por qué Nueva Zelanda es uno de los exportadores agropecuarios más exitosos. En términos más generales, las asignaciones a países

¹² De acuerdo con la OMC, el "tamaño de las cuotas habría de incrementarse del 3% del consumo interno del período de base 1986-1988 al 5% al finalizar el período de cumplimiento" (OMC [2001] p. 51).

específicos son más frecuentes en lo que atañe a los productos lácteos, el azúcar y la carne vacuna, que representan algunos de los principales productos de exportación de América Latina. Entre otros criterios para la asignación de cuotas se incluyen los siguientes: orden de llegada; adjudicación; importadores históricos; licencias a pedido; mediante asociaciones de productores; mediante empresas estatales, y asignaciones por parte de países exportadores. Quizá con la excepción de la adjudicación, todas las demás modalidades de asignación pueden administrarse de manera de asegurar que las tasas de cobertura de las cuotas estén por debajo del 100% (ver, por ejemplo, OCDE [2001] y Josling, *et al.* [1996]). Cuando ésa es la situación, ocurren dos cosas. Primero, se debilitan o quedan eliminados los vínculos entre los mercados nacionales e internacionales. Segundo, esas formas de asignar las cuotas son contrarias al espíritu del AARU, en virtud del cual los negociadores aceptaron de buena fe que se cumplirían los compromisos de acceso mínimo.¹³

CUADRO III.2
NUMERO DE CUOTAS ARANCELARIAS DE LOS PAÍSES DE LA CUADRILATERAL

Categoría de productos	Canadá	UE	Japón	EE.UU.
Cereales	4	15	4	1
Semillas oleaginosas	1	0	1	2
Azúcar	0	3	0	6
Productos lácteos	11	12	12	24
Carne	4	28	0	1
Huevos	1	3	0	0
Bebidas	0	1	0	0
Frutas y hortalizas	0	25	1	5
Tabaco	0	0	0	1
Fibras	0	0	1	7
Café, etc.	0	0	0	7
Otros	0	0	1	0
Total	21	87	20	54

Fuente: OMC [2001, Tabla III.3].

Salvaguardas especiales para la agricultura. Pese a todos los instrumentos comerciales mencionados, que ofrecen a cualquier país industrial que desee aprovecharla la libertad de mantener y, en algunos casos, de aumentar los niveles de protección, los negociadores de AARU crearon un instrumento adicional: las salvaguardas especiales (SGE) para la agricultura. Los productos con derecho a recibir protección de conformidad con este instrumento son aquellos que experimentaron una arancelización de las BNA, y sólo puede invocarse la protección una vez que las cuotas hayan sido plenamente utilizadas. La escapatoria proteccionista más clara de estas salvaguardas es que pueden aplicarse sin la prueba de daño; son activadas por determinados umbrales negociados

¹³ La investigación sobre los efectos económicos de la administración de las cuotas ha sido escasa y necesita profundizarse.

sobre los precios y las cantidades de las importaciones.¹⁴ Se trata de una aberración del sistema multilateral, que ha permitido la aplicación de salvaguardas especiales en el caso de productos para los cuales existe una arancelización sucia.

En el AARU, ocho países de la OCDE conservaron el derecho de recurrir a las SGE respecto de sus productos arancelizados. A título de ejemplo, las siguientes son las cantidades de categorías de productos correspondientes a algunos países que tienen derecho a recurrir a SGE: Canadá, 150; la UE, 539; Japón, 121, y Estados Unidos, 189. Los porcentajes de estas líneas arancelarias a las que se les han proporcionado SGE son los siguientes: Canadá, 10%; la UE, 31%; Japón, 12%, y Estados Unidos, 9% (OCDE [2001]). El uso efectivo de las SGE es muy inferior a su uso potencial, pero ello no las torna inocuas por dos razones, al menos. En primer lugar, la SGE implica que el proceso de arancelización conserva un alto grado de incertidumbre. En segundo lugar, algunos países que aplican SGE parecen haber abusado del espíritu del AARU al establecer precios de activación que se encuentran muy por encima de aquellos indicados en el Acuerdo. El Artículo 5 (1b) señala que las SGE pueden aplicarse cuando los precios de importación caen por debajo de un precio de activación, que es "igual al precio de referencia medio del producto en cuestión en el período 1986-1988". De todas maneras, hay una nota al pie que permite precios más altos y, de ese modo, reduce en gran medida el valor de esa disposición, al expresar que "el precio de referencia que se utilice para recurrir a lo dispuesto en este apartado será, por regla general, el valor unitario CIF medio del producto en cuestión o, si no, será un precio adecuado en función de la calidad del producto y de su fase de elaboración..." (OMC [1995], p. 43). Dado que la tasa de protección proporcionada por una SGE es una función inversa del porcentaje que indica que los precios de importación son inferiores al precio de referencia o de activación, sesgar este precio en forma ascendente también sesga hacia arriba el nivel de protección. Por ejemplo, el precio de referencia externo que la UE debería aplicar en el caso de la carne vacuna es €1.526 por tonelada pero, en cambio, ha aplicado €2.310 por tonelada, lo que equivale a una diferencia del 51%. Existen muchos otros ejemplos de este proteccionismo oscuro, permitido por la fijación de precios de referencia a los fines de aplicar SGE (OCDE [2001], Tabla 1.8 del Anexo).

Subsidios a la exportación

El Artículo XVI del GATT prohibió los subsidios a la exportación de productos industriales, pero no a la exportación de productos agropecuarios. El proteccionismo creciente en los países más importantes de la OCDE condujo a la sobreproducción de muchos bienes que, en vista de su alto costo, sólo podían venderse en los mercados internacionales si estaban subsidiados. Esto dio lugar a una proliferación de los subsidios que agravó aún más la situación de los mercados agropecuarios del mundo, que ya se encontraban muy distorsionados. El AARU procuró poner un límite a esa tendencia preocupante, y la Declaración Ministerial de Punta del Este se comprometió a que las negociaciones establecerían una mayor disciplina "en la utilización de todas las subvenciones

¹⁴ Para dar una idea del efecto proteccionista resultante de la supresión de la prueba de daño, cabe recordar que entre 1980 y 1992 la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos encontró daños en el 66% de los casos, mientras que en el mismo período el Departamento de Comercio de Estados Unidos determinó un margen de *dumping* positivo en el 93% de los casos (Irwin [2002] pp. 115-117). Ante la ausencia de daño, los productos comprendidos por estas peticiones *antidumping* no reciben protección.

directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios" (GATT [1986]). Los comentarios que siguen cuestionan en qué medida se ha cumplido con ese compromiso.

El Artículo 9 del AARU enumera seis categorías de subsidios, supeditadas a la *performance* exportadora, que serían objeto de obligaciones de reducción.¹⁵ El Acuerdo obliga a los países industriales a reducir en un 21% el volumen de exportaciones subsidiadas durante el período de base (1986-1990) y a reducir los desembolsos presupuestarios en un 36% en un período de seis años. Al finalizar ese período, los límites presupuestarios correspondientes a los países de la Cuadrilateral eran los siguientes: Canadá, US\$ 308 millones; la UE, US\$ 8.896 millones, y Estados Unidos, US\$ 594 millones.¹⁶ El total de los subsidios permitidos a esos tres países equivale al 77% del total permitido a todos los miembros de la OMC que informaron que aplicaron subsidios a la exportación durante el período de base.¹⁷ Sin duda, la UE es por lejos el principal otorgador de subsidios del mundo, responsable de la mayor parte del daño ocasionado al sistema multilateral de comercio en general y a los productores eficientes en particular.¹⁸

El Cuadro III.3 muestra los niveles de compromiso y las exportaciones subsidiadas notificadas (ambos expresados en toneladas métricas) correspondientes a 1998, así como la relación de los compromisos con las exportaciones mundiales de 1995. Si bien en líneas generales el volumen de exportaciones subsidiadas notificado se encuentra por debajo de los niveles de compromiso, hay diversos productos que reciben subsidios superiores al 50% de los niveles de compromiso, entre los que se incluyen los cereales secundarios, la leche en polvo descremada, el queso, otros productos lácteos, la carne vacuna, la carne porcina, la carne de ave y los huevos. La amenaza al sistema de comercio y, sobre todo, los efectos inhibitorios sobre los productores y exportadores eficientes se encuentran mejor representados por los niveles de compromiso que por los niveles notificados, y ello obedece a dos razones. Primero, en virtud de que esos productores no pueden conocer con antelación cuáles serán las exportaciones efectivas o notificadas, las decisiones prudentes en materia de producción e inversiones deben considerar los niveles de compromiso. Segundo, lo que sí saben esos productores es que los subsidios notificados concedidos por los países más importantes de la OCDE tienden a incrementarse y a aproximarse más a los niveles de compromiso cuando los precios internacionales se encuentran en descenso.¹⁹ Cualquiera sea el caso, la última columna de el Cuadro III.3 presenta una estimación de la proporción de exportaciones mundiales que pueden subsidiarse conforme a los niveles de compromiso existentes. Las cifras muestran varios productos

¹⁵ Éstas comprenden: pagos directos por parte de los gobiernos a empresas, a industrias o a productores supeditados a la *performance* exportadora; exportaciones subsidiadas de existencias; subsidios a la exportación financiados por los productores; subsidios para reducir los costos de comercialización de las exportaciones; subsidios al transporte específico de exportaciones, y subsidios a productos incorporados a las exportaciones.

¹⁶ Japón no aplica subsidios a la exportación.

¹⁷ A los países que no recurrieron a los subsidios a la exportación durante el período de base no se les permitió introducirlos.

¹⁸ Incluida la UE, de todos los miembros de la OMC sólo 25 convinieron en los compromisos de reducción consagrados en el AARU.

¹⁹ En 1998, los precios internacionales de los productos agropecuarios comenzaron a descender y esa tendencia continuó durante varios años. También debe decirse que en algunos casos los niveles de subsidios notificados varían de manera muy sustancial de un año a otro. Por ejemplo, en 1997 el nivel notificado de subsidios otorgados a los cereales secundarios fue de 8.826 toneladas métricas, mientras que en el año 1998 ese nivel aumentó en un 73%, es decir, a 15.311 toneladas métricas.

(trigo y harina de trigo, manteca y grasa anhidra de leche, leche en polvo descremada, queso, carne porcina, tabaco y algodón) para los cuales más del 30% de las exportaciones mundiales podrían recibir subsidios.

El Cuadro III.4 presenta estimaciones de las tasas de subsidios a la exportación proporcionadas por la UE y Estados Unidos. Resulta importante destacar que, a diferencia de las barreras al acceso a los mercados, sobre todo los aranceles, en el caso de los subsidios a la exportación no existen tasas consolidadas. Más aún, las tasas de subsidios a la exportación pueden variar de un año a otro, agravando la incertidumbre y las distorsiones en el sistema de comercio.²⁰ El principio económico que rige la fijación de los aranceles de importación no difiere de aquel que rige los subsidios a la exportación: las tasas bajas y uniformes conllevan una mejor distribución de los recursos que las tasas elevadas y variables. Las cifras correspondientes a la UE revelan un marcado contraste con ese principio. Mientras que las tasas de subsidios a la exportación más bajas durante el período 1995-1997 correspondieron al trigo y a los huevos, productos como el azúcar y la carne porcina recibieron tasas sideralmente altas superiores al 150%.

CUADRO III.3
VOLÚMENES DE COMPROMISO Y NOTIFICACIÓN DE EXPORTACIONES SUBSIDIADAS EN 1998
(EXPRESADOS EN TONELADAS MÉTRICAS) DE CONFORMIDAD CON EL AARU
CORRESPONDIENTES A DISTINTAS CATEGORÍAS DE PRODUCTOS

	1	2	3	4	5
Productos	Compromiso	Notificadas	(2)/(1)	Exportaciones mundiales *	(1)/(4)
Trigo y harina de trigo	48.277	14.023	29,0	116.000	41,6
Cereales secundarios	21.129	15.311	72,5	90.000	23,5
Arroz	628	144	22,9	21.000	3,0
Semillas oleaginosas	2.491	0	0,00	46.000	5,4
Aceites vegetales	1.529	10	0,7	32.000	4,8
Tortas oleaginosas	308	0	0,00	N/D	N/D
Azúcar	4.243	1.884	44,4	34.000	12,5
Manteca y grasa anhidra de leche	529	167	31,6	800	66,1
Leche en polvo descremada	646	380	58,8	1.000	64,6
Queso	460	253	55,0	1.000	46,0
Otros productos lácteos	1.342	1,06	79,0	60.000	2,2
Carne vacuna	1.258	729	57,9	5.000	25,2
Carne porcina	605	748	123,6	2.000	30,3
Carne de ave	644	370	61,2	4.000	16,1
Carne ovina	26	1	3,8	900	2,9
Animales vivos	123	5	4,1	694.000	0
Huevos	114	116	101,8	1.000	11,4
Vino	485	7	1,4	5.000	9,7
Frutas y hortalizas	6.904	2.407	34,9	101.000	6,8
Tabaco	222	7	3,2	3	7.400,0
Algodón	89	0	0,0	69	129,0

Nota: * Las cifras corresponden al año 1995.

Fuente: OMC [2001, Tabla III. 11].

²⁰ Por ejemplo, en 1996 la tasa de subsidios a la exportación de carne porcina otorgados por la UE fue del 127%, mientras que en 1997 dicho porcentaje ascendió al 337% (OCDE [2001] Tabla 4.7).

CUADRO III.4
TASAS DE SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN: PROMEDIO 1995-1997

País y producto	Tasa de subsidio (en %)
Unión Europea	
Trigo y harina de trigo	15
Cereales secundarios (cebada)	32
Arroz	145
Azúcar	154
Manteca y grasa anhidra de leche	118
Leche en polvo descremada	39
Queso	43
Carne vacuna	57
Carne porcina	173
Carne de ave	20
Huevos	15
Estados Unidos	
Manteca y grasa anhidra de leche	58
Leche en polvo descremada	44
Queso	39

Fuente: OMC [2001, Tabla 4.7].

Existen otros problemas que se vinculan a los subsidios a la exportación otorgados por los principales países industriales. En primer lugar, así como los bajos precios internacionales que se verificaron en el año base facilitaron la consolidación de los tipos arancelarios en niveles altos, esos mismos precios también facilitaron la consolidación de elevados niveles de subsidios a la exportación. Algunos observadores han llegado a afirmar que "las disposiciones del AARU (relativas al período de base para los subsidios a la exportación) permiten incluso un margen para un incremento en la distorsión del comercio..." (OCDE [2001] p. 82). En segundo lugar, en la UE, debido al "uso extendido de la disposición sobre flexibilidad para aprovechar el remanente de los subsidios a la exportación 'no utilizados', los desembolsos presupuestarios destinados a los subsidios a la exportación en los primeros cuatro años del período de aplicación superaron los niveles consolidados finales en 2000-2001 respecto de una serie de productos básicos..." (OCDE [2001] p. 83).²¹ Hay otros países que también se han valido de este mecanismo pero, por lejos, la UE lo ha utilizado en mayor medida. En cada año sobre el que se dispone de datos, la UE ha superado los límites de sus compromisos en materia de subsidios a la exportación respecto de una serie de productos, entre ellos el arroz, el aceite de oliva, la carne vacuna, el vino, el azúcar y la carne de ave (OMC [2001] Tabla 4.5). En tercer lugar, la Cláusula de Paz (incluida en el Artículo 13 del AARU) moderaba en forma estricta la aplicación de medidas compensatorias contra subsidios a la exportación que cumplieran con el Acuerdo. Esta Cláusula expiró el 31 de diciembre de 2003 y los países del MERCOSUR deberían aprovechar la oportunidad para entablar demandas contra todos los países cuyos subsidios perjudican a sus exportaciones. En cuarto lugar, además de los subsidios a la exportación enumerados de manera explícita en el Artículo 9 del AARU, hay otros que, si bien no

²¹ Las normas que permiten la utilización de los remanentes de los subsidios están contempladas en el Artículo 9 (b) del AARU.

se hallan incluidos y por lo tanto no están sujetos a los compromisos de reducción, tienen también la potencialidad de producir una distorsión del comercio. Se trata, entre otros, de los créditos a la exportación y de las garantías de crédito a la exportación, que cuentan con respaldo oficial. Los datos disponibles indican que el volumen de esos créditos se encuentra en rápido crecimiento: en el caso de una muestra de países, han aumentado de US\$ 5.500 millones en 1995 a US\$ 7.900 millones en 1998, lo que representa un incremento del 44%. Esto puede considerarse como una señal de que la ausencia de disciplinas multilaterales en esta área está siendo aprovechada para sustituir los efectos de liberalización de las políticas contempladas por el AARU.²²

En quinto lugar, la ayuda alimentaria permitida por el AARU puede tener efectos similares a los de los subsidios a la exportación cuando dicha ayuda se encuentra vinculada a las exportaciones comerciales. En sexto lugar, al subsidiar insumos cruciales, algunos países han alcanzado un volumen subsidiado superior al convenido en el AARU. Las exportaciones de queso por parte de la UE constituyen sólo un ejemplo; otros socios comerciales (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda) han mantenido consultas acerca de en qué medida los subsidios relativos a los insumos violan las normas sobre las medidas contra la elusión del AARU (OCDE [2001] pp. 87-88). En séptimo lugar, tampoco se ha abordado una serie de severas deficiencias en los datos (OCDE [2001] p. 88). En el AARU, por ejemplo, los límites a los subsidios a la exportación se hallan definidos por categorías de productos básicos (o *commodities*), pero algunas de ellas son tan amplias que posibilitan un gran margen de libertad para asignar los subsidios a diferentes productos dentro de la misma categoría. Tal como sostienen algunos autores, "los límites a los subsidios a la exportación en función de los gastos y las cantidades físicas también se ven anulados en cierta medida por la agregación entre los productos y a lo largo del tiempo" (Ruiz y de Gorter [2002] p. 228). Por último, se han verificado asimismo serios problemas en materia de notificación durante los años de aplicación del AARU (OCDE [2001]).

Ayuda interna

Existen también grandes dudas sobre si las políticas convenidas en virtud del AARU han contribuido a disciplinar las medidas de ayuda interna. Los negociadores procuraron separar las políticas internas que no afectaban al comercio (como la investigación con respaldo gubernamental) de aquellas que efectivamente tienen claros efectos distorsivos sobre el comercio y la producción (como la fijación por parte de los gobiernos de un precio de compra mínimo). Las primeras se incluyeron dentro de lo que se ha dado en llamar "caja verde" y las segundas, dentro de la "caja ámbar". Las políticas de la caja ámbar están sujetas a compromisos de reducción, mientras que las de la caja verde no lo están e incluso permiten aumentar la ayuda.

Además de la caja verde, hay otras tres formas de ayuda que no se ven alcanzadas por los compromisos de reducción (las tres están enumeradas en el artículo 6 del AARU), a saber: (i) objetivos de desarrollo en los países en desarrollo; (ii) niveles *de minimis*, según los cuales el 5% (el 10% en el caso de los países en desarrollo) de las contribuciones de la caja ámbar están exentas,

²² Estados Unidos es el mayor usuario de créditos a la exportación, ya que representa el 45% del total (OCDE [2001] p. 85). El AARU disponía la firma de un acuerdo por separado sobre la utilización de esos instrumentos (Artículo 10), pero al momento de escribir este trabajo algunos miembros continúan manifestando su gran discrepancia con esa disposición y tal acuerdo no existe.

y (iii) pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción o "caja azul", utilizada sobre todo por la UE.

Las políticas de la caja verde se encuentran enumeradas en el Anexo 2 del AARU. Cabe destacar que los pagos directos pueden incluirse en la caja verde siempre y cuando estén "desconectados" de la producción, y comprenden la ayuda a los ingresos, el seguro de los ingresos y las redes de seguridad. En virtud de la libertad de incrementar los niveles de ayuda interna conforme a la caja verde, no sorprende que tal incremento se haya verificado en varios países en desarrollo. Por ejemplo, entre el período de base (1986-1988) y 1997 se registraron los siguientes aumentos en los subsidios de la caja verde: la UE, de US\$ 10.100 millones a US\$ 20.600 millones; Japón, de US\$ 15.000 millones a US\$ 21.900 millones, y Estados Unidos, de US\$ 24.100 millones a US\$ 51.200 millones.

De conformidad con el AARU, los países industriales se comprometieron a reducir en un 20% el valor de la ayuda interna concedida mediante políticas de la caja ámbar (medida global de la ayuda, MGA) en el período de base a lo largo de un período de seis años. Las siguientes cifras, que muestran la reducción de la MGA desde el período de base hasta 1997, indican que ese compromiso se ha cumplido: la UE, de US\$ 80.700 millones a US\$ 56.900 millones; Japón, de US\$ 33.800 millones a US\$ 26.200 millones, y Estados Unidos, de US\$ 23.900 millones a US\$ 6.200 millones.²³ Como se señala más adelante, el impacto económico de este cumplimiento se ve atenuado no sólo por el masivo aumento de los subsidios de la caja verde sino también por varias otras causas.

Resulta importante advertir que es probable que parte del incremento en la ayuda concedida mediante políticas incluidas en la caja verde en realidad no esté tan desconectado de la producción como sostienen aquellos miembros de la OMC que las defienden. Otros observadores han planteado serias dudas sobre si las políticas comprendidas en la caja verde están efectivamente desconectadas, y algunos han llegado a afirmar que "resulta incierto que existan políticas que realmente no afecten las decisiones en materia de producción" (OCDE [2001] p. 64). Este tipo de conclusiones arrojan un gran manto de duda acerca de la efectividad del AARU para disciplinar las políticas de ayuda interna (ver también Banco Mundial y FMI [2002]).

Además de las severas críticas a la noción de subsidios desconectados de la producción y a los efectos de las políticas de la caja verde, existen varias consideraciones adicionales que generan aún más dudas sobre la efectividad del AARU. En primer término, debido a que los precios internacionales fueron bajos durante el período de base, las políticas internas brindaron niveles de ayuda muy altos. La reducción de estos niveles en un 20%, tal como acordaron los países industriales, podría no implicar ninguna evolución efectiva hacia decisiones orientadas al libre mercado si en los años más recientes se registraron precios internacionales más altos. En segundo término, durante el período de base los niveles de MGA resultaron inflados por políticas que en tiempos más recientes se transfirieron a la caja azul, que está exenta de los compromisos de reducción. Así, resulta posible que un país haya cumplido con el AARU simplemente realizando esa transferencia y notificándola a la OMC. En tercer término, el compromiso de reducir la MGA a nivel global y no a nivel de los productos significa que puede aumentarse la ayuda a productos básicos específicos. En cuarto

²³ Durante el período de base, estos tres países concedieron el 83% del total de MGA notificadas a la OMC (OCDE [2001]).

término, la MGA excluye la ayuda provista mediante la protección. En quinto término, existe la presunción de que las políticas de la caja azul son más distorsivas que las de la caja verde, si bien también se encuentran excluidas de los compromisos del AARU.²⁴ En sexto término, también existen sospechas acerca de que las deducciones efectuadas a la MGA a favor de los productos gravados no siempre han sido bien administradas, y que los niveles de producción afectados por políticas de sostenimiento de precios están siendo notificados de manera incompleta. Por último, resulta importante poner de relieve que la forma en que están efectuándose las notificaciones a la OMC es relativamente poco transparente (OCDE [2001]).

Antidumping

El 10 de diciembre de 2001, el Departamento de Comercio de Estados Unidos anunció la imposición de elevados aranceles *antidumping* contra las importaciones de miel provenientes de Argentina y de China (que iban del 33% al 184%) y de aranceles compensatorios contra Argentina (del 5,9%). Estas son las últimas medidas adoptadas por Estados Unidos en su historial de apoyo a su industria de la miel, que ya lleva más de 50 años. A pesar de esa ayuda, la producción ha continuado sin poder satisfacer la demanda de consumo y la tasa de importación de Estados Unidos ha ido en aumento. Por el contrario, las exportaciones de miel de Argentina se incrementaron de 40.000 toneladas en 1990 a 88.000 toneladas en el año 2000. Resulta evidente que las medidas que se tomaron contra Argentina y China estuvieron más relacionadas con la protección de una industria estancada que con eventuales infracciones por parte de los productores apícolas de los países en desarrollo.

Son varias las decisiones del Departamento de Comercio de Estados Unidos que revelan algunos de los puntos débiles de las actuales reglas del comercio multilateral. En este caso la investigación *antidumping* sirve a modo de ejemplo, pero es posible extraer enseñanzas similares de la investigación sobre los subsidios (Nogués [2002]). Como es bien sabido, hay muchas maneras de calcular el "valor normal", y una de ellas se basa en el costo real de la producción. A fin de seguir con esta línea de investigación, el Departamento de Comercio seleccionó al azar un grupo de apicultores argentinos a los que les envió un cuestionario de 40 páginas redactado en inglés. En Argentina, al igual que en muchos otros países, la mayoría de los apicultores es gente muy pobre y, por ello, no sorprende que no pudiera contestar ese extenso y complejo cuestionario. En consecuencia, la primera enseñanza que nos deja esta investigación es que, de acuerdo con las reglas multilaterales vigentes, hay algunos productores que no pueden satisfacer las elevadas normas impuestas por los países industriales. Tales reglas suponen que un productor apícola tiene la misma capacidad que Coca Cola para cumplir con esas elevadas normas. Esta suposición no refleja la realidad; antes bien, es una parodia de la realidad.

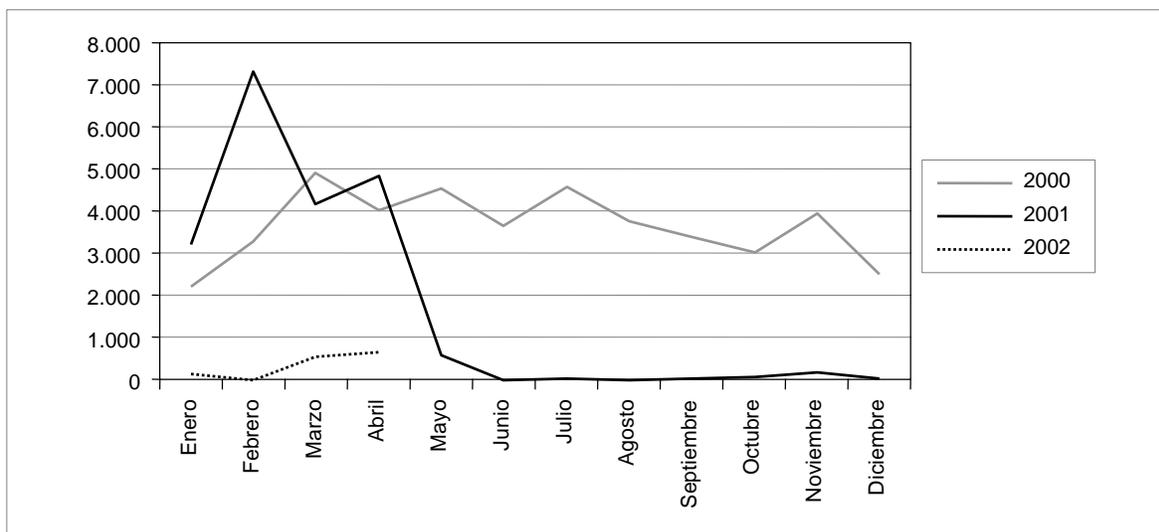
Ante la falta de respuesta al cuestionario, el segundo ejemplo de por qué las mencionadas reglas son deficientes se vincula con la decisión del Departamento de Comercio de utilizar "la mejor información disponible", que resultó ser aquella presentada por los apicultores estadounidenses. Existen muchos elementos de juicio para afirmar que esa información sobreestimaba seriamente

²⁴ Las medidas tendientes a limitar la producción pueden no resultar efectivas cuando los productores agropecuarios mantienen en reserva sus tierras menos productivas.

el costo de producción y, por consiguiente, el margen de *dumping* de las importaciones de miel provenientes de Argentina. Resulta paradójico que la segunda mejor alternativa a las elevadas normas de calidad implícitas en el cuestionario que los apicultores no pudieron responder fue el uso de datos "basura". La enseñanza que puede extraerse de esta experiencia es que las reglas multilaterales deberían indicar que no pueden imponerse medidas *antidumping* a menos que las normas de análisis estadístico sean lo suficientemente elevadas (*Ibdem*).²⁵

La última cuestión tiene que ver con las críticas de larga data a los reglamentos *antidumping* de Estados Unidos, con arreglo a los cuales los aranceles se imponen en forma retroactiva. Básicamente, esta disposición aumenta los riesgos que enfrentan los importadores si continúan importando desde un país que se encuentra bajo investigación. En este sentido, el sistema estadounidense reviste características muy excepcionales y, tal como quedó de manifiesto en el caso de la miel, ha demostrado tener un gran efecto inhibitorio sobre la importación (Staiger y Wolak [1996]). El Gráfico III.1 muestra el efecto desalentador que esa investigación produjo sobre las importaciones de miel de Estados Unidos en 2001, cuando el Departamento de Comercio finalizó la mayor parte de la tarea. Entre mayo de 2001, mes en que se publicaron las conclusiones positivas preliminares, y diciembre de 2001, cuando se anunció la orden definitiva de establecimiento de aranceles *antidumping*, las importaciones de miel de Estados Unidos provenientes de Argentina eran de aproximadamente 900 toneladas. Durante los mismos meses del año 2000, esas importaciones ascendieron a 29.400 toneladas; sobre una base anualizada, eso implica una contracción de las importaciones del 97%.

GRÁFICO III.1
IMPORTACIONES MENSUALES DE MIEL DE ESTADOS UNIDOS
PROVENIENTES DE ARGENTINA, 2000-2002
(en toneladas)



Fuente: Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.

²⁵ Lindsey [2000] demuestra que, de todos los métodos de cálculo del valor normal, en términos generales el Departamento de Comercio ha determinado el margen de *dumping* más alto utilizando "los hechos o la mejor información disponibles".

Otros observadores han expresado severas críticas al hecho de que los reglamentos *antidumping* vigentes no ofrecen a los productores agropecuarios la justa oportunidad de defenderse de las acusaciones de ser comerciantes desleales (Palmer [1989]). Este tema está adquiriendo mayor importancia conforme continúa en aumento la proporción de productos alcanzados por las investigaciones *antidumping* (Regmi [2002]). Una conclusión de estos breves comentarios es que si los líderes desean que las negociaciones de la Ronda de Doha efectivamente reduzcan la pobreza, las reglas multilaterales sobre mecanismos de protección contingente deben ser modificadas.

B. Consecuencias comerciales y financieras del proteccionismo agropecuario

El panorama que surge del análisis realizado anteriormente señala que el AARU ha fracasado de manera sustancial en la liberalización de los mercados agropecuarios. Las estimaciones de los coeficientes de protección nominal, calculados en función de la diferencia entre los precios nacionales y mundiales como porcentaje de los precios mundiales (ver Cuadro III.5), dan una idea de los altísimos niveles de protección agropecuaria que rigen en los países industriales. Más aún, todas y cada una de las complejas formas de protección arancelaria de ese acuerdo (salvaguardas especiales, administración de las cuotas arancelarias, aranceles específicos, subsidios a la exportación, etcétera) producen efectos económicos significativos que pueden derivar de decisiones burocráticas que facilitan las actividades de captación de rentas por parte de los grupos de presión agropecuarios. La evidencia indica que tales actividades de captación de rentas pueden tener un costo extremadamente alto, no sólo para el sistema de comercio sino también para los países que practican el proteccionismo discrecional (Krueger [1974]). Todo esto sugiere que, a pesar del AARU, los mercados agropecuarios mundiales continúan desorganizados.

CUADRO III.5
COEFICIENTES DE PROTECCION NOMINAL EN LOS PAISES DE LA OCDE, 1995-1999

Producto	Promedio (en %)	Desviación estándar (en %)
Trigo	22	12
Maíz	5	3
Otros cereales	31	14
Semillas oleaginosas	9	3
Azúcar refinado	100	42
Arroz	411	102
Leche	120	22
Carne bovina	39	10
Carne porcina	22	9
Carne ovina	16	14
Carne de ave	13	4
Huevos	20	5
Total	78	18

Fuente: OCDE [2001].

No puede asegurarse si será posible conocer todos los efectos comerciales del AARU debido a que: (i) es demasiado breve el tiempo que ha transcurrido desde el inicio del período de aplicación; (ii) en forma conjunta con la aplicación del AARU, hay otras políticas comerciales -entre las que se destaca un número creciente de acuerdos comerciales- que continúan modificando la estructura internacional de incentivos a favor de la producción agropecuaria, y (iii) existen, asimismo, dificultades para separar los efectos de las políticas comerciales de aquellos de otras políticas cíclicas, así como de las oscilaciones de las actividades económicas. Dadas estas dificultades, a continuación se ofrece un resumen de los hallazgos presentes en la bibliografía. Seguidamente, se brindan algunos comentarios breves acerca de la inestabilidad de los precios y de los efectos financieros del proteccionismo agropecuario sobre los productores agropecuarios eficientes.

Efectos comerciales

Valiéndose de relaciones importaciones-consumo interno, Diakosavvas [2001] ha efectuado un análisis estadístico para probar si existen diferencias entre las situaciones imperantes antes y después de la entrada en vigor del AARU. A tal fin, dividió las relaciones importaciones-penetración en dos grupos: 1990-1994 y 1995-1999. Los resultados, que se presentan en el Cuadro III.6, confirman que, con la excepción del trigo, no existen diferencias significativas desde el punto de vista estadístico entre los promedios pre-RU y post-RU. Basándose en ello, y tomando en consideración las limitaciones mencionadas anteriormente, ese autor se muestra de acuerdo con las conclusiones de otros numerosos escritores y organizaciones en el sentido de que el AARU ha hecho poco o nada para mejorar el acceso de los productos agropecuarios a los mercados de los países de la OCDE altamente protegidos.²⁶

CUADRO III.6
TASAS DE IMPORTACIONES AGROPECUARIAS PRE-RU Y POST-RU
EN LOS PAISES DE LA OCDE

Producto	Tasas de importaciones		
	Pre-RU (1)	Post-RU (2)	(2)-(1)
Trigo *	0,10	0,11	0,01
Cereales secundarios	0,11	0,11	0,00
Semillas oleaginosas	0,31	0,32	0,01
Azúcar refinado	0,25	0,23	-0,02
Manteca	0,05	0,05	0,01
Queso	0,05	0,05	0,01
Leche en polvo	0,10	0,08	-0,02
Carne vacuna	0,13	0,14	0,01
Carne de ave	0,03	0,04	0,01

Nota: * Las tasas post-RU son estadísticamente diferentes de las pre-RU.

Fuente: Diakosavvas [2001].

²⁶ Entre otros análisis recientes que arrojan serias dudas sobre las consecuencias del AARU en materia de liberalización del comercio se incluye el reciente documento conjunto del Banco Mundial y el FMI [2002].

Nivel de los precios e inestabilidad de los precios

Al liberar los mercados, la apertura comercial aumenta el volumen del comercio mundial y estabiliza los precios internacionales. Más aún, la liberalización efectiva del comercio agropecuario reduciría la oferta mundial, lo que a su vez elevaría los precios mundiales. Sin embargo, y como ya se mencionó, no existen pruebas de peso que respalden la conclusión de que el AARU haya dado lugar a una liberalización efectiva.

Cabe destacar que un estudio ha llegado a la conclusión de que la "arancelización sucia" no llevó a un aumento sino a una disminución de los precios agropecuarios. Estos hallazgos se presentan en un modelo global de la economía que mide el impacto del AARU sobre la relación precios de productos agropecuarios con aquellos de productos elaborados. La RU también liberalizó los productos elaborados y, en vistas de que la liberalización de la agricultura parte de niveles de protección mucho más altos que aquellos aplicados a los productos elaborados, Goldin y Mensbrugghe [1996] se abocaron a determinar cuál fue el impacto de la Ronda sobre ese precio relativo. Sus conclusiones se presentan en el Cuadro III.7. No sorprende que la liberalización efectiva hubiera elevado de manera muy sustancial los precios relativos de los productos agropecuarios más protegidos (productos lácteos, azúcar, trigo y carne vacuna). Sin embargo, el precio relativo de la mayoría de los productos agropecuarios disminuyó como consecuencia de la arancelización sucia. Evidentemente, esto confirma aún más los efectos negativos del AARU sobre los mercados agropecuarios mundiales.

En segundo lugar, existe asimismo un vínculo entre el proteccionismo y la inestabilidad de los precios. Aquellos países que establecen los mecanismos de proteccionismo agropecuario orientándose a los precios a nivel de la explotación agrícola aíslan a los productores nacionales respecto de las señales de los mercados internacionales, lo que lleva a un incremento de la inestabilidad de los precios internacionales (Sampson y Snape [1980]). Esto tiene repercusiones negativas sobre los productores agropecuarios de países eficientes, que a lo sumo protegen la agricultura con tipos arancelarios *ad valorem* por lo general bajos, como es el caso de los países del MERCOSUR.

CUADRO III.7
IMPACTO DE LA ARANCELIZACION SOBRE LOS PRECIOS AGROPECUARIOS
INTERNACIONALES EN RELACION CON LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ELABORADOS
(en porcentajes)

Productos	Arancelización	
	Limpia	Sucia
Trigo	10	1
Arroz	4	-1
Cereales secundarios	5	0
Azúcar	11	-1
Carne bovina	6	0
Otras carnes	2	-1
Productos lácteos	12	-1
Aceites vegetales	5	-1
Café	-1	-2
Cacao	0	-1
Té	1	-2
Otros productos alimenticios	-1	-1
Algodón	1	-1
Otros productos agropecuarios	3	-1

Fuente: Anderson [1996, Tabla 5.4].

Consecuencias financieras

Los modelos tradicionales para evaluar los efectos del proteccionismo agropecuario, tales como los que se analizaron anteriormente, subestiman en mayor o menor medida su impacto económico. Esto obedece a que el menor nivel de exportaciones que puede atribuirse a los efectos cuantitativos y en materia de precios que conlleva el proteccionismo perjudica los indicadores de solvencia de los exportadores eficientes de los países en desarrollo. En los países endeudados, como es el caso de muchas naciones de América Latina, ese deterioro aumenta el diferencial de rendimiento y, en consecuencia, las tasas de interés nacionales. A modo de ejemplo, el Cuadro III.8 muestra que si la elasticidad del diferencial de rendimiento (o riesgo país), relacionada con un indicador de solvencia como el coeficiente entre el servicio de la deuda y las exportaciones, se encuentra entre 0,5 y 1, entonces las tasas de interés podrían incrementarse entre el 10% y el 20% si la pérdida de exportaciones ocasionada por el proteccionismo agropecuario asciende al 25%, cifra comprendida en la gama de efectos posibles de la liberalización del comercio agropecuario. Tal impacto aumenta los costos financieros (sobre todo para las pequeñas empresas) y reduce la tasa de crecimiento (Nogués [2003]). Esta cuestión reviste especial importancia para muchos países de América Latina que se encuentran fuertemente endeudados pero que son a la vez productores agropecuarios eficientes.

En este sentido, es importante recordar que las agendas de negociaciones tanto del ALCA como de la OMC no incluyen los vínculos entre el comercio y la deuda. Resulta paradójico, y quizás una señal de la debilidad de los países fuertemente endeudados, que la cuestión comercial y financiera no sea un tema de negociación. Por ejemplo, en la OMC este tema es abordado por un Grupo de Trabajo. El comercio y la deuda son dos cuestiones que están más estrechamente vinculadas que, por ejemplo, el comercio y la competencia o el comercio y el medio ambiente. Sin embargo, mientras que estos últimos asuntos, de especial interés para los países industriales, se encuentran incluidos en varias agendas de negociaciones, la cuestión del comercio y la deuda continúa siendo secundaria.

CUADRO III.8
EXPORTACIONES Y RIESGO PAÍS, ARGENTINA 2000

		Pérdida (1)	
		25%	50%
Elasticidad (2)	0,5	10%	17%
	1,0	20%	33%

Notas: (1) Pérdida de exportaciones ocasionada por el proteccionismo como porcentaje de las exportaciones básicas.

(2) Elasticidad del riesgo país con respecto al coeficiente del servicio de la deuda.

Fuente: Preparada por el autor sobre la base de Nogués y Grandes [2001].

Este estado de situación no debería continuar. Una posibilidad sería que América Latina pudiera reunir apoyo para colocar la cuestión sobre la mesa de negociaciones sustantivas de la Ronda de Doha. El proteccionismo agropecuario en la UE y Japón puede persistir, en parte debido a que no

enfrentan costos internacionales. La solidez de la economía mundial podría verse aumentada si dichos países incurrieran en algunos costos en virtud de sus acciones. La inclusión del comercio y la deuda en las negociaciones multilaterales, así como la creación de disciplinas multilaterales, orientarían la estructura de incentivos en una dirección que daría impulso a la liberalización del comercio agropecuario.

C. Conclusiones

La Declaración Ministerial de 1986 que dio inicio a la RU se comprometió a liberalizar el comercio agropecuario mundial. Eso no ha ocurrido. Es cierto que hoy en día estamos más interiorizados sobre las diferentes dimensiones del proteccionismo agropecuario, pero ese conocimiento, que algunos consideran una señal de mayor transparencia, ha tenido un alto costo. Ese costo comprende: (i) niveles de protección para muchos productos que son más elevados en la actualidad que antes de la RU; (ii) en el caso de aquellos productos cuya arancelización puede haber sido correcta, otras formas de protección -incluidos los subsidios a la exportación y las salvaguardas especiales- bien pueden aumentar los niveles de protección; (iii) la frustración respecto del compromiso de que las cuotas arancelarias serían administradas en forma transparente y darían lugar a un mayor acceso a los mercados; (iv) la creación de un régimen para regular las políticas de ayuda interna que es muy poco transparente y acerca del cual existen serias dudas sobre si ha dado lugar a algún grado de liberalización; (v) las reglas multilaterales de protección contingente que tornan muy difícil, si no imposible, que los productores agropecuarios se defiendan de las acusaciones de ser "comerciantes desleales", y (vi) la creación de mecanismos de protección que dejan demasiadas decisiones en manos de burócratas y que, por consiguiente, facilitan la captación de rentas.

En virtud de la persistencia de elevados niveles de protección en los países de la OCDE, el AARU no ha tenido efectos comerciales claros. En particular, el incumplimiento del compromiso de que se reducirían los niveles de protección significa que los actores más importantes de los países de la OCDE no han mejorado el acceso a sus mercados: en términos cuantitativos, las relaciones importaciones-consumo han permanecido estables. En segundo lugar, es sumamente probable que la arancelización sucia haya reducido el nivel de los precios agropecuarios mundiales. Por último, el hecho de que los países industriales adopten políticas tendientes a aumentar los niveles de ingresos de los productores agropecuarios implica que, a fin de evitar un exceso en la oferta de los precios nacionales que se encuentran en disminución, el excedente de producción resultante se ha beneficiado de los subsidios a la exportación (subsidios que hasta hace poco estaban protegidos por la Cláusula de Paz). Esto amplía la variabilidad de los precios para los productores que toman decisiones en países como Estados miembros del MERCOSUR, cuyas políticas comerciales por lo general se caracterizan por aranceles *ad valorem* estables. Los mercados agropecuarios mundiales continúan desorganizados, y el AARU ha conllevado un alto costo para los productores agropecuarios eficientes.²⁷

²⁷ Resulta interesante destacar que, si bien el objetivo es aumentar los niveles de ingresos de los productores agropecuarios, el proteccionismo agropecuario practicado por los países industriales es a la vez inefectivo e implica altos costos. En un estudio se arriba a la conclusión de que hasta el 80% de las transferencias agropecuarias puede no traducirse en mayores ingresos para los productores (OCDE [1996a]), y un estudio más reciente presenta el hallazgo de que en el caso del sostenimiento de los precios del mercado, la categoría más importante de políticas agropecuarias, sólo el 10% llega al productor agropecuario. El resto de la transferencia se reparte de la siguiente manera: (i) el 36% corresponde a los proveedores de insumos; (ii) el 13% va a parar a manos de terratenientes no agropecuarios; (iii) otro 13% se destina a incrementar el precio de las tierras para uso agropecuario, y (iv) el 28% es puro costo en recursos (OCDE [2002]).

IV. LA PÉRDIDA DE EXPORTACIONES POR EL AVANCE DEL REGIONALISMO

Los acuerdos regionales de comercio tienden, en general, a producir efectos negativos sobre los países que no son miembros de dichos acuerdos; el daño dependerá del tamaño y del nivel de protección de esos países. En esta sección se hace hincapié exclusivamente en los efectos negativos que produce esta clase de acuerdos en las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR; las dos fuentes obvias a las cuales se debe recurrir para analizar estos efectos son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la UE. En líneas generales, en la bibliografía sobre la materia se ha llegado a la conclusión de que el TLCAN ha generado más comercio que el que ha desviado por dos razones principales (Krueger [1999]): en primer lugar, los países miembros tienen economías abiertas y, en segundo lugar, el tratado aceleró el crecimiento, reacción que obedece, en parte, a las diferencias en los modelos de ventajas comparativas de los países miembros. A pesar de esta descripción amplia en favor del TLCAN, en la presente sección ofreceré evidencias que demuestran los efectos negativos que tiene la desviación del comercio sobre Argentina.

Las opiniones recogidas en la bibliografía sobre los efectos generales de la UE están en franca contradicción con aquellas que se vinculan al TLCAN, ya que existen pruebas claras de que en el primer caso los efectos de la desviación comercial han sido especialmente significativos (Soloaga y Winters [sin fecha]; Bayoumi y Eichengreen [1997]). Esto se observa, sobre todo, en el caso de los productos agropecuarios (Diao, *et al.* [2001]). Por último, si bien el TLCAN y la UE son, por lejos, los acuerdos comerciales más abarcadores, los acuerdos regionales de menor alcance también pueden tener efectos negativos sobre las exportaciones del MERCOSUR. Más adelante haremos algunos comentarios al respecto.

A. Impacto de las sucesivas ampliaciones de la UE

Con la creación de la Comunidad Europea (CE) y su subsiguiente profundización y ampliación, Europa Occidental se ha convertido en la región que más lejos ha llegado en materia de estrategias de comercio regional. Cabe destacar aquí algunos de los efectos comerciales que las sucesivas ampliaciones han tenido sobre las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR. Las ampliaciones son las siguientes: (i) Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en el año 1973; (ii) Grecia en 1981; (iii) España y Portugal en 1986, y (iv) Austria, Finlandia y Suecia en 1995. En fecha más reciente, la UE anunció que aceptará a diez nuevos miembros, la mayoría de los cuales son países de Europa Central y Oriental (PECO). A continuación se presenta una revisión de gran parte de la bibliografía existente acerca del impacto que las sucesivas ampliaciones tuvieron sobre la desviación del comercio agropecuario cuando Grecia, España y Portugal se incorporaron a la CE.²⁸ Además, en relación con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, el estudio ofrece varios ejemplos relativos a productos específicos sobre los efectos negativos que tal adhesión tuvo sobre la exportación de Argentina y Brasil. La conclusión es que resulta muy probable que la inminente incorporación de países de Europa Oriental y Central a la UE también producirá nuevos efectos de desviación comercial en detrimento de los países del MERCOSUR.

²⁸ Aparentemente, no existen análisis de los posibles efectos de la desviación comercial sobre el comercio agropecuario resultantes de la primera ampliación de la CE, pero algunos investigadores han detectado efectos generales de desviación del comercio cuando se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido (ver, por ejemplo, Bayoumi y Eichengreen [1997]).

Grecia, España y Portugal

Goto [1996] analizó la incorporación a la UE de Grecia, España y Portugal para determinar si con posterioridad a la ampliación hubo cambios en la estructura de los flujos comerciales agropecuarios e industriales. Observó que al incorporarse cada uno de estos tres países hubo un incremento significativo del comercio agropecuario regional, mientras que los cambios en la estructura comercial de productos elaborados fueron menores, y concluyó que estas diferencias podían atribuirse a la estructura de protección de la UE, que tiene un sesgo muy marcado hacia el sector agropecuario. Los principales hallazgos se muestran en el Cuadro IV.1. En el caso de Grecia, por ejemplo, la participación de la CE-9 en las importaciones agropecuarias provenientes de Grecia en el total de importaciones agropecuarias se incrementó de 0,627% -porcentaje que se registraba antes de la ampliación- a 1%, después de la incorporación de este país. Por otra parte, la participación de la CE-9 en las importaciones agropecuarias de Grecia se incrementó de manera muy marcada, de 28% antes de la ampliación a 64% después de la ampliación. Los mismos efectos se registraron cuando Portugal y España se incorporaron a la CE.²⁹ La participación en las importaciones de estos países provenientes de la CE-10, por ejemplo, aumentó de 17% antes de la ampliación a 28% después de la ampliación.

CUADRO IV.1
PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO AGROPECUARIO ANTES Y DESPUÉS
DE LAS SUCESIVAS AMPLIACIONES DE LA UE

Países incorporados	Participación en las importaciones bilaterales (%) (1)					
	CE			Países adherentes		
	A	P	D (4)	A	P	D (4)
Grecia (2)	0,627	1,000	0,373	28,020	63,500	35,480
España y Portugal (3)	2,730	3,513	0,783	16,872	27,568	10,670

Notas: (1) A, P y D equivalen a con anterioridad, con posterioridad y diferencia.

(2) La participación promedio antes y después corresponde a los períodos 1971-1980 y 1981-1990.

(3) La participación promedio antes y después corresponde a los períodos 1976-1985 y 1986-1995, respectivamente.

(4) La diferencia entre antes y después.

Fuente: Goto [1997].

Cabe advertir que la mayor participación en las importaciones de los nuevos miembros de la CE no se concentraron en algunos productos sino que se extendieron a muchos sectores agropecuarios. ¿Qué países perdieron participación en el mercado agropecuario de la CE y de los tres países adherentes? La respuesta es que casi todas las demás regiones geográficas perdieron participación en ambos grupos de países, incluidos el TLCAN y América Latina (Goto [1997]).

Para echar luz sobre los efectos de la ampliación de la UE sobre el comercio del MERCOSUR, el Cuadro IV.2 muestra las importaciones agropecuarias de la UE desde Argentina, Portugal y España durante 1990 y 2000, organizadas por capítulo del Sistema Armonizado (SA).³⁰ Si bien esos años

²⁹ Goto [1997] también verificó si había diferencias en la participación en las importaciones promedio y concluyó que aquellas informadas en la Tabla IV.1 para los casos de Grecia, Portugal y España eran estadísticamente significativas con un nivel de confianza del 1%.

³⁰ Idealmente, el análisis debería también abarcar los años anteriores a la ampliación, pero el autor no tuvo acceso a las estadísticas correspondientes a ese período.

son posteriores a la ampliación, los investigadores han observado que los acuerdos regionales tienen efectos anticipatorios, y también que sus efectos comerciales se extienden a lo largo de muchos años después de la firma de los acuerdos. Según una estimación, este último efecto dura un promedio de 12 años (Freund y McLaren [1999]).³¹ En consonancia con estas conclusiones, no ha de sorprender lo que se indica en el Cuadro IV.2 en el sentido de que Argentina continuó perdiendo participación en las importaciones agropecuarias de la UE, mientras que en el caso de Portugal y España dicha participación fue en aumento.³² Lo que le sucedió a Argentina resulta aún más alarmante si se tiene en cuenta que esto ocurrió en una década en la que su producción agropecuaria creció rápidamente y las exportaciones agropecuarias se duplicaron.

CUADRO IV.2
IMPORTACIÓN AGROPECUARIA DE LA UE DESDE ARGENTINA, PORTUGAL Y ESPAÑA
(EN US\$ MILLONES) Y SU PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LAS IMPORTACIONES
AGROPECUARIAS DE LA UE EN 1990 Y 2000

Capítulo	Participación en el total de importaciones agropecuarias de la UE									
	Argentina		Portugal		España		Argentina		España y Portugal	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
1	5,4	5,0	16,2	18,6	36,5	261,3	0,6%	0,4%	4,9%	24,3%
2	445,3	337,5	1,9	10,1	261,0	945,7	16,2%	8,5%	7,9%	24,2%
3	195,7	428,8	150,5	180,8	361,8	820,4	3,2%	4,1%	7,0%	9,5%
4	17,6	43,4	43,5	144,0	143,3	419,4	1,7%	2,5%	14,5%	33,1%
5	27,2	16,1	20,4	23,9	33,9	52,5	3,6%	1,6%	5,9%	7,6%
6	0,1	1,0	3,9	15,4	79,4	162,8	0,0%	0,1%	11,2%	12,8%
7	77,5	74,4	24,9	56,0	1.056,0	2.625,9	2,2%	1,4%	25,1%	49,8%
8	220,2	260,2	31,7	59,8	2.211,5	2.884,2	2,8%	2,4%	23,4%	26,7%
9	11,1	5,5	6,9	17,9	41,5	67,0	0,3%	0,1%	1,1%	1,5%
10	73,2	278,1	10,6	21,7	219,4	208,3	5,2%	14,6%	13,5%	12,1%
11	0,0	0,4	0,2	5,1	10,1	53,3	0,0%	0,3%	10,4%	43,3%
12	598,8	246,6	5,9	20,1	91,3	79,1	14,1%	4,4%	1,9%	1,8%
13	0,1	0,0	7,7	7,6	34,4	53,5	0,0%	0,0%	12,4%	11,6%
14	0,1	0,3	0,2	0,2	3,2	4,5	0,1%	0,2%	2,0%	3,4%
15	115,3	76,1	23,7	30,8	628,6	683,2	4,9%	2,5%	22,9%	23,2%
16	121,9	59,6	86,7	64,4	79,6	345,1	6,2%	1,9%	6,9%	12,8%
17	2,9	3,3	2,5	28,9	46,5	224,2	0,2%	0,2%	3,0%	15,3%
18	0,1	2,7	0,5	3,6	34,6	113,1	0,0%	0,1%	1,8%	5,8%
19	0,1	3,4	2,9	38,3	34,1	272,9	0,0%	0,4%	8,7%	35,7%
20	37,7	23,8	41,3	104,4	490,2	639,5	1,4%	0,6%	16,4%	18,0%
21	0,6	0,3	7,7	47,1	70,2	257,3	0,1%	0,0%	12,8%	20,8%
22	11,1	72,3	342,2	340,0	553,2	1.161,2	0,7%	1,6%	48,1%	32,5%
23	718,4	1.629,2	19,8	11,7	42,1	132,7	15,0%	29,2%	1,1%	2,6%
24	51,9	56,6	2,7	32,7	4,6	111,9	2,5%	2,1%	0,3%	5,3%
Total	2.732,3	3.624,7	854,5	1.283,1	6.566,9	12.579,1	5,2%	4,6%	11,6%	17,5%

Fuente: Eurostat (los nombres de los capítulos figuran en el Cuadro A.1 del Apéndice).

³¹ Esto sucede porque las decisiones sobre inversiones producen reacciones con un nivel de demora en función de la creación de nuevos incentivos comerciales.

³² Obviamente, la pérdida sufrida por Argentina también puede atribuirse a otros factores asociados con las políticas de la UE, entre ellos: (i) nuevas ampliaciones recientes, como se analiza más adelante, con sus consiguientes efectos anticipatorios; y (ii) la consolidación constante de la UE, que llevó a la introducción de una moneda única. Parte de esto podría estar relacionado con los efectos de creación de comercio del MERCOSUR. Sin embargo, en base a conclusiones anteriores, los efectos directos de la ampliación parecen ser la causa principal.

Austria, Finlandia y Suecia

Estos países se incorporaron como miembros a la UE en enero de 1995. El Cuadro IV.3 muestra las tasas de crecimiento de sus importaciones provenientes de la UE y de Argentina antes y después de la ampliación. Las cifras revelan notables diferencias en todos los casos, con tasas significativamente menores para las importaciones provenientes de Argentina comparadas con aquellas provenientes de la UE. El caso extremo es el de Finlandia, país en el que las importaciones agropecuarias provenientes de la UE crecieron un 147%, mientras que sus compras de productos argentinos cayeron el 41%.

El Cuadro IV.4 muestra variaciones en la participación en las importaciones agropecuarias realizadas por la UE de productos de Argentina y Brasil antes y después de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE. La caída en la participación de Argentina fue de más del doble que en el caso de Brasil, pero varios ejemplos de productos específicos ilustran las pérdidas sustanciales sufridas por ambos países.

CUADRO IV.3
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS ARGENTINOS Y DE LA UE
POR PARTE DE AUSTRIA, SUECIA Y FINLANDIA ENTRE 1990 Y 2000 (%)

País importador	Proveedor	
	UE	Argentina
Austria	106	25
Suecia	69	3
Finlandia	147	-41

Fuente: Eurostat.

CUADRO IV.4
PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS DE LA UE PROVENIENTES
DE ARGENTINA Y BRASIL (1)

País incorporado a la UE	Argentina			Brasil			Total		
	A	P	D (2)	A	P	D (2)	A	P	D (2)
Austria, Finlandia y Suecia	0,01890	0,01610	-14,8%	0,02913	0,02739	-6,0%	0,04803	0,04351	-9,4%

Notas: (1) Los promedios anteriores y posteriores a la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia corresponden a 1990-1994 y 1995-1999, respectivamente.

(2) $D = (P-A)/A$

Fuente: Preparada por el autor sobre la base de estadísticas de las Naciones Unidas y Eurostat.

Para comenzar con Argentina, el Cuadro IV.5 muestra que la importación sueca de manzanas argentinas cayó un 67% entre 1991 y 2000, mientras que la importación de productos desde la UE se incrementó en más de once veces. El segundo ejemplo muestra que la importación de tabaco argentino por parte de Austria ha desaparecido en los últimos años, mientras que la importación desde la UE creció sustancialmente en el mismo período. El ejemplo de las manzanas resulta de especial interés, ya que ilustra las pérdidas comerciales para los países que no son miembros

incorporados a la UE y su adopción de las medidas proteccionistas de la Política Agropecuaria Común (PAC) para el caso de las frutas.³³

CUADRO IV.5
MANZANAS IMPORTADAS POR SUECIA Y TABACO IMPORTADO POR AUSTRIA
DESDE ARGENTINA Y LA UE, 1991-2000

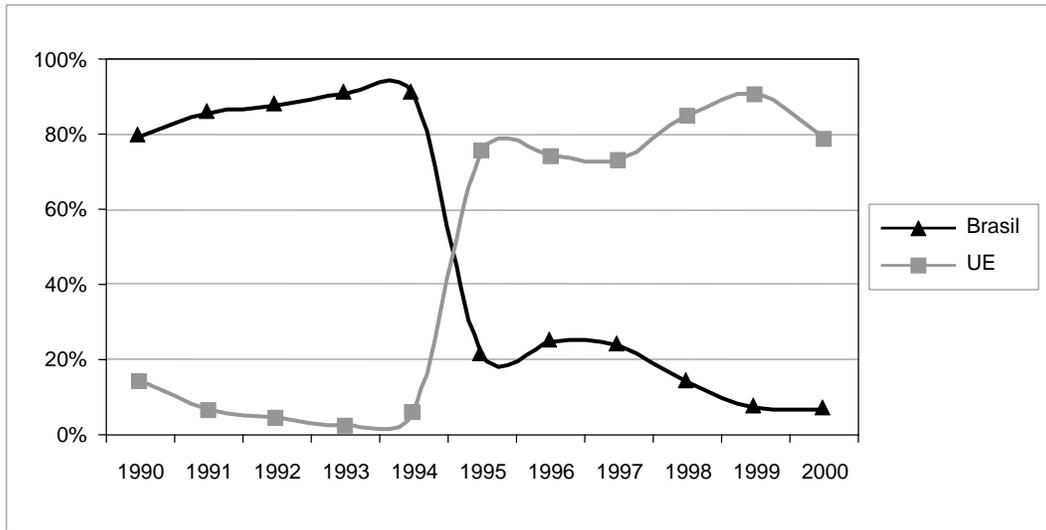
Año	Manzanas (en US\$ millones)			Tabaco (en US\$ miles)		
	Argentina	UE	Total	Argentina	UE	Total
1991	10,1	3,6	46,3	1.670	5.833	25.869
1992	14,5	1,9	56,2	332	1.922	17.931
1993	5,1	0,0	50,9	437	2.648	18.926
1994	2,8	0,0	46,9	171	2.455	20.326
1995	5,3	23,5	63,5	0	3.489	24.615
1996	3,9	29,8	72,6	0	4.423	17.858
1997	3,8	38,4	66,2	0	7.030	20.532
1998	3,0	37,7	60,7	254	6.917	22.182
1999	2,9	34,6	55,7	0	7.443	24.600
2000	2,1	40,9	50,1	0	9.202	45.659

Fuente: Eurostat.

Para una muestra de casos, los Gráficos IV.1, IV.2 y IV.3 ponen de manifiesto los efectos claramente negativos sobre las exportaciones de Brasil provocados por el ingreso de estos países a la UE. Los dos primeros ejemplos ilustran los considerables efectos de sustitución en detrimento de Brasil y a favor de la UE en el caso de las importaciones finlandesas y suecas de carne equina. En 1990, por ejemplo, el 80% de las importaciones de Finlandia provenían de Brasil, pero para el año 2000 ese porcentaje había caído a apenas el 7%. En el mismo período, la participación de la UE subió del 15% al 79%. En el caso de las importaciones de Suecia de jugo de naranja congelado, la participación de Brasil era del 42% en 1990, pero en el año 2000 había caído hasta llegar al 16%. En el mismo período, la participación de la UE se incrementó de cero al 83%.

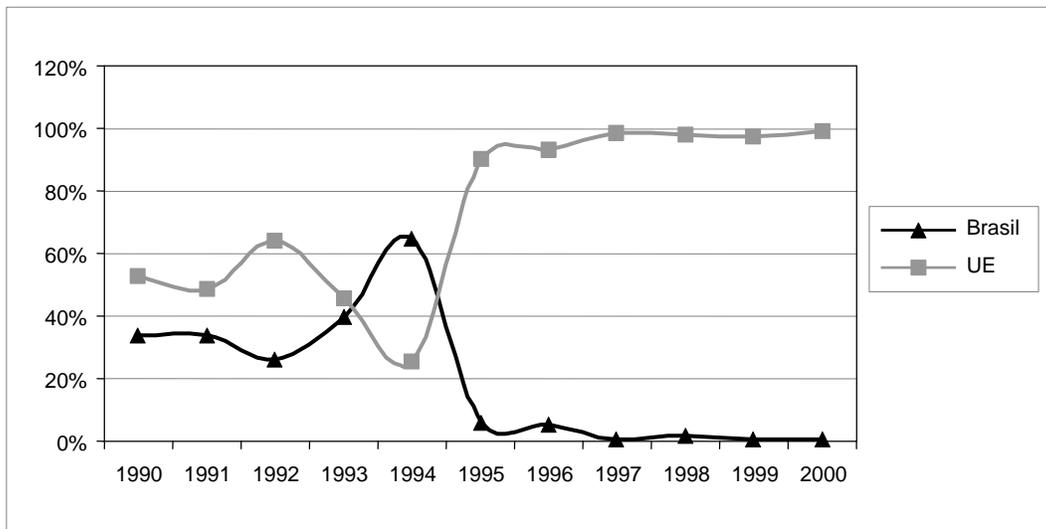
³³ La protección de las frutas en la UE se realiza principalmente por medio de aranceles específicos que varían según la época del año y el precio de importación; cuanto más próxima está la época de la cosecha y cuanto más bajo es el precio de importación, más altos son los equivalentes arancelarios *ad valorem*. Esto significa que en la UE las frutas y las hortalizas y legumbres están protegidas por decenas de equivalentes *ad valorem* (OMC [1999]).

**GRÁFICO IV.1
PARTICIPACIÓN DE BRASIL Y LA UE EN LAS IMPORTACIONES
DE CARNE EQUINA DE FINLANDIA**



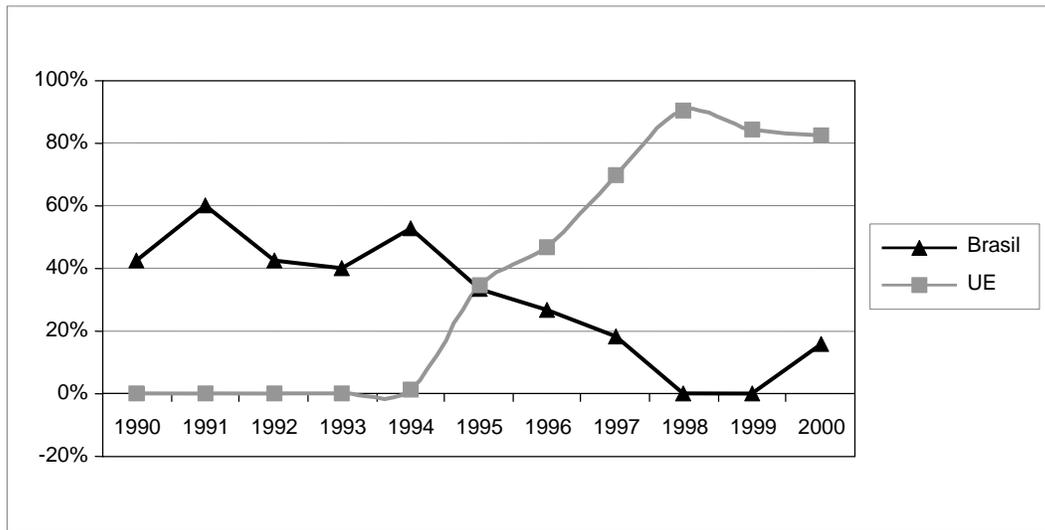
Fuente: Cuadro A.2 del Apéndice.

**GRÁFICO IV.2
PARTICIPACIÓN DE BRASIL Y LA UE EN LAS IMPORTACIONES
DE CARNE EQUINA DE SUECIA**



Fuente: Cuadro A.3 del Apéndice.

GRÁFICO IV.3
PARTICIPACIÓN DE BRASIL Y LA UE EN LAS IMPORTACIONES
DE JUGO DE NARANJA CONGELADO DE SUECIA



Fuente: Cuadro A.4 del Apéndice.

Países de Europa Central y Oriental (PECO)

El próximo paso en la expansión de la UE es incluir a la mayoría de los siguientes países: Hungría, Polonia, República Checa, Rumania, Bulgaria, República Eslovaca, Estonia, Latvia, Lituania y Eslovenia. ¿Qué efectos tendrá esta ampliación sobre las exportaciones del MERCOSUR? Se han anticipado algunas hipótesis, pero la cuestión amerita mayor análisis, ya que la evidencia recogida a la fecha es variada. Un estudio arriba a la conclusión de que esta ampliación tendrá efectos negativos menores sobre América Latina porque, en el caso de la mayoría de las exportaciones de la región a la UE que se superponen con aquellas de los PECO, América Latina tiene ventajas comparativas. Expresado en términos más específicos, "para el 78% de las exportaciones agropecuarias de América Latina a la UE, los PECO no son una competencia que constituya una amenaza" (IRELA [1997]). El mismo estudio señala que, en el caso de 42 productos, ambas regiones han demostrado tener ventajas comparativas. Algunos de estos productos son la carne de ave, las plantas vivas, algunas hortalizas y legumbres, algunas frutas y jugos de fruta, aceite de girasol y cerveza de malta. Dado que estos productos no son exportaciones significativas de los PECO, el estudio llega a la conclusión de que América Latina no se verá negativamente afectada por la incorporación de los PECO a la UE.³⁴

Existen dos razones que sugieren que, al menos en el caso de algunos productos, esta conclusión podría ser errónea. En primer lugar, en una medida mucho mayor que Europa Occidental, éstos son países agropecuarios que están atravesando transformaciones económicas muy importantes, al pasar de economías planificadas a economías de mercado. En estas circunstancias, es riesgoso

³⁴ Esta conclusión difiere de estudios llevados a cabo sobre otros países. El estudio hecho por Leetma, *et al.* [1998] sobre Estados Unidos especifica que esa ampliación tendrá efectos negativos sobre algunas exportaciones agropecuarias.

predecir -sobre la base de que los PECO no tenían ventaja comparativa en la década de 1990- que tal situación seguirá imperando en el futuro. La experiencia de los países del MERCOSUR en la década de 1990 -que se caracterizó por un nivel de producción y comercio agropecuarios de rápido crecimiento con posterioridad a las reformas estructurales- sugiere que lo mismo podría suceder en los países de Europa Central y Oriental.

En segundo lugar, un problema metodológico que tiene el estudio IRELA es que no explica el cambio en la estructura de los precios relativos que se producirá cuando los nuevos países adopten el arancel externo común de la UE para los productos elaborados y la PAC para los productos agropecuarios. Tradicionalmente, los países de Europa Central y Oriental han otorgado un alto nivel de protección a los productos elaborados y, en consecuencia, su ingreso a la UE implicará una mejora significativa en el precio interno relativo de los productos agropecuarios, lo que a su vez dará lugar a una expansión de su producción agropecuaria. Este cambio en el precio relativo será especialmente pronunciado en vistas de que estos países también adoptarán los precios proteccionistas de la PAC. De hecho, de acuerdo con un estudio, la adopción de los precios de la PAC significa que los países de Europa Central y Oriental pasarán a ser productores competitivos en relación con muchos productos agropecuarios.

El Cuadro IV.6 presenta cálculos de los costos en recursos internos correspondientes a un conjunto de productos de Bulgaria, la República Checa y Hungría,³⁵ usando los precios de la UE como precios sombra. Estas cifras confirman que Bulgaria y la República Checa gozan de ventajas comparativas respecto de varios productos agropecuarios. El panorama es menos claro en el caso de Hungría, pero en relación con este país los autores del estudio advierten que si "se contara con pagos directos" (o sea, si se toma como hipótesis no sólo la alineación de los precios sino también la armonización de las políticas de los PECO y la UE), entonces la falta de rentabilidad privada que se informa en el caso de la producción húngara de girasol, trigo y cebada en 1996 se habría revertido (Gorton y Davidova [2001] p. 198).

CUADRO IV.6
COSTOS EN RECURSOS INTERNOS DE CIERTOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS
EN BULGARIA, LA REPUBLICA CHECA Y HUNGRÍA, 1996

Producto básico	Bulgaria	República Checa	Hungría
Trigo	0,25	0,66	1,06
Maíz	N/D	N/D	0,69
Cebada	0,39	0,68	1,16
Girasol	N/D	N/D	1,73
Leche	0,89	0,87	1,07
Carne vacuna	0,34	1,18	1,50
Carne porcina	0,64	N/D	0,94

Fuente: Gorton y Davidova [2001, Tabla 4].

³⁵ El indicador de los costos en recursos internos se calcula como la relación entre los costos en recursos de factores productivos, medidos a precios sombra, y el valor agregado estimado a precios en frontera (Gorton y Davidova [2001]).

Estas cifras, junto con las anteriores experiencias de ampliaciones de la UE ya mencionadas, sugieren que las exportaciones agropecuarias de América Latina, sobre todo las del MERCOSUR, sufrirán otro golpe a partir de la incorporación de los PECO. La rapidez con la que se verán afectadas dependerá de cuán rápido sea el progreso de estos países en su transformación estructural hacia economías de mercado. Dado que este proceso probablemente se vea acelerado por su nueva condición como miembros de la UE, el perjuicio seguramente ocurrirá más temprano que tarde. De cualquier modo, se requiere llevar a cabo más investigaciones para comprender mejor aún la manera en que la incorporación de los PECO afectará a América Latina.

En suma, en vistas de los niveles irracionalmente altos de proteccionismo agropecuario adoptados por la UE, cada una de sus expansiones ha producido efectos importantes en materia de desviación comercial y las futuras ampliaciones no serán una excepción. En el proceso, los países que no son miembros han perdido grandes oportunidades de exportación y, en esos casos, el MERCOSUR debería buscar alguna compensación.

B. El TLCAN

El TLCAN entró en vigencia en enero de 1994, fecha que constituye un pivote para el análisis de los efectos de la desviación comercial anteriores y posteriores al tratado. Lo que nos interesa aquí es qué ocurrió con las exportaciones argentinas y brasileñas a México, país que por lo general se reconoce como un productor agropecuario no competitivo. En el caso de Argentina, lo primero que cabe señalar es que entre 1990 y 2001 los productos agropecuarios importados por México sufrieron una caída del 36,7%, mientras que las compras realizadas a Canadá y Estados Unidos se incrementaron en 216,2% y 169,7%, respectivamente. Estas diferencias sustanciales son indicadoras de efectos vinculados con la desviación comercial.

El período en que se registraron estos efectos combinados en Argentina y Brasil se presenta en el Cuadro IV.7, cuyas cifras confirman claramente la pérdida de participación en el mercado que experimentaron estos países así como las ganancias a favor de Canadá y Estados Unidos. El Cuadro IV.8 presenta cifras más desagregadas, lo que pone de manifiesto los cambios en la participación en el mercado, de acuerdo con los capítulos del SA. En el caso de Argentina y Brasil, las cifras indican pérdidas considerables en los productos de los capítulos 7 (hortalizas y legumbres), 15 (grasas alimenticias elaboradas), 16 (invertebrados), 17 (azúcares) y 19 (preparaciones a base de cereales).

Un caso de pérdida para el MERCOSUR desde la creación del TLCAN es el de las exportaciones de aceite de girasol desde Argentina hacia México. El Cuadro IV.9 muestra las importaciones realizadas por México desde Argentina y Estados Unidos durante el período 1991-2000. En 1995 se detuvo el rápido crecimiento que habían experimentado las importaciones provenientes de Argentina que, a partir de entonces, comenzaron a caer abruptamente, de US\$ 82,4 millones a sólo US\$ 3,6 millones en el año 2000. Las cifras muestran, al mismo tiempo, el rápido crecimiento de las importaciones realizadas por México desde Estados Unidos, cuyas cifras más que duplicaron las registradas en 1991.

CUADRO IV.7
PARTICIPACIÓN DE ARGENTINA MAS BRASIL Y EE.UU. MAS CANADÁ
EN LAS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS DE MÉXICO DURANTE 1990-2001
(en porcentajes)

Año	Argentina + Brasil	EE.UU. + Canadá
1990	5,3	64,8
1991	1,5	78,3
1992	1,1	78,0
1993	1,7	77,8
1994	4,0	76,9
1995	2,8	80,7
1996	3,0	81,4
1997	2,2	79,8
1998	2,4	82,7
1999	1,6	81,6
2000	1,8	80,7

Fuente: BID-INTAL.

CUADRO IV.8
PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES AGROPECUARIAS REALIZADAS POR MÉXICO DE
PRODUCTOS DE ARGENTINA MAS BRASIL Y DE CANADÁ MÁS EE.UU.
(en porcentajes)

Capítulo	Argentina y Brasil		Canadá y EE.UU.	
	1990	2000	1990	2000
1	0,0	0,0	97	83,7
2	0,0	0,0	89	93,8
3	0,4	4,5	47	35,5
4	0,0	3,6	23	36,7
5	0,0	0,1	95	87,8
6	0,0	0,5	50	74,7
7	19,3	0,2	63	91,5
8	2,5	0,9	74	74,5
9	8,8	10,3	20	20,5
10	0,0	0,0	98	99,4
11	0,4	0,1	83	88,7
12	5,8	3,4	80	88,0
13	0,6	0,7	67	43,5
14	0,0	0,0	66	5,0
15	10,0	1,4	69	72,4
16	4,0	0,5	65	86,4
17	15,3	0,8	29	86,2
18	3,1	11,7	86	61,4
19	0,5	4,1	82	48,5
20	14,9	0,6	68	74,0
21	0,3	0,7	82	89,5
22	2,8	3,6	28	47,3
23	1,2	0,8	86	89,0
24	23,9	57,2	35	12,9
Total	5,3	1,8	64,8	80,7

Fuente: BID-INTAL.

CUADRO IV.9
IMPORTACIONES DE ACEITE DE GIRASOL POR PARTE DE MÉXICO
(en US\$ millones)

Año	Argentina	EE.UU.	Total
1991	13,0	42,6	55,6
1992	9,0	58,7	67,7
1993	27,5	69,9	97,4
1994	78,2	55,5	133,7
1995	82,4	98,6	181,0
1996	80,0	59,4	139,5
1997	48,4	73,5	121,9
1998	13,9	97,4	111,3
1999	6,8	98,3	105,2
2000	3,6	78,9	82,6

Fuente: BID-INTAL.

El ingreso de México al TLCAN estuvo acompañado por un debate a nivel regional sobre cómo el país ofrecería compensaciones, en consonancia con el Artículo 44 del Tratado de Montevideo, según el cual las preferencias comerciales otorgadas por cualquier país signatario a otros países deberían extenderse "incondicionalmente" a los demás países signatarios.³⁶ Ese debate culminó con la firma en 1994 del Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980. Argentina y México negociaron una compensación por la pérdida de exportaciones de aceite de girasol en la forma de una cuota de importación específica. Las cifras presentadas en el Cuadro IV.9 indican claramente que esa compensación no se puso en práctica.³⁷

En suma, el TLCAN ha producido efectos de desviación comercial en detrimento de los países miembros del MERCOSUR. Estos efectos negativos probablemente se acentúen en los próximos años, dado que se han otorgado largos períodos para la incorporación gradual de aranceles a los productos agropecuarios sensibles a la coyuntura con miras a lograr la liberalización del comercio a nivel regional. Un ejemplo importante es el maíz, al que México ha protegido durante décadas y está próximo a ser liberalizado de conformidad con el TLCAN (Cerro y Vélez [2000]). Cuando esto ocurra, Canadá y Estados Unidos exportarán más maíz, mientras que seguramente sucederá lo contrario con los países del MERCOSUR. Otra fuente de desviación comercial en detrimento del MERCOSUR es la que constituyen los nuevos acuerdos comerciales, como el acuerdo de libre comercio suscripto recientemente entre América Central y Estados Unidos.

³⁶ El Artículo 44 del Tratado de Montevideo reza lo siguiente: "Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros".

³⁷ La explicación reside en el hecho de que México retuvo la administración de la cuota.

C. Otros ejemplos

Aún los acuerdos de integración de menor alcance han perjudicado las exportaciones del MERCOSUR. Gupta y Schiff [1997] analizaron de qué manera disminuyeron las exportaciones argentinas resultado de la creación del Pacto Andino (PA). Cuando se formó este grupo en el año 1969, los países miembros eran Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela se sumó en el año 1973 y Chile se retiró en 1976. Tal como sucedió con otros proyectos de integración latinoamericana, en sus inicios el Pacto Andino adoptó una política altamente proteccionista (Nogués y Quintanilla [1993]). No obstante, en años más recientes, los países miembros han instrumentado importantes políticas de liberalización y están en camino de aplicar un arancel externo común con niveles reducidos de protección (Devlin y Estevadeordal [2001]). Sin embargo, para una cantidad relativamente grande de productos agropecuarios, el régimen de protección sigue siendo muy alto y se concreta principalmente a través de un sistema de bandas de precios.³⁸ Resulta probable que este alto nivel de protección haya generado una mayor desviación comercial y, por consiguiente, constituye un motivo de preocupación para los países del MERCOSUR.

Gupta y Schiff ([1997] p. 7) analizaron los efectos de las exportaciones de ganado vacuno de Argentina a Perú en los primeros años del Pacto Andino; el Cuadro IV.10 resume sus conclusiones. En los años posteriores a la creación del Pacto Andino, la venta de reses argentinas a Perú cayó drásticamente, desplazada por el ganado vacuno proveniente de Colombia. Los autores también documentan las caídas en los precios: "En términos de valores de exportación por unidad, Argentina obtuvo un precio por unidad más elevado sobre las exportaciones a Perú que lo que obtuvo en la totalidad de sus exportaciones de ganado vacuno, si bien la prima de exportación a Perú bajó del 7% al 4% con posterioridad a la creación del bloque comercial".

CUADRO IV.10
EXPORTACIONES DE GANADO VACUNO DE ARGENTINA Y COLOMBIA
(en millones de US\$)

Período	Argentina				Colombia			
	El mundo	Perú	Otros países de América Latina	Resto del mundo	El mundo	Perú	Otros países de América Latina	Resto del mundo
66-68	31,90	10,40	21,20	0,30	3,05	2,40	0,20	0,50
70-72	16,70	0,40	16,20	0,06	15,80	13,00	0,60	2,20
% del cambio	-48%	-96%	-23%	-79%	417%	444%	302%	328%

Fuente: Gupta y Schiff [1997].

³⁸ Puede obtenerse una idea de cuál es el nivel de proteccionismo de estas bandas de precios a partir de la incorporación de Ecuador a la OMC en 1995, cuando se informaron y consolidaron los siguientes equivalentes *ad valorem* máximos: carne de ave, 85%; leche descremada en polvo, 72%; trigo, 45%; azúcar, 45% (Ecuador [1995]).

D. Conclusiones

Desde la firma del Tratado de Asunción en 1991, el MERCOSUR ha alcanzado acuerdos de incorporación de miembros asociados con Bolivia, Chile y Perú. Mientras tanto, muchos otros países han continuado firmando nuevos acuerdos y/o ampliando los existentes. La principal conclusión de esta sección es que, como resultado de muchos -si no todos- de estos nuevos acuerdos regionales de comercio, los países del MERCOSUR están experimentando una pérdida de sus exportaciones agropecuarias.

V. LA PÉRDIDA DE EXPORTACIONES POR POLÍTICAS PREFERENCIALES Y UNILATERALES

Para ser precisos, los programas preferenciales no están en la mesa de negociación pero, tal como se explica más adelante, indudablemente tienen efectos negativos sobre los productores agropecuarios eficientes. Por otra parte, las reformas unilaterales como las instrumentadas a través de la Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural de Estados Unidos (*US Farm Bill*) y el programa de "desconexión" (la desvinculación entre subsidios y producción) de la UE se llevan a cabo conforme a lo dispuesto por el AARU. También pueden incluirse otras medidas unilaterales, como la prohibición de la UE respecto de la importación de organismos genéticamente modificados, como ejemplo de las políticas unilaterales que tienen efectos negativos profundos sobre las exportaciones del MERCOSUR. Sin embargo, en esta sección me limitaré a analizar la Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural como ejemplo de política unilateral.

A. El Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SGP)

El Cuadro V.1 muestra cuán importantes son los mercados de los países en desarrollo para las exportaciones de Argentina, lo que corrobora lo que se expuso en la Sección II en relación con el comercio en general. Las políticas como el SGP son muy proclives a perjudicar a los países de ingresos medios de dos maneras diferentes. En primer lugar, al otorgar preferencias comerciales a algunos países en desarrollo y no a otros, los convenios unilaterales sobre preferencias arancelarias propuestos por los países industriales producen una desviación de las importaciones de los productores más eficientes a los menos eficientes. Más aún, investigaciones recientes indican que las preferencias arancelarias reducen los incentivos para que los países emprendan reformas unilaterales; los países que reciben los mayores beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias son precisamente aquellos que tienen la relación comercio-producción más baja (Olarreaga y Ozden [2003]). Si bien las cifras no son altas, las preferencias unilaterales tienden a perjudicar más que a beneficiar a los productores agropecuarios eficientes.

CUADRO V.1
EXPORTACIONES DE MERCADERÍA ARGENTINA ENTRE 1990-2001
(en US\$ millones)

Destino	1990	1995	2001	Variación (%) 1990-2001
El mundo	12.353	20.363	28.646	131,9
Países industriales	6.144	6.632	8.375	36,3
Países en desarrollo	6.043	13.660	19.807	227,8

Fuente: Bannister [2002].

El régimen de más larga data es el SGP y los países mencionados a continuación actualmente proporcionan beneficios unilaterales: Australia, Belarús, Canadá, Estados Unidos, Hungría, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Rusia, Suiza y la UE. Como se trata de preferencias unilaterales, los países que ofrecen estos beneficios son los que deciden las reglas que rigen su asignación. Dado que cada país fija sus propias reglas y que éstas

cambian periódicamente, los países beneficiarios no tienen garantizada la estabilidad de los beneficios.³⁹ Esta es una razón por la cual el uso efectivo de preferencias arancelarias sigue estando por debajo de su uso potencial (ver, por ejemplo, Mattoo y Subramanian [2002]).

En 1999, las importaciones de los países de la Cuadrilateral (Canadá, Estados Unidos, Japón y la UE) realizadas conforme al SGP fueron las siguientes: Canadá, US\$ 4.160 millones (2% del total); la UE, US\$ 38.200 millones (5%); Japón, US\$ 39.900 millones (15%), y Estados Unidos, US\$ 16.700 millones (2%). La Tabla V.2 simula el efecto sobre el bienestar o sobre los ingresos que tendría el hecho de eliminar los beneficios del SGP. En términos relativos, se trata de números pequeños, lo que refleja que las preferencias unilaterales no son muy significativas. Pero es sumamente interesante advertir que, entre las regiones que reciben el beneficio, América Latina es la que menos se vería afectada si se eliminara el SGP, lo que indica que la región no ha obtenido muchos beneficios a partir de estas preferencias unilaterales. Los beneficiarios que obtienen las mayores ganancias de las preferencias unilaterales son los países asiáticos de reciente industrialización (o NICs), África y China.

TABLA V.2
EFFECTOS SOBRE EL BIENESTAR PRODUCIDOS
POR LA ELIMINACIÓN DE LAS PREFERENCIAS DEL SGP

Región	Total	Cambio
PRI asiáticos	-2.317	-0,230
China	-1.855	-0,150
Sur de Asia	-964	-0,190
Europa Occidental	3.719	0,050
América del Norte	2.252	0,020
Economías de transición	-1.297	-0,170
África Subsahariana	-701	-0,220
Oceanía	-11	-0,003
África del Norte y Medio Oriente	-1.816	-0,230
América Latina	-1.043	-0,050
Japón	1.189	0,033
Resto del mundo	-446	-0,170
Total	-3.293	N/D

Fuente: Laird y Safadi [2002].

B. Otros programas de preferencias arancelarias

Los efectos netos del SGP y otros regímenes similares sobre las exportaciones agropecuarias de América Latina, especialmente aquellas de los países del MERCOSUR, no son claros. Estos países reciben beneficios del SGP, pero sus exportaciones se ven desviadas por las preferencias otorgadas a países no miembros; por consiguiente, es necesario estudiar cuáles son los efectos netos. No

³⁹ Además de las reglas sobre qué países reúnen las condiciones para recibir los beneficios y cuáles dejan de reunirlos, también se actúa con discrecionalidad al determinar los márgenes de preferencia y las reglas de origen; todo esto reduce el valor de las preferencias.

obstante, la tendencia que se observa recientemente entre los países industriales en cuanto a centrar sus preferencias en los países menos desarrollados (PMD) hace que aumenten cada vez más las probabilidades de que los efectos netos para el MERCOSUR sean negativos. Hay cuatro consideraciones que respaldan esta premisa. En primer lugar, a diferencia del antiguo régimen del SGP, que excluía muchos bienes sensibles (por ejemplo, varios productos agropecuarios), los nuevos regímenes, como la iniciativa de la UE denominada "Todo menos armas" y la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) promulgada por Estados Unidos, son muy amplios y abarcadores. En segundo lugar, a diferencia de los regímenes anteriores, los nuevos tienen plazos más prolongados, lo que permite estabilizar las reglas y, en consecuencia, fortalecer los incentivos para que los países receptores de beneficios hagan inversiones con miras a lograr una especialización de su estructura de producción. En tercer lugar, como los países de América Latina, incluidos los miembros del MERCOSUR, son en general países de ingresos medios, no reúnen las condiciones para recibir preferencias arancelarias conforme a los nuevos regímenes. Por último, en la medida en que la agricultura siga estando altamente protegida y las negociaciones de la Ronda de Doha no produzcan una liberalización de gran alcance del proteccionismo agropecuario vigente en los países que otorgan preferencias, los efectos de la desviación comercial serán cada vez más graves (ver la Sección VI). Tal como se explica más adelante, proteger las preferencias para que no desaparezcan mediante un nuevo acuerdo multilateral es otra manera que proponen algunos países con el fin de preservar el régimen proteccionista, lo que conlleva efectos de desviación comercial negativos para el MERCOSUR.

C. La Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural de Estados Unidos (*US Farm Bill*)⁴⁰

A partir de la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural de 2002, se percibe una fuerte sensación de que Estados Unidos tiene un doble discurso. En su discurso relativo a su política internacional, el país muestra claras señales de querer lograr la liberalización agropecuaria; por ejemplo, en las conversaciones sobre el ALCA y en las negociaciones de la Ronda de Doha, donde ha presentado una propuesta muy ambiciosa. Sin embargo, fronteras adentro Estados Unidos sigue el camino opuesto. La aprobación por parte del Congreso de la Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural indica que el gobierno se ha doblegado ante las demandas del poderoso grupo de presión del sector agrícola (más del 80% de la ayuda total que el gobierno de Estados Unidos otorga al sector agropecuario beneficia al primer 25% de las explotaciones agrícolas, clasificadas en función de su tamaño). La ley no sólo fija los altos niveles de apoyo agropecuario existentes, sino que los aumenta en aproximadamente un 21% (Banco Mundial y FMI [2002]). Si bien la mayor parte de la ayuda se destinará a los productores de cereales, se han agregado a la lista varios otros productos (como la miel), de manera que existe el potencial real de que los productores eficientes sufran pérdidas importantes, tal como se muestra a continuación.⁴¹

⁴⁰ Un análisis abarcador de los cambios unilaterales introducidos a las políticas de subsidios agropecuarios debería incluir también un debate sobre las recientes reformas de los subsidios de la UE y sobre los programas cerrados que se están instrumentando en Japón. Se pone énfasis en la *Farm Bill* porque en términos de magnitud parece ser la más importante.

⁴¹ A menos que se especifique lo contrario, los demás comentarios sobre la Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural han sido extraídos de Basco, *et al.* [2002].

Programa para productos básicos

Los principales componentes del programa para productos de base incluyen pagos directos y anticíclicos. Los productos tradicionalmente considerados básicos en las leyes sobre agricultura son los siguientes: trigo, maíz, cebada, sorgo, avena, algodón y arroz. La Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural de 2002 introduce dos cambios al programa de pagos directos. El primero es que agrega los siguientes productos: soja, maní y otras semillas oleaginosas. En segundo lugar, la vieja *Farm Bill* fijaba límites máximos para los pagos anuales, mientras que la nueva no establece límites. Se estima que esos pagos directos proporcionan niveles de ingresos que superan a los precios de mercado entre el 10% y el 20%.⁴²

Los pagos anticíclicos tienen por objeto asegurar precios mínimos a los productores agropecuarios. Por lo tanto, estos pagos eximen a los productores agropecuarios de los efectos de las fluctuaciones de los precios internacionales.

Programas de conservación

Los programas de conservación constituyen otro modo de proporcionar subsidios a la producción agrícola. Estos programas otorgan alrededor de US\$ 17.100 millones a los productores que trabajan la tierra conforme a fondos de conservación. La nueva Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural incluye nuevos programas de conservación y aumenta la cantidad de acres que tienen derecho a recibir los beneficios.

Promoción de las exportaciones

La nueva Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural extiende el programa de garantías de crédito hasta el año 2007 y agrega algunos elementos nuevos. En primer lugar, establece un programa de consultas con el Senado y la Cámara de Representantes sobre las negociaciones relativas a garantías de crédito que se llevan a cabo en el marco de la OMC. Un mecanismo político de esa naturaleza reduce la probabilidad de que se logre un acuerdo económicamente razonable sobre el desmantelamiento de los subsidios a la exportación en la Ronda de Doha.

Programas para productos específicos

Además de los programas tradicionales para productos específicos que se aplican a los productos lácteos, el maní y el azúcar, existen nuevos programas para la lana, la miel, los garbanzos y las lentejas. La nueva ley también incluye fondos para productores de manzanas y hortalizas y legumbres.

En suma, además de las señales muy negativas que transmite la ley, algunos analistas cuestionan la posición de Estados Unidos en el sentido de que la asistencia adicional esté desvinculada de la

⁴² Gardner [2002] estima que un exceso en los pagos respecto de los productos básicos podría reducir los precios internacionales de los cereales en un 8%.

producción. Sostienen que la ayuda extra aumentará la producción en un 4% y bajará aún más los precios internacionales de los productos agrícolas (Banco Mundial y FMI [2002]; Freeman [2002] y Gardner [2002]).⁴³

D. Conclusiones

La Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural es una mala noticia para América Latina, y los nuevos regímenes de preferencias arancelarias de los países industriales podrían perjudicar también las exportaciones de los productores rurales eficientes de los países de ingresos medios. Tal como se indica más adelante, esta ley es contraria a las posiciones presentadas por Estados Unidos en la Ronda de Doha. Entonces, ¿podría el Estados Unidos real mostrarse? Porque ahora la conclusión debe ser la siguiente: el Congreso es proteccionista, mientras que el poder ejecutivo respalda una política más liberalizadora. ¿Cuál es, entonces, el rumbo que Estados Unidos tiene pensado seguir? Existe una visión pesimista y otra optimista. El pesimismo deriva del hecho de que la Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural se aprobó con suma facilidad, puesto que contó con el voto favorable de 280 contra 141 representantes y con 64 votos contra 35 en la Cámara de Senadores. Si esta situación fue la que imperó en el año 2002, ¿por qué habría de ser diferente dentro de algunos años? Una posible visión optimista es que esta fuerte tendencia proteccionista puede modificarse si el resultado de las negociaciones de la Ronda de Doha y/o del ALCA implica ganancias en términos de exportaciones lo suficientemente importantes para contrarrestar los grupos de presión del sector agropecuario que actualmente operan en el Congreso a favor de las políticas proteccionistas.

Las políticas sobre preferencias arancelarias constituyen una cuestión diferente. Tradicionalmente, los programas como el SGP no han logrado proporcionar un incentivo importante para la mayoría de los países incorporados a estos programas. En parte, esto se debe a los intrincados procedimientos administrativos que supone la obtención del derecho a exportar con aranceles reducidos. No obstante, el hecho de que muchos países en desarrollo no puedan aumentar sus exportaciones a un ritmo veloz también es producto de sus propias políticas. Las tendencias en materia de políticas sobre preferencias arancelarias sugieren que tales políticas prestan poca o ninguna atención a la importancia de adoptar políticas económicas sólidas. En cambio, la experiencia recogida indica que la pobreza es el principal criterio para decidir qué países tienen o no el derecho de comercializar sus productos con preferencias arancelarias: pueden otorgarse preferencias a un país en la medida en que éste sea pobre.

Este análisis postuló una serie de razones por las cuales, a diferencia de la experiencia recogida en el pasado, las nuevas políticas sobre preferencias arancelarias son más proclives a inducir las inversiones, con el consiguiente riesgo de desplazar las exportaciones de los países en desarrollo de ingresos medios. Esto socava los incentivos para introducir reformas nacionales, lo que a su vez agrega un nuevo efecto negativo sobre las perspectivas de exportación del MERCOSUR. El

⁴³ La "...razón más imperiosa para considerar no vincular a la producción los pagos anticíclicos ni los pagos directos es el hecho de que las bases del programa se ajustan o actualizan periódicamente en las leyes sobre agricultura. La historia ha sido que en virtud de cada ley sobre agricultura de Estados Unidos, los productores agropecuarios pueden esperar lógicamente que se ajusten sus bases. Si ellos esperan que los beneficios futuros que recibirán de los programas aumentarán si siembran más (...), entonces producirán más" (Freeman [2002]).

objetivo de reducir la pobreza que tienen los nuevos regímenes de preferencias arancelarias es tan fuerte que algunas propuestas planteadas en la Ronda de Doha exigen una reducción más gradual de la mayoría de los aranceles agropecuarios de las naciones más favorecidas (NMF), a fin de preservar los márgenes de preferencia durante un período más prolongado. Si se concretan esas propuestas, la liberalización multilateral se habrá subordinado a las políticas unilaterales. Mientras tanto, los países en desarrollo con una producción agropecuaria eficiente sufrirán el doble: en primer lugar, por ver reducido su acceso a los mercados de los países industriales y, en segundo lugar, por un crecimiento más lento en los países en desarrollo, derivado de las probables demoras para instrumentar políticas de transformación económica.

VI. EVALUACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE ADOPTAR ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA EL COMERCIO EXTERIOR

No hay dudas de que el mayor beneficio que podrían obtener los exportadores agropecuarios eficientes sería un acuerdo multilateral de liberalización de amplio alcance. En el Cuadro VI.1 se presentan algunos órdenes de magnitud para el caso de Argentina. El ejercicio implícito, basado en un modelo de equilibrio general computable (EGC), compara las ganancias resultantes de las exportaciones según diferentes programas de liberalización, incluidos: (i) el ALCA; (ii) un acuerdo de libre comercio con el TLCAN (FTNF); (iii) un acuerdo de libre comercio con la UE (FTEU), y (iv) un acuerdo multilateral de libre comercio. Las cifras indican que el ALCA tiene aproximadamente el mismo efecto sobre las exportaciones argentinas que un acuerdo de libre comercio (ALC) con los países del TLCAN. Más aún, estos acuerdos tendrían un impacto de aproximadamente un tercio comparado con el que tendría un ALC con la UE o un acuerdo a nivel global.

CUADRO VI.1
EFFECTOS DE LOS ACUERDOS COMERCIALES SOBRE LAS EXPORTACIONES DE ARGENTINA
Cambio de los niveles de base (en US\$ millones)

	ALCA	TLCAN	EU	Global
Brasil	-3.400	800	-1.700	-5.600
TLCAN	2.400	2.800	-800	900
Resto de América Latina	4.800	500	-1.200	2.800
UE	900	600	23.200	10.200
Resto del mundo	1.400	1.000	3.000	9.700
Total	6.200	5.800	16.300	18.000

Fuente: Van der Mensbrugghe [2002].

En un estudio reciente referido a Brasil se arriba a la conclusión de que el mejor ALC sería entre el MERCOSUR y la UE, pero sólo a condición de que Europa admita el libre comercio de productos agropecuarios. En este sentido, los autores observan que si "la UE excluye sus productos agropecuarios altamente protegidos del acuerdo con el MERCOSUR, las ganancias para Brasil se reducirían a sólo un noveno de las ganancias que obtendría con un acceso preferencial pleno al mercado de la UE. Si Estados Unidos emplea medidas *antidumping* para excluir a Brasil del acceso al mercado de la mayoría de los productos protegidos en Estados Unidos, los beneficios para Brasil se reducirían a dos tercios de lo que Brasil podría obtener si tuviera acceso pleno a este mercado a través del ALCA. Si ambos acuerdos se instrumentaran con exclusión de productos, para Brasil tendría más valor el ALCA que el acuerdo con la UE" (Harrison, *et al.* [2002] p. 3).

En suma y sin que ello resulte sorprendente, el futuro panorama indica que la liberalización agropecuaria en el contexto del ALCA brindaría beneficios a la mayoría de sus miembros, pero para algunos de los productores más eficientes, como Argentina, dichos beneficios apenas serían una fracción de las ganancias que obtendrían de un acuerdo de libre comercio con la UE o de un proceso de liberalización ambicioso, como el que podría concretarse en la Ronda de Doha. Sin embargo, tal como se plantea más adelante, a diferencia de la liberalización del comercio en el

Hemisferio Occidental, que es una propuesta viable, ni las conversaciones que se mantienen a nivel de la UE ni a nivel global parecen hoy en día conducir hacia una liberalización importante.⁴⁴

El análisis que se presenta a continuación evalúa las perspectivas del multilateralismo, el regionalismo y el unilateralismo.

A. Evaluación preliminar de las negociaciones de la Ronda de Doha

El análisis que se presenta a continuación divide las negociaciones sobre agricultura de la Ronda de Doha en dos partes. La primera parte se centra en las propuestas originalmente presentadas por el Grupo Cairns (GC), Estados Unidos y la UE y también incluye la propuesta de tendencia moderada presentada por Stuart Harbinson, el entonces presidente del Comité de Agricultura de la OMC. El análisis ofrece bases para evaluar las tensiones que surgieron a medida que se acercaba la Reunión Ministerial de Cancún. Luego, se brinda una breve discusión de los hechos que condujeron al resultado de la reunión celebrada en Cancún.

La etapa inicial

Si bien las diversas propuestas presentadas en la etapa inicial de las negociaciones de la Ronda de Doha han sido superadas a esta altura por los hechos recientes, no deja de ser interesante analizarlas brevemente a fin de evaluar hasta qué punto han ido cambiando las diferentes posiciones. Sigue, pues, un análisis sobre el acceso a los mercados, los subsidios a la exportación y la ayuda interna.

- Acceso a los mercados -

El Cuadro VI.2 compara las propuestas del Grupo Cairns, de EE.UU. y de la UE sobre el acceso a los mercados.⁴⁵ Como es evidente, la propuesta del Grupo Cairns era mucho menos ambiciosa en materia de reducción arancelaria, pero buscaba una mayor expansión de los segmentos de las cuotas arancelarias. Más aún, resulta claro que la propuesta del Grupo Cairns reflejaba su preocupación respecto de la importancia de convertir los aranceles no *ad valorem* (un elemento central de su propuesta), mientras que la propuesta de Estados Unidos directamente no contemplaba este punto.

La propuesta de la UE repetía la fórmula de la Ronda Uruguay, es decir una reducción arancelaria promedio del 36% con una reducción mínima del 15% por producto durante seis años. En consonancia con el análisis presentado en la Sección III, para muchos productos con una arancelización sucia una reducción del 36% podría llevar a una mayor protección que la que regía en los años anteriores a la Ronda Uruguay. Más aún, la propuesta no hacía ninguna referencia a varios otros temas, como los picos arancelarios, los aranceles específicos, la expansión de las cuotas arancelarias y la administración de las cuotas.

⁴⁴ El ALCA también diversificará los mercados de destino, lo que ayudaría a reducir la vulnerabilidad externa de los países de América Latina.

⁴⁵ La información suministrada por un negociador comercial indica que Canadá, probablemente el país más proteccionista dentro del Grupo Cairns, no adhirió a la propuesta sobre acceso a los mercados.

Esta propuesta no ofrecía aumentar sustancialmente el acceso a los mercados, al menos en el caso de las exportaciones de los países de ingresos medios como son los miembros del MERCOSUR. De acuerdo con la propuesta, el 50% de los productos agrícolas de países en desarrollo importados por los países desarrollados y el 100% de los provenientes de los países menos desarrollados ingresarían libres de derechos (sin aranceles ni cuotas). El impacto de la propuesta anterior debe ser analizado cuidadosamente, pero parece poco probable que vaya a modificar de manera sustancial las condiciones que actualmente rigen para el acceso a los mercados. La razón, tal como se explica en la Sección II, es que el potencial de exportaciones del MERCOSUR se concentra en un grupo de productos que muy probablemente no se liberalizarán. El análisis presentado en la Sección IV indica que la división de los países en desarrollo que hace la UE, que distingue entre los países menos desarrollados y los demás, seguramente perjudicará las oportunidades de exportación de los países de ingresos medios.

**CUADRO VI.2
PROPUESTAS SOBRE EL ACCESO A LOS MERCADOS PRESENTADAS ANTE LA RONDA DE DOHA**

Tema	Grupo Cairns	EE.UU.	UE
Reducción arancelaria	P. industriales: Fórmula suiza. Pago inicial del 50% del total de la reducción en el primer año del período de aplicación. P. en desarrollo: Reducciones según el nivel arancelario inicial	Fórmula suiza con un máximo de 25%	Reducción promedio del 36%, con un mínimo del 15%
Período de aplicación	P. industriales: 5 años P. en desarrollo: 9 años	5 años	P. industriales: 6 años P. en desarrollo: 10 años
Base sobre la que se aplica la fórmula de reducción	Aranceles consolidados de la Ronda Uruguay	Aranceles aplicados en enero de 2000	Aranceles consolidados de la Ronda Uruguay
Acceso mínimo	P. industriales: Expandir hasta alcanzar el 20% del consumo interno en 5 años. Pago inicial del 50% en el primer año del período de aplicación. P. en desarrollo: Ampliar hasta alcanzar el 14% del consumo interno en 9 años	Aumento del 20%. Asignar parte de esta expansión a los proveedores no tradicionales	Ninguna referencia
Aranceles aplicados dentro de las cuotas	P. industriales: Eliminación. P. en desarrollo: Reducción	Eliminación lineal en 5 años	Ninguna referencia
Aranceles no <i>ad valorem</i>	Convertir en aranceles <i>ad valorem</i> con reglas específicas	No especifica la metodología	Ninguna referencia
Salvaguardas especiales	P. industriales: Eliminación P. en desarrollo: Nuevo mecanismo a definir	Eliminación	Se mantienen

Fuente: Secretaría de Agricultura de Argentina.

- Subsidios a la exportación -

Como lo muestra el Cuadro VI.3, la UE propuso reducir los subsidios a la exportación sólo en un 45%,⁴⁶ mientras que el Grupo Cairns y Estados Unidos propusieron eliminarlos. La reducción debía aplicarse a los valores consolidados y no a los aplicados. Como para la mayoría de los países estos

⁴⁶ La propuesta también indica que, a condición de que otros países que otorgan subsidios sigan el mismo camino, la UE está dispuesta a eliminar los subsidios a la exportación de trigo, semillas oleaginosas, aceite de oliva y tabaco. Al evaluar esta propuesta, debe tenerse en cuenta que el volumen de esos productos exportado por la UE no es significativo.

últimos valores están muy por debajo de los consolidados, dicha reducción no produciría en líneas generales ningún efecto en cuanto a reducir el nivel de protección. Además, la propuesta no fijaba límites para productos específicos, por lo que no había seguridad de que se lograra disminuir el *dumping* internacional. Esta es, obviamente, otra cuestión importante para los países del MERCOSUR, que exportan productos como lácteos y carnes, que en la UE reciben subsidios muy importantes cuando son exportados.

**CUADRO VI.3
PROPUESTAS SOBRE LOS SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN
PRESENTADAS ANTE LA RONDA DE DOHA**

Tema	Grupo Cairns	EE.UU.	UE
Reducción	Eliminación progresiva	Eliminación progresiva	Reducción sustancial
Período de aplicación	P. industriales: 3 años P. en desarrollo: 6 años	5 años	P. industriales: 6 años P. en desarrollo: 10 años
Cláusula de Paz	Presupone el vencimiento de la cláusula	Ninguna referencia	Continuación

Fuente: Secretaría de Agricultura de Argentina.

- Ayuda interna -

El Cuadro VI.4 pone de manifiesto las importantes diferencias entre las propuestas para atenuar los efectos negativos de las políticas de ayuda interna. En especial, la propuesta de la UE de reducir el valor de la caja ámbar en un 55% y de dejar como estaba la caja azul (a la que recurre mucho) estaba en franca contradicción con la propuesta del Grupo Cairns de eliminar ambas cajas.

**CUADRO VI.4
PROPUESTAS SOBRE AYUDA INTERNA PRESENTADAS ANTE LA RONDA DE DOHA**

Tema	Grupo Cairns	EE.UU.	UE
Caja ámbar	Eliminación	Reducción a un máximo del 5% de la producción agrícola	Reducción del 55%
Período de aplicación	P. industriales: 5 años P. en desarrollo: 9 años	5 años	P. industriales: 6 años P. en desarrollo: 10 años
Reducción por producto	Sí	Ninguna referencia	Ninguna referencia
Caja azul	Eliminación	Sumarla a la ámbar	Ninguna modificación
Caja verde	Revisar y fijar un tope	Mantener el <i>status quo</i>	Ampliar para incluir programas como el bienestar animal

Fuente: Secretaría de Agricultura de Argentina.

- Propuesta de Harbinson -

En un intento por zanjar la brecha entre las diferentes propuestas y a fin de ayudar a cumplir con el plazo del 31 de marzo de 2003 acordado para establecer las modalidades de reforma para las negociaciones sobre la agricultura, el presidente del Comité de Agricultura de la OMC, Stuart Harbinson, presentó una propuesta intermedia. Lo que sigue es un resumen de las propuestas sobre acceso a los mercados, subsidios a la exportación y ayuda interna incluidas en el texto de Harbinson.

Acceso a los mercados

Aranceles. Las reducciones arancelarias deben hacerse a partir de los niveles consolidados, que son generalmente más altos (y a veces mucho más altos) que los aranceles aplicados. Excepto en el caso de los aranceles aplicados dentro de las cuotas, las reducciones son las siguientes:

- Para todos los aranceles agrícolas superiores al 90% *ad valorem*, la tasa media simple de reducción será del 60% con sujeción a una reducción mínima del 45% por línea arancelaria.
- Para todos los aranceles agrícolas inferiores o iguales al 90% *ad valorem*, la tasa media simple de reducción será del 50% con sujeción a una reducción mínima del 35% por línea arancelaria.
- Para todos los aranceles agrícolas inferiores o iguales al 15% *ad valorem*, la tasa media simple de reducción será del 40% con sujeción a una reducción mínima del 25% por línea arancelaria.

Cuotas arancelarias. Las cuotas finales consolidadas que sean inferiores al 10% del consumo promedio del período 1999-2001 se ampliarían en un 10%. *Esto estaba muy por debajo de la propuesta del Grupo Cairns.*

Período de aplicación. Cinco años para los países industriales y diez años para los países en desarrollo.

Trato especial y diferenciado. El promedio de reducción arancelaria y de ampliación de las cuotas en los países en desarrollo es inferior a los parámetros propuestos para los países industriales. En el caso de los aranceles más altos, por ejemplo, la propuesta incluye una reducción promedio del 40% (en vez del 60%) y una reducción mínima del 30% (en vez del 45%).

Otros elementos. Estos incluyen: (i) convertir todos los aranceles no *ad valorem*, como gravámenes variables, en aranceles *ad valorem*; (ii) mejorar las normas para la administración del sistema de asignación de cuotas, y (iii) en el caso de los países industriales, eliminar el trato especial y diferenciado.

Subsidios a la exportación

Eliminar los subsidios a la exportación para el 50% de los productos en cinco años y para el 50% restante, en diez años. La propuesta también exige limitar los plazos e intereses, de manera de acercar

los créditos a la exportación a las condiciones de los mercados. La ayuda alimentaria se concedería en efectivo en lugar de otorgarla en especie. Se impondrían mayores restricciones a las empresas comerciales del Estado tanto en los países industriales como en los países en desarrollo, se prohibirían los impuestos a las exportaciones y se eliminarían otras formas de restricción a las exportaciones.

Ayuda interna

En relación con este punto, la propuesta de Harbinson comprendía: (i) limitar los pagos de la caja azul y reducirlos en un 50% o bien incluir la caja azul en una medida global de la ayuda (MGA) y reducirla en un 60%; (ii) reducir la caja ámbar en un 60%, y (iii) reducir la ayuda *de minimis*.

En suma, las propuestas iniciales presentadas por el Grupo Cairns y Estados Unidos buscaban una liberalización amplia del comercio agropecuario, mientras que la de la UE procuraba, a lo sumo, que se efectuaran reformas mínimas. La propuesta de Harbinson fue un intento moderado de guiar las negociaciones hacia un resultado exitoso pero, tal como se señala más adelante, resultó infructuosa, sobre todo porque la UE no quiso modificar su posición. Ni Estados Unidos ni el Grupo Cairns mostraron semejante inflexibilidad, pero la historia de las décadas recientes indica que, en materia agropecuaria, la postura que ha prevalecido es la de la Unión Europea.

La Reunión de Cancún

Las negociaciones sobre agricultura de la Ronda de Doha revelan, una vez más, la resistencia de la UE (así como de Japón y Corea del Sur) a instrumentar una liberalización importante del comercio agropecuario. Un breve repaso de lo que sucedió en los días anteriores a la Reunión de Cancún ilustrará de qué manera se comportaron los diferentes actores. El 13 de agosto, a menos de un mes del inicio de la reunión, Estados Unidos y la UE sometieron a consideración de las negociaciones agrícolas de la Ronda de Doha un texto conjunto. Lo sustantivo de la propuesta señala que Estados Unidos había abandonado su ambiciosa postura inicial y, si bien el texto conjunto no ofrece cifras o datos específicos respecto de los tres pilares del proteccionismo agropecuario, es evidente que Estados Unidos se había acercado más a la posición de la UE que al revés. Algunos de los puntos débiles del texto presentado conjuntamente establecen:

- Una reducción promedio de la ayuda interna en lugar de un compromiso en materia de productos específicos.
- A diferencia de la propuesta del Grupo Cairns, el texto conjunto no propone la eliminación de la caja ámbar.
- El texto conjunto no hace ninguna mención de la caja azul, a diferencia de la propuesta del Grupo Cairns que sugiere eliminarla.
- El texto conjunto no dice nada sobre fijar un tope a la caja verde y fortalecer las disciplinas.
- La fórmula combinada para mejorar el acceso a los mercados deja espacio para intensas negociaciones, lo cual puede llevar a que la liberalización resulte mínima.

- La salvaguarda agropecuaria especial para los países industriales debe negociarse en lugar de abolirse.
- En cuanto al trato especial y diferenciado, el texto conjunto propuso establecer una salvaguarda ambiciosa especial para los países en desarrollo. No existe todavía una evaluación de los probables costos y beneficios, pero según algunas hipótesis este instrumento podría provocar perjuicios muy importantes al comercio sur-sur. En cambio, la propuesta de Harbinson señaló que no se impondrían salvaguardas especiales a las importaciones provenientes de otros países en desarrollo.
- El texto conjunto no hace referencia alguna a la ampliación de las cuotas ni a los procedimientos vinculados a su administración.
- El texto conjunto es ambiguo respecto de hasta qué punto deben eliminarse los subsidios a la exportación, lo que resulta incongruente con el mandato de la Declaración Ministerial de Doha.

El 20 de agosto, un grupo de países en desarrollo presentó una contrapropuesta al texto conjunto presentado por la UE y Estados Unidos en procura de enmendar algunos de sus elementos de carácter proteccionista. En consecuencia, apenas unos pocos días antes de la Reunión de Cancún, se hizo evidente una profunda divergencia entre las posiciones de los diferentes grupos. El 24 de agosto, Carlos Pérez del Castillo, presidente del Consejo General de la OMC, dio a conocer un proyecto de propuesta ministerial que fue resistido por el G-20, un grupo formado con el fin de fortalecer las capacidades negociadoras en la Reunión de Cancún. Además de la mayoría de los países del Grupo Cairns, el G-20 incluye a China e India, cuyos intereses en materia de exportación difieren claramente de aquellos de América Latina. El grupo se unió por la profunda insatisfacción que sentía respecto de las reglas multilaterales vigentes así como sobre la permanente posición mercantilista de varios países industriales que ofrecían muy poco en materia agropecuaria y que, además, pretendían llevar adelante negociaciones respecto de los nuevos temas incluidos en la agenda de Singapur.

El primer día de la reunión de Cancún, el debate intentó zanjar la brecha entre el G-20 y el texto conjunto, esfuerzo que fracasó. Resulta paradójico que, al final, fueron los temas de Singapur y no los agropecuarios los que llevaron al fracaso en Cancún. Sin embargo, nadie podría dejar de creer que si la reunión no se hubiera visto interrumpida por las diferencias en cuanto a los temas de la agenda de Singapur, habría fracasado por los temas agropecuarios.⁴⁷

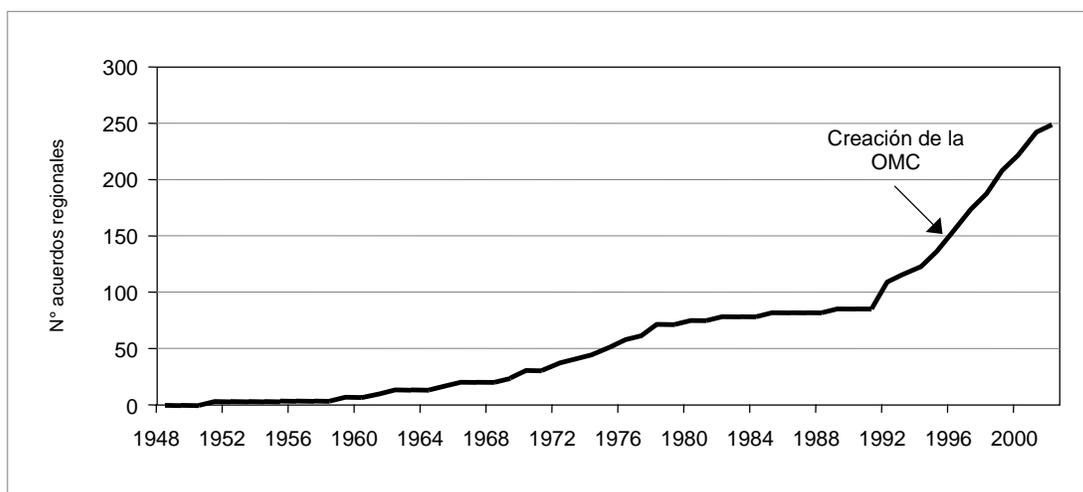
El fracaso de la Reunión de Cancún no significa que haya fracasado la Ronda de Doha, pero es demasiado pronto para hacer conjeturas respecto de cuál es el rumbo de las negociaciones. En la actual coyuntura (principios de 2004), a pesar de los considerables esfuerzos realizados, la Ronda de Doha permanece estancada, principalmente por los desacuerdos en materia de políticas agropecuarias.

⁴⁷ El domingo 14 de septiembre, el día del cierre, Luis Derbez, presidente de la Reunión de Cancún, asignó prioridad a los temas de Singapur para que luego fueran seguidos por los temas agrícolas. Sin embargo, la reunión terminó abruptamente durante el debate sobre los temas de Singapur, lo que distanció a la UE de la posición sostenida por varios países africanos respecto de no abordar los temas de Singapur.

B. Perspectivas del regionalismo: El laberinto del MERCOSUR en un mundo de regionalismo de efecto dominó

El Gráfico VI.1 indica que la cantidad de acuerdos regionales de comercio notificados a la OMC sigue en aumento. En este proceso regional dinámico, el MERCOSUR ha perdido impulso al punto de que ello posiblemente implique un aumento de costos para los países miembros. Desde su creación en el año 1991, el MERCOSUR ha suscripto acuerdos de libre comercio sólo con Bolivia, Chile y Perú, mientras que otros países se han movido más rápidamente. Tal como lo explica la Sección IV, algunos de los nuevos acuerdos han tenido consecuencias negativas importantes para el sector exportador de los países del MERCOSUR. Además de los efectos negativos del TLCAN y de las sucesivas ampliaciones de la UE, otros socios comerciales importantes han firmado acuerdos de libre comercio que probablemente generen más pérdidas.⁴⁸ Los importantes socios comerciales del MERCOSUR que han continuado suscribiendo acuerdos de libre comercio son Canadá, Chile,⁴⁹ Estados Unidos y la UE, entre otros (Salazar-Xirinachs [2001]).

GRÁFICO VI.1
CANTIDAD DE ACUERDOS REGIONALES DE COMERCIO NOTIFICADOS A LA OMC



Existen dos razones por las cuales el MERCOSUR debería preocuparse seriamente frente a esa tendencia. La primera se relaciona con los efectos de desviación comercial que cada nuevo acuerdo regional produce sobre las exportaciones agrícolas de los países del MERCOSUR; en la Sección V se ofrecen muchos ejemplos sobre la manera en que esto está sucediendo.⁵⁰ La segunda se refiere a los efectos proteccionistas adicionales de las reglas de origen, que podrían quedar ocultos en los

⁴⁸ A veces se argumenta que los acuerdos de libre comercio también tienen efectos dinámicos positivos para los países no miembros. Es una pregunta aún sin respuesta si el número creciente de acuerdos que se yuxtaponen ha producido efectos dinámicos positivos que contrarrestan los efectos negativos de la desviación comercial en el MERCOSUR. De cualquier modo, ante la presencia de desviación comercial, los que suscriben los acuerdos de libre comercio se benefician más que los no miembros; esto es lo que cabe subrayar aquí.

⁴⁹ Las políticas regionales de Chile son analizadas por Harrison, *et al.* [2001].

⁵⁰ Varios observadores han llegado a la conclusión de que los efectos de desviación comercial constituyen una de las razones principales de la proliferación de acuerdos regionales de comercio (Baldwin [1997]).

acuerdos regionales para beneficio de los poderosos grupos de presión internos que operan en los países miembros y en detrimento de sus consumidores y de los países no miembros. Existen muchas reglas de origen, no todas las cuales producen el mismo efecto proteccionista, pero según lo señala Krueger [1997], "todas estas normas dan lugar a problemas de instrumentación burocráticos y de interpretación" y "ofrecen la oportunidad a los representantes de grupos de interés particulares para presionar con el fin de evitar la competencia de las importaciones" (p.15). Como cada nueva expansión de los acuerdos comerciales ya existentes abre la oportunidad para que las industrias de los países miembros hagan *lobby*, es probable que el precio de suscribir un acuerdo aumente para cada nuevo signatario. Quedan aún por estudiar con precisión cuáles son los efectos proteccionistas que las reglas de origen pueden tener sobre las exportaciones de los productores agropecuarios eficientes.

Es de esperar que este proceso dinámico del regionalismo no se detenga en el futuro previsible. Incluso los países asiáticos, que hasta hace poco habían mantenido una posición muy favorable al multilateralismo, han comenzado a presentar proyectos para fortalecer acuerdos regionales. Este proceso parece haber adquirido impulso desde que Estados Unidos inició una ronda de conversaciones sobre un acuerdo de libre comercio con Singapur. Los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) han comenzado a negociar un acuerdo de libre comercio con China, que a su vez emprenderá muy probablemente nuevas negociaciones con otros países. Si la tendencia iniciada por las negociaciones entre Estados Unidos y Singapur continúa consolidándose en Asia, es probable que la OMC se vea perjudicada a medida que se debilite el apoyo que la región asiática brinda al sistema multilateral.⁵¹

¿Cómo se explica el lento progreso del MERCOSUR para alcanzar acuerdos regionales con potenciales nuevos miembros? Es preciso considerar tres hipótesis: (i) su fuerte ventaja comparativa en el sector agropecuario; (ii) los recursos y la energía que se ponen al servicio de profundizar el acuerdo, mientras se relegan políticas orientadas al mundo de los negocios, y (iii) el serio desequilibrio macroeconómico entre los países miembros del MERCOSUR. Unos breves comentarios permitirán ilustrar algunas de las fuerzas que actúan en este proceso. En primer lugar, el MERCOSUR ofreció cerrar un acuerdo de libre comercio, pero esta posición nunca fue aceptada por la UE. Las negociaciones con la UE están en un impasse, en parte por la crisis desatada en el MERCOSUR, pero fundamentalmente porque la UE sólo está dispuesta a negociar un acuerdo muy mercantilista, que logre el libre comercio de todos los bienes ofreciendo a cambio comerciar libremente sólo los productos elaborados (Nogués [2003]).⁵²

Hay otros temas que entran dentro del conjunto de lo que podría llamarse la "profundización de las metas y las restricciones institucionales". Sin duda no son pocas las acciones y políticas que deben llevarse a cabo para profundizar el MERCOSUR, desde la eliminación de una cantidad importante de barreras no arancelarias (tales como medidas *antidumping* y restricciones comerciales

⁵¹ Las economías del este asiático son muy abiertas y, para ellos, el mejor acuerdo comercial es el que propicia la liberalización multilateral.

⁵² Debe destacarse que el MERCOSUR protege su agricultura mediante aranceles *ad valorem*, por lo tanto, la UE tiene mayor acceso al MERCOSUR del que éste tiene a la UE. La UE nunca ofreció libre comercio en productos agrícolas a ninguno de sus socios con los que ha firmado ALCs, incluyendo los países de Europa Central y del Este. Esto ha llevado a un autor a concluir que la firma de un ALC con la UE tiene muchos elementos de "expresiones de deseo" ("*wishful thinking*") (McQueen [2002]). En este sentido, los países del MERCOSUR han cometido un error si alguna vez pensaron que la UE firmaría un "verdadero" ALC.

derivadas de barreras técnicas y medidas sanitarias) a la introducción de una moneda común. Bouzas y Soltz [2001] analizan las deficiencias institucionales del MERCOSUR, entre ellas, el inadecuado mecanismo de resolución de diferencias y la credibilidad cada vez menor de las decisiones que adopta en la mesa de negociaciones, las que nunca se incorporan a la legislación local de los países miembros. El tiempo y la energía dedicados por los funcionarios de gobierno a resolver estos problemas han sido considerables, pero sin resultados productivos; la principal razón es el desequilibrio macroeconómico que impera en los países miembros, sobre todo en Argentina y Brasil. Estos desequilibrios llegaron a un punto de máxima tensión en el año 2001, cuando la sobrevaluación de la moneda argentina alcanzó su punto máximo antes de la devaluación de principios de 2002. Estos graves desajustes en el tipo de cambio crearon tensiones muy profundas cuando Argentina tuvo que negociar una dispensa de los otros miembros del MERCOSUR para incrementar el arancel externo común sobre los bienes de consumo (Nogués [2002]). Ante la falta de condiciones macroeconómicas sostenibles, los países del MERCOSUR seguirán sufriendo una situación de inestabilidad y la política comercial continuará utilizándose como un instrumento para compensar los desajustes en el tipo de cambio.

C. El cuarto pilar

Desde aproximadamente la fecha en que terminó la Ronda Uruguay, la UE ha ofrecido argumentos y análisis sobre una serie de cuestiones acerca de las cuales busca nuevas reglas multilaterales como parte de la Ronda de Doha. En esencia, todos esos argumentos implican la construcción de lo que se ha dado en llamar el "cuarto pilar" de las políticas proteccionistas de la UE. El Cuadro VI.5 presenta un listado de los elementos que componen este pilar. En principio, la UE pretende aumentar las reglas de seguridad de los productos, lo que permitiría un uso mucho más discrecional del principio de precaución de lo que es posible con las reglas vigentes. En las iniciativas tales como prohibir los organismos genéticamente modificados, la UE ya está en falta, porque no ha ofrecido pruebas científicas contundentes que demuestren que tales organismos son perjudiciales para la salud humana o animal. Un segundo objetivo es ampliar el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio con el fin de incluir reglas sobre rotulación y seguimiento, lo que incrementará los costos de exportación de los productores agropecuarios eficientes. Por último, la UE procura incluir los conceptos de desarrollo rural, medio ambiente y bienestar animal en el nuevo Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Doha.

**CUADRO VI. 5
MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN NO COMERCIALES**

Tema de preocupación	Grupo Cairns	EE.UU.	UE
Seguridad alimentaria	No se menciona	No se menciona	Clarificar el artículo 5.7 del Acuerdo MSF
Etiquetado	No se menciona	No se menciona	Clarificar el artículo 2 del Acuerdo OTC
Desarrollo rural	No se menciona	No se menciona	Incluir dentro del Acuerdo sobre Agricultura
Medio ambiente	No se menciona	No se menciona	Incluir dentro del Acuerdo sobre Agricultura
Bienestar animal	No se menciona	No se menciona	Incluir en la caja verde

Fuente: Secretaría de Agricultura de Argentina.

D. Perspectivas a partir de las políticas preferenciales

En la Sección V se plantearon diversas razones por las cuales las nuevas políticas de preferencias arancelarias, como la denominada "Todo menos armas" y la AGAO, son más proclives a perjudicar las exportaciones de los productores agropecuarios de países de ingresos medios si se las compara con las políticas adoptadas en el pasado. Prácticamente todas las propuestas presentadas en las negociaciones de la Ronda de Doha, incluidas las del Grupo Cairns y Estados Unidos, respaldan el trato especial y diferenciado hacia los países en desarrollo más pobres. El primer borrador sobre modalidades de las negociaciones agrícolas de Doha, que supuestamente adopta una posición intermedia entre todas las propuestas sobre agricultura, recomienda una serie de políticas que perjudicaría a los exportadores de ingresos medios. Lo más destacable es una excepción al régimen de reducción arancelaria para los países industriales: "las reducciones arancelarias que afecten a las preferencias de larga data para los productos cuya exportación es de vital importancia para los países en desarrollo beneficiarios de esos esquemas podrán ser aplicadas en tramos anuales iguales a lo largo de un período de (ocho) años en vez de (cinco) por los participantes otorgantes de esas preferencias" (OMC [2003]). Esta podría ser la primera vez en la historia del sistema de comercio GATT-OMC que las políticas de liberalización multilaterales estén subordinadas a las políticas de preferencias unilaterales. Si se adopta esta propuesta, el golpe que se aseste a los productores agrícolas de ingresos medios será doble: menores exportaciones a los países pobres y menores exportaciones a los países ricos. El anteproyecto sobre modalidades también propone políticas especiales y diferenciadas que ayuden a los países pobres a alcanzar su autosuficiencia alimentaria. Entre ellas se incluye un listado abierto de productos que habrán de ser excluidos de los compromisos de reducción arancelaria y una salvaguarda agropecuaria especial.

E. Conclusiones

Las conclusiones que deben extraerse del análisis precedente son desalentadoras para los países del MERCOSUR. Por una parte, estos países tienen pocas posibilidades, o tal vez ninguna, de dejar la Ronda de Doha con un intercambio de concesiones equilibrado, que incluya una liberalización importante del comercio agrícola que se registra a nivel mundial. Existe cierta probabilidad de que precisamente ocurra lo contrario, es decir, que el cuarto pilar de la Política Agrícola Común respaldada por la UE levante más barreras a las exportaciones de la región, tal como ocurre con la prohibición de los organismos genéticamente modificados.

En el mismo sentido, los países del MERCOSUR han mostrado poca capacidad para adaptarse a un mundo en el que siguen proliferando los acuerdos regionales de comercio. Cada nuevo acuerdo firmado por un miembro del TLCAN, cada nueva ampliación de la UE y cada nueva profundización de los acuerdos existentes erosionan la competitividad en materia agropecuaria de los países del MERCOSUR. Esto ocurre especialmente en la medida en que los niveles de protección de la agricultura sigan siendo muy altos en la mayoría de los países.

¿Qué pueden hacer estos países dadas las circunstancias? Como se mencionó anteriormente, los países del MERCOSUR deben mantener una posición firme en las negociaciones de Doha. Lo que precisamente pueden hacer se analiza en la sección final. Al mismo tiempo, el MERCOSUR acarrea el castigo de su incapacidad para expandir sus oportunidades de exportación por medio de nuevos acuerdos regionales. En esta situación, la actual negociación del ALCA -con la meta de lograr un acuerdo para 2005- parece ser una oportunidad que amerita que se la considere cuidadosamente.

VII. LOS COSTOS Y BENEFICIOS DEL ALCA PARA EL COMERCIO AGROPECUARIO

La propuesta para establecer el ALCA es, hoy en día, la oportunidad más importante que existe para abrir los mercados agropecuarios regionales de algunos productos. Esta sección aborda dos temas principales: lo que está en juego en el ALCA en relación con los productos agropecuarios y a qué costo se lograría un mayor acceso a los mercados.

A. La agricultura en el marco del ALCA

Los pocos estudios realizados para estimar los efectos sobre los ingresos y el comercio que produciría la liberalización agropecuaria en virtud del ALCA se basan en los modelos de equilibrio general computable (EGC). Esos modelos proporcionan información acerca de los potenciales impactos que se producirían, pero no deben usarse como sustitutos de análisis detallados por país respecto de cuáles podrían ser los efectos económicos de las negociaciones agropecuarias del ALCA. Estos últimos análisis, y no las cifras arrojadas por los modelos de equilibrio general, son los que deben utilizarse en los debates internos de América Latina sobre los beneficios y costos del ALCA. Sólo aquellos gobiernos que trabajan mancomunadamente con, por ejemplo, sus industrias lácteas pueden llegar a conocer con precisión el abanico de barreras comerciales y otras amenazas efectivas o potenciales que enfrenta la industria en los mercados de exportación, así como las limitaciones que existen para ampliar las inversiones en el sector y para apoyar el empleo de los trabajadores de las industrias que se contraerán. Estos análisis plantean preguntas y brindan respuestas tentativas que no pueden ser abordadas por los modelos de EGC. Lamentablemente, los países de América Latina todavía no han emprendido este tipo de ejercicios, lo que constituye un problema grave.⁵³

Hecha esta aclaración, cabe tomar nota de algunas de las principales observaciones presentadas por Monteagudo y Watanuki [2002]. Este estudio parte de la premisa de que sólo se liberaliza el comercio agropecuario. Incluye 16 sectores: trigo, granos de cereales, hortalizas y legumbres y frutas, semillas oleaginosas y soja, azúcar, fibras vegetales, café y té, ganado vacuno, otros productos de origen animal, carne vacuna, carne de ave, aceites vegetales, productos lácteos, bebidas y tabaco y otros productos alimenticios. Los cálculos se basan en la eliminación de las tres principales distorsiones de las políticas: las barreras al acceso a los mercados, la ayuda interna y los subsidios a la exportación. Los resultados muestran que el impacto principal del ALCA deriva de la eliminación de las barreras al acceso a los mercados, mientras que la erradicación de las otras distorsiones tiene efectos menores. Para obtener un cuadro de situación amplio, la atención debe centrarse, entonces, en la eliminación de las barreras al acceso a los mercados.⁵⁴

⁵³ Lo que podrían estar haciendo los países puede deducirse a partir de las indicaciones que ofrece el tipo de cálculos y análisis preparados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, que se centran en los potenciales beneficios del ALCA para una extensa lista de productos agropecuarios. Sin una evaluación detallada para cada producto, resulta riesgoso calcular los costos de ajuste del ALCA para cada país (Burfisher y Jones [1998]).

⁵⁴ Otra investigación indica que las principales políticas agropecuarias con más altos costos son aquellas que limitan el acceso a los mercados. Ver, por ejemplo, Casaburi y Sánchez [2000].

El Cuadro VII.1 muestra los aranceles *ad valorem*, que incluyen los efectos equivalentes de los aranceles específicos y mixtos y las cuotas de tipos arancelarios impuestos principalmente por Canadá, Estados Unidos y México. Si miramos primero los promedios ponderados, Argentina tiene el nivel más bajo de protección, mientras que México y América Central tienen los niveles más altos. Chile y la Comunidad Andina también usan bandas de precios para proteger muchos productos agropecuarios, pero éstas aparentemente no han sido incluidas en los cálculos;⁵⁵ por ello, las cifras correspondientes a estos países están subestimadas. Las cifras también indican que hay sectores protegidos con equivalentes *ad valorem* altos, sobre todo en Canadá y Estados Unidos. En suma, mientras que las Américas tienen claras ventajas comparativas en cuanto a los productos agropecuarios y un superávit comercial neto sistemático (ver Sección II), hay sectores de varios países que están protegidos con aranceles altos, por lo que la liberalización comercial encierra la promesa de producir grandes beneficios en términos de ingresos y de intercambio comercial.

CUADRO VII.1
EQUIVALENTES AD VALOREM (EN %) DE PAISES Y REGIONES (1997) (1)

Productos básicos	Canadá	EE.UU.	México	América Central	Comun. Andina	Argentina	Brasil	Chile
Arroz	0,4	4,7	15	28,6	16,4	12,1	13,9	11
Trigo	34,8	3,9	67	1,2	11,6	6,5	6,5	11
Granos de cereales	8,6	0,8	38,4	9,7	12	6,6	6,6	11
Hortalizas y frutas	4,2	5,7	17,9	18,1	15	11,1	11,1	11
Oleaginosas y soja	0	19,3	3,1	4,7	10,6	5,9	5,9	11
Azúcar	6,9	10,4	89,8	29,8	14,4	19	17,2	11
Fibras de origen vegetal	0,9	2,1	10,8	6,9	9,6	8,5	8,2	11
Café y té	2,7	14,9	10,3	9,7	9,8	9,3	9,4	11
Ganado vacuno	0,3	1,5	8,3	7,9	8,8	2,6	2,6	11
Otros productos animales	13,7	0,6	13	12,5	11,6	9,2	9,3	11
<i>Primarios (ponderados)</i>	<i>4,3</i>	<i>8,2</i>	<i>9,4</i>	<i>12,4</i>	<i>11,9</i>	<i>7,1</i>	<i>8,2</i>	<i>11</i>
Carne vacuna	15,6	5,6	34,7	17,5	16,5	12	12	11
Carne de ave	66,2	3,7	68,3	34,3	17,3	13,9	13,9	11
Aceites vegetales	11,1	4,7	19,2	12,9	14,9	12,2	11,9	11
Productos lácteos	133,4	22,2	41,5	37,3	17,9	18,2	19,9	11
Bebidas y tabaco	13,6	17,6	32,3	22,6	17,3	21	21,1	11
Otros productos alimenticios	15,8	10,1	19,9	16,2	16,2	15,2	15,3	11
<i>Procesados (ponderados)</i>	<i>22,4</i>	<i>12,3</i>	<i>32,9</i>	<i>21,9</i>	<i>16,5</i>	<i>14,4</i>	<i>16,9</i>	<i>11</i>
<i>Promedio (ponderado)</i>	<i>16,0</i>	<i>11,1</i>	<i>26,4</i>	<i>18,2</i>	<i>14,5</i>	<i>10,9</i>	<i>12,7</i>	<i>11</i>

Nota: (1) Las tasas de protección *ad valorem* por sector se calculan como el promedio simple de los respectivos esquemas de líneas arancelarias. Para los países y regiones del hemisferio occidental, los datos incluyen los aranceles *ad valorem*, los equivalentes específicos, mixtos y las cuotas de tipos arancelarios.

Fuente: Monteagudo y Watanuki [2002].

⁵⁵ Chile, por ejemplo, tiene un arancel uniforme del 11% pero tiene bandas de precios para los productos cerealeros que incrementan la protección muy por encima de ese nivel.

El Cuadro VII.2 muestra el impacto de la eliminación de los aranceles sobre las exportaciones por país, medido como el cambio porcentual a partir del año base (1997). Los resultados indican que, si bien los mayores aumentos en las exportaciones se registran en Argentina y Chile tanto para los productos agropecuarios como para los procesados, todos los países de la región, incluidos Canadá y Estados Unidos, saldrían favorecidos.⁵⁶

En suma, la liberalización del comercio agropecuario en el ALCA produciría beneficios para la mayoría de los países, aunque para algunos de los productores más eficientes (como es el caso de Argentina) estos beneficios sólo serían una fracción de los beneficios que podrían obtener si se firmara un acuerdo de libre comercio con la UE o se consiguiera una liberalización ambiciosa como consecuencia de la Ronda de Doha. Sin embargo, a diferencia de la liberalización comercial en el hemisferio occidental, que es una propuesta viable, ni las negociaciones con la UE ni las conversaciones sobre comercio a nivel global parecen -al menos hoy en día- estar cerca de producir una liberalización importante.

CUADRO VII.2
IMPACTO DE LA REFORMA ARANCELARIA PARA LA AGRICULTURA
SOBRE EL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES
(Cambio porcentual desde el año base)

Productos primarios	Canadá	EE.UU.	México	América Central	Comun. Andina	Argentina	Brasil	Chile
Arroz	0,00	17,13	76,77	8,13	13,82	7,35	-0,02	0,00
Trigo	2,67	0,75	1,08	4,74	17,92	-0,83	-0,43	0,00
Granos de cereales	1,22	2,64	6,72	-0,04	14,92	1,66	5,16	2,75
Hortalizas y frutas	6,83	3,55	1,47	4,02	4,96	1,66	8,72	8,31
Oleaginosas y soja	5,00	0,92	37,13	18,50	5,92	4,67	2,15	44,51
Azúcar	23,72	31,13	12,23	15,66	14,31	23,37	4,38	0,85
Fibras de origen vegetal	2,55	2,00	3,98	4,62	4,81	1,56	3,9	-0,50
Café y té	2,33	2,69	2,94	5,67	5,20	12,34	1,97	14,66
Ganado vacuno	1,00	0,79	0,84	7,52	8,12	12,93	17,57	23,08
Otros productos animales	0,46	2,76	0,51	7,66	5,81	1,14	2,14	3,28
Primarios	2,86	2,51	2,48	7,76	6,47	2,28	2,81	7,40
Carne vacuna	6,89	4,25	0,29	12,49	10,94	4,65	0,76	9,56
Carne de ave	3,86	7,81	3,46	16,45	11,15	10,72	3,55	24,93
Aceites vegetales	-0,17	7,60	5,32	17,04	6,95	3,57	0,95	22,44
Productos lácteos	17,46	22,79	46,13	40,39	23,49	14,90	9,69	42,07
Bebida y tabaco	4,28	3,36	5,16	22,74	23,16	21,36	42,49	30,62
Otros productos alimenticios	8,19	4,97	10,25	12,85	7,26	14,34	21,14	13,85
Procesados	6,47	5,63	8,42	16,20	8,79	7,48	9,24	17,21
Agricultura	4,49	3,93	5,01	10,21	7,42	5,32	5,62	13,55

Fuente: Monteagudo y Watanuki [2002].

⁵⁶ Es interesante advertir que los beneficios del ALCA informados en el trabajo de Burfisher y Jones [1998] para el comercio agropecuario son menores a los presentados aquí. Ese estudio ilustra lo que se dijo antes respecto de la importancia que tiene para los países de América Latina llevar a cabo sus propios análisis.

B. Otros beneficios y costos posibles del ALCA

En el caso de América Latina, los beneficios y costos del ALCA para el comercio agropecuario pueden agruparse en dos categorías: mayores oportunidades de acceso a los mercados y mayor poder de negociación.⁵⁷ Por último, es interesante notar que el ALCA redireccionará las exportaciones y, en ese sentido, contribuirá a diversificar los mercados, reduciendo así la vulnerabilidad externa de muchos países de América Latina. Los costos potenciales del ALCA incluyen la continuidad del proteccionismo agropecuario de Canadá y Estados Unidos, aplicado en la forma de subsidios a la exportación y políticas de ayuda interna. Los costos también pueden derivar de otros rubros incluidos en la agenda, como la propiedad intelectual y las compras del sector público.

Beneficios

El Cuadro VII.2 presenta cálculos de los posibles beneficios que produciría el ALCA sobre las exportaciones. Corresponde agregar tres comentarios. En primer lugar, en las negociaciones bilaterales con los países de América Latina, Estados Unidos ha exhibido su capacidad para reducir los niveles de protección agropecuaria; el MERCOSUR no ha sido tan exitoso, tal como lo demuestran las sucesivas demoras en las negociaciones con la Comunidad Andina con miras a establecer un acuerdo de libre comercio. Estados Unidos ha reducido las barreras comerciales en el TLCAN para eliminar la protección que México otorga a productos agropecuarios importantes, incluido el trigo (Cerro y Vélez [2000]). En el marco de las negociaciones recién concluidas entre Estados Unidos y Chile, Estados Unidos anunció que había eliminado las bandas de precios para el comercio regional de varios productos agropecuarios (<http://www.ustr.gov>). Ha expresado lo mismo en relación con el acuerdo de libre comercio con América Central.

En segundo lugar, habrá beneficios para el acceso a los mercados a partir del establecimiento de normas sanitarias y fitosanitarias más previsibles. Como se mencionó en la Sección VI, mientras que la UE insiste en introducir el principio de precaución en las reglas multilaterales, Estados Unidos se opone no sólo a este principio sino a cualquier otra propuesta proteccionista en las nuevas esferas. Los países de América Latina, como exportadores agropecuarios netos que son, tienen mucho que ganar si respaldan la postura de Estados Unidos. Más aún, como parte del acuerdo de libre comercio, Estados Unidos ha acordado ayudar a Chile y a América Central en el área de las medidas sanitarias; dicha asistencia podría ampliarse como parte del ALCA.

En tercer lugar, las Américas ya presentan una red cada vez más compleja de acuerdos regionales de comercio y todas las señales indican que, en ausencia del ALCA, este proceso continuará. Cada uno de estos acuerdos tiene el potencial de ampliar la protección agropecuaria en detrimento de los países no miembros. Los acuerdos existentes incluyen cientos de reglas de origen, que han presentado problemas de interpretación, con efectos proteccionistas (Estevadeordal [2002]).

Por último, en cuanto a las fortalezas de las negociaciones, cabe recordar que hasta la fecha los resultados de las negociaciones sobre comercio multilateral han estado más cercanos a la posición

⁵⁷ También habrá beneficios en términos de que se fortalecerán los vínculos institucionales entre países con diferentes niveles de desarrollo (Devlin y Estevadeordal [2002]). Berg y Krueger [2002] analizan los beneficios potenciales de los efectos del fortalecimiento de los vínculos institucionales.

de la UE que a la de Estados Unidos o el Grupo Cairns. Esto fue lo que sucedió en la Ronda Uruguay (Finger y Nogués [2002]) y, como se mencionó anteriormente, es probablemente lo que ocurrirá en la Ronda de Doha. El ALCA promete unir a todo un continente contra el proteccionismo agropecuario del tipo practicado por la UE y Japón. No está claro si esa coalición logrará convencer a estos países de que deben aplicar políticas de comercio agropecuario más racionales, pero ciertamente tiene más posibilidades de conseguirlo que si los miembros del ALCA negociaran por sí solos.

Costos

En relación con las políticas agropecuarias, los costos del ALCA se vinculan al uso continuo de subsidios a la exportación por parte de Estados Unidos y Canadá y a las políticas de ayuda interna que también pueden financiar e instrumentar. En cuanto a los subsidios a la exportación, parece haber un acuerdo unánime entre los países del ALCA en el sentido de que deben ser eliminados.⁵⁸ Los interrogantes parecen centrarse más en cuándo y a qué ritmo que sobre si acaso debe hacerse o no. Sin embargo, hay algunas cuestiones sobre las cuales pareciera haber algunas diferencias. La primera se vincula a qué políticas deben o no deben considerarse subsidios a la exportación en el comercio hemisférico. En particular, las negociaciones han dejado patentes ciertas diferencias en cuanto a si los créditos a la exportación y los sistemas de garantía y seguro de tales créditos constituyen o no subsidios. Un grupo de países argumenta que estas políticas no son equivalentes a subsidios, simplemente porque no están prohibidas por la OMC; otros sostienen lo contrario. Este debate no debería estar impulsado por los abogados que redactan las reglamentaciones sino por economistas con una sólida formación. En ese sentido, el debate debería ser relativamente directo para dejar en claro el papel desempeñado por las garantías de los créditos a la exportación. El proyecto del Acuerdo sobre Agricultura del ALCA ya incluye un anexo con una extensa lista de reglamentaciones que supuestamente impiden que se otorguen subsidios mediante estas prácticas. Aun si éste fuera el caso, América Latina es una región pobre en dinero en efectivo, con poca o ninguna capacidad para financiar subsidios. Más aún, la mayoría de los países de la región tienen poca capacidad para controlar el cumplimiento de las reglamentaciones. Por consiguiente, el uso de políticas como las garantías de los créditos a la exportación y los programas de seguro en el ALCA tenderá a perjudicar más a América Latina que a Estados Unidos y Canadá. Por ello, deberían ser eliminadas para facilitar el flujo del comercio hemisférico.

Al final del período de aplicación de la Ronda Uruguay, los montos de los subsidios a la exportación (y el porcentaje del total) permitidos por el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC son los siguientes: UE, US\$ 8.496 millones (61,9%); Estados Unidos, US\$ 929 millones (4,4%); México, US\$ 748 millones (3,5%); Canadá, US\$ 567 millones (2,7%); resto del mundo, US\$ 10.593 millones (27,5%).⁵⁹ Estos montos considerables de subsidios legalizados presentan otros dos problemas en las negociaciones con miras al ALCA: (i) cómo tratar las importaciones hemisféricas

⁵⁸ En relación con esta política, Estados Unidos procura "eliminar los subsidios a la exportación agropecuaria para el comercio dentro del hemisferio y poner en práctica un mecanismo que ayudará a Estados Unidos a lograr en las negociaciones que se llevan a cabo en el marco de la OMC su objetivo de eliminar todos los subsidios a la exportación de productos agropecuarios, reservándose el derecho de ofrecer de buena fe ayuda alimentaria y mantener el desarrollo del mercado agropecuario estadounidense y los programas de créditos a la exportación" (Zoellick [2002a]).

⁵⁹ Datos de la Secretaría de Agricultura de Argentina.

que están subsidiadas por terceros países y (ii) cómo tratar las exportaciones a mercados de terceros países que compiten con las exportaciones subsidiadas de terceros países. Del conjunto de propuestas para el primer punto, el autor del presente trabajo adhiere a aquella por la cual los países del ALCA acuerdan aplicar aranceles compensatorios a las importaciones subsidiadas. También existe la propuesta que plantea que si esto no ocurre, los países del ALCA podrían subsidiar sus exportaciones al país miembro importador. América Latina tiene poca capacidad para acercarse a los subsidios que pueden otorgar los países ricos; existe el riesgo de que, mientras que Estados Unidos y Canadá podrían hacerlo, tal esfuerzo desplazaría las exportaciones de otros países del ALCA al país miembro importador. Para resumir, el mejor ALCA sería aquel que no tuviera subsidios a la exportación en el comercio hemisférico y que contara con un acuerdo para aplicar medidas compensatorias a las importaciones subsidiadas provenientes de terceros países del modo más expeditivo que permita el acuerdo sobre aranceles compensatorios de la OMC.

El segundo problema, relativo a las exportaciones a mercados de terceros países que compiten con las exportaciones subsidiadas provenientes de terceros países, es más difícil de abordar. De las propuestas presentadas hasta la fecha, el llamado a consulta antes de que los países miembros decidan igualar esos subsidios es razonable. Obviamente, el progreso logrado en las negociaciones para eliminar los subsidios a la exportación en la Ronda de Doha atenuaría los problemas sobre comercio desleal que se presentan en la creación del ALCA. Sin embargo, y como se analiza más adelante, la UE sigue oponiéndose a ello, a pesar de que Estados Unidos y el Grupo Cairns acordaron que deben eliminarse los subsidios a la exportación. Los países del ALCA deberían, pues, estar preparados para enfrentar el hecho que la UE (en especial) continuará otorgando subsidios a la exportación en mercados de terceros países, aunque probablemente éstos sean cada vez menores.⁶⁰

Si bien las conversaciones en torno del ALCA incluyen políticas de ayuda interna, Estados Unidos y Canadá están presionando en la Ronda de Doha para que se reduzcan. Si en las conversaciones de la OMC se avanza poco o nada, algunas exportaciones de América Latina se verán en riesgo. Tomemos, por ejemplo, el caso de la miel, cuyo principal exportador es Argentina. A través de préstamos sin posibilidad de recurso,⁶¹ la reciente Ley sobre Seguridad Alimentaria e Inversión Rural (*US Farm Bill*) de Estados Unidos ha asegurado a los apicultores (y a otros productores de determinados productos básicos) un precio de compra mínimo; tal como ha ocurrido en el pasado, esto podría dar lugar a subsidios muy importantes (Alberta [2001]). Lo mismo podría suceder en el caso de muchos otros productos que podrían comenzar a recibir subsidios, por lo que estos efectos deben evaluarse con sumo cuidado.⁶²

⁶⁰ Al perder vigencia la Cláusula de Paz (incluida en el Artículo 13 del Acuerdo sobre Agricultura) en diciembre de 2003, los países del ALCA estarán mejor posicionados para entablar demandas en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. En este sentido, la UE no debería tener éxito en su intento por postergar la vigencia de esa cláusula.

⁶¹ "Este programa otorga créditos garantizados con la producción de los agricultores por un período específico de tiempo (usualmente 9 meses) después de lo cual el productor puede repagar el préstamo y los intereses acumulados, o transferir lo producido a la Commodity Credit Corporation (CCC) como cancelación total del préstamo sin penalidades".

⁶² Las negociaciones del ALCA deberían incluir los efectos de la Ley de Seguridad Alimentaria e Inversión Rural y América Latina debería exigir compensaciones. Esta propuesta es independiente del hecho de que esa ley está comprendida dentro de la gama de políticas adquiridas por los Estados Unidos en la Ronda Uruguay. Si el verdadero espíritu del ALCA se materializa a través de la integración, entonces un mal acuerdo de la OMC, como es el Acuerdo sobre la Agricultura, no debería transformarse en un obstáculo para la visión del hemisferio occidental.

Por último, seguramente también surgirán nuevos costos si se acuerdan otros puntos de la agenda en consonancia con las posturas de Estados Unidos. El ejemplo más destacado es el de la propiedad intelectual, pero varios países -como Argentina y Brasil- están preocupados por el hecho de que quizá también tengan que pagar costos si se otorgan concesiones en áreas tales como las compras y las inversiones del sector público, de acuerdo con lo que exige Estados Unidos (Nogués [2003a]).

Para resumir, si el ALCA logra eliminar las barreras regionales al acceso de los productos agropecuarios a los mercados, se cosecharán frutos importantes, pero los costos que habrán de pagarse aún siguen siendo inciertos. En la reciente Cumbre de Miami, Argentina y Brasil plantearon sus serias dudas sobre los beneficios de algunos puntos incluidos en la agenda del ALCA y, como consecuencia, el formato final del ALCA está en pleno proceso de revisión. Mientras tanto, Estados Unidos ha firmado los acuerdos de libre comercio con Chile y América Central en línea con sus demandas. Queda claro que son los productores agropecuarios de Estados Unidos quienes se beneficiarán de estos acuerdos en muchas instancias, a expensas de las exportaciones del MERCOSUR. Es evidente que las concesiones recíprocas están sujetas a constantes cambios y que el MERCOSUR tiene que sopesar ese entorno cambiante a la hora de decidir sus próximos pasos estratégicos.

VIII. SUGERENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS

El principio de compromiso único de la Ronda Uruguay, es decir la aceptación sin excepción del sistema multilateral del GATT-OMC, fue como el "beso de la muerte" para los exportadores agropecuarios, sobre todo para aquellos de zonas templadas como los países del MERCOSUR. Hasta cierto punto, el Acuerdo sobre Agricultura mejoró la transparencia y esto es puesto de relieve por observadores que siguen favoreciendo el resultado de dicha Ronda. No obstante ello, muchas otras políticas a las que ese Acuerdo dio luz verde allanaron el camino a medidas altamente distorsivas que han permitido que aumentara el proteccionismo agropecuario, sobre todo en los países industriales, una vez finalizada esa Ronda de Negociaciones. En mi opinión, el AARU es el peor acuerdo en la historia del GATT-OMC.

Como el saber va de la mano de la experiencia, actualmente los países del MERCOSUR se encuentran negociando con una determinación mucho mayor que en la Ronda Uruguay. Esta es una buena noticia que, desafortunadamente, puede haber llegado demasiado tarde. A modo de ejemplo, en la Ronda de Doha, Brasil y Argentina se han unido al G-20 y se muestran firmes en exigir un sistema multilateral más abierto. Básicamente, su posición es que ningún acuerdo es mejor que otro resultado desfavorable. Por otra parte, debido a la presión ejercida por los países del MERCOSUR, en las negociaciones sobre el ALCA se ha abandonado el principio de compromiso único. La primera sugerencia en materia de políticas es que los países del MERCOSUR mantengan la firme postura que han adoptado en función de la posición del G-20. Conformarse con menos probablemente entrañará más costos que beneficios. Ningún acuerdo es mejor que otro resultado desfavorable como el de la RU pero, de ser éste el resultado definitivo, entonces es probable que los países del MERCOSUR deban convivir con el AARU durante décadas.

Una segunda sugerencia consiste en fortalecer las exigencias de los países del MERCOSUR en las negociaciones con los países industriales a través de un mayor análisis empírico de los costos ocasionados por sus políticas proteccionistas. Hay dos efectos sobre los cuales prácticamente no existen evidencias y que corresponden al área de los impactos sociales (pobreza y distribución) y a las implicaciones en materia de solvencia. Ciertas políticas comerciales importantes como el SGP (Sistema Generalizado de Preferencias), la AGOA (Ley de Crecimiento y Oportunidades para Africa) y "Todo menos Armas" (TMA) se aplican con la clara intención de reducir la pobreza. Al mismo tiempo, las políticas agropecuarias de los países industriales han empobrecido a los Estados miembros del MERCOSUR, pero tal situación no ha sido demostrada con profesionalismo en ningún trabajo. Debería ponerse fin a este vacío de conocimiento.

Una tercera sugerencia es que los países del MERCOSUR exijan que el comercio y la deuda sean incluidos como temas de negociación. La línea de razonamiento que vincula esas dos cuestiones es simple. Las barreras al comercio impuestas por los países ricos reducen las exportaciones y perjudican los indicadores de solvencia de los productores eficientes, que como consecuencia elevan las tasas de interés nacionales, lo que a su vez disminuye el crecimiento. Resulta evidente que el comercio y la deuda se encuentran más estrechamente ligados que otros temas que están negociándose actualmente, como el comercio y la propiedad intelectual o el comercio y el medio ambiente, dos esferas de interés para los países industriales. La inclusión del comercio y la deuda en las negociaciones también inclinaría la economía política a favor de la liberalización. Los

acreedores de los países industriales se convertirían en una fuerza contraria a los poderosos grupos de presión agropecuarios y sostendrían que si no se bajan las barreras que protegen a esos grupos, probablemente no cobrarían todos sus préstamos.

La cuarta sugerencia en materia de políticas implica aprovechar la oportunidad presentada por el vencimiento de la Cláusula de Paz con el objetivo de entablar demandas en el ámbito del Organo de Solución de Diferencias de la OMC contra las políticas de subsidios que tienen efectos claramente negativos sobre las exportaciones del MERCOSUR. La prensa ha informado que están analizándose demandas y el inicio de tales acciones comenzaría a respaldar con pruebas cuán costosas son esas políticas de los países industriales. En este sentido, los países de la región no deberían sentirse intimidados por el poder político de los negociadores de los países industriales.

Una quinta sugerencia consiste en que el MERCOSUR se mantenga alerta ante las consecuencias negativas de los acuerdos regionales de comercio de los que no es parte. Sobre la base de pruebas sólidas, debería procurarse una compensación por acciones tales como la inminente ampliación de la UE. Es un hecho reconocido que, por lo general, los acuerdos regionales de comercio tienen consecuencias negativas sobre los países que no son parte, y la evidencia presentada anteriormente indica que ello resulta más probable cuanto más altos son los niveles de protección aplicados por los países que son parte de esos acuerdos. Esto se verifica precisamente en el caso de los productos agropecuarios de zonas templadas incluidos en la mayoría de los acuerdos regionales de comercio de los que el MERCOSUR no es parte.

Como ya se ha expresado, el regionalismo podría producir resultados superiores a las consecuencias muy pobres de las negociaciones multilaterales. No obstante, hasta ahora las políticas regionales del MERCOSUR no han logrado derribar las barreras al comercio agropecuario. Por el contrario, el análisis pone de manifiesto diversos ejemplos sobre cómo las políticas regionales de muchos países que no son miembros han tenido efectos claramente negativos sobre las exportaciones agropecuarias de los países miembros. El fracaso del MERCOSUR en ampliar su alcance regional ha dejado de generar oportunidades comerciales y de crecimiento para los países miembros. De esto se derivan otras dos sugerencias en materia de políticas.

La primera se basa en el hecho de que, en años recientes, los mercados dinámicos de exportaciones agropecuarias han sido los países en desarrollo. Esto implica una evidente contradicción con la distribución de recursos por parte de los gobiernos de América Latina, recursos que principalmente se han asignado a las negociaciones con los países industriales. La postura fuertemente mercantilista de esos países es una razón más para prestar mayor atención a la integración con otros países en desarrollo. El reciente anuncio de un acuerdo comercial entre el MERCOSUR y algunos de los países de la Comunidad Andina evidentemente constituye un buen ejemplo. Las actuales gestiones tendientes a estrechar los vínculos con China, India y otros países en desarrollo que tienen una ventaja comparativa débil en relación con los productos agropecuarios de zonas templadas podrían augurar negociaciones auspiciosas.

En segundo lugar, tal como se analizó en la sección anterior, durante los próximos meses el ALCA será el centro de atención. Varios de los elementos de la agenda parecen alentadores, pero otros pueden acarrear costos. Hay dos fuentes de beneficios que provienen del hecho de que el ALCA

derribará las barreras agropecuarias regionales al acceso a los mercados, las que, de los tres pilares del proteccionismo agropecuario, son las que ocasionan mayores pérdidas al MERCOSUR. Por otra parte, un acuerdo que abarque la totalidad del hemisferio debería simplificar la maraña del creciente número de reglas de origen proteccionistas que continúan erigiendo barreras. En cuanto al aspecto negativo, se han planteado fundadas críticas a la negativa por parte de Estados Unidos de negociar subsidios agropecuarios y reglamentos *antidumping*. En este sentido, los países del MERCOSUR deben mantenerse firmes pero también mostrar cierta flexibilidad ante la postura de recibir una compensación por reformas que siguen siendo políticamente difíciles para Estados Unidos. Otros temas incluidos en la agenda sobre los cuales Argentina y Brasil han expresado preocupación y planteado objeciones son la propiedad intelectual y las compras del sector público. Como consecuencia, y desde el punto de vista de esos países, está revaluándose el balance general del ALCA. En el marco de este análisis, merece tomarse en consideración el hecho de que Estados Unidos continúa firmando acuerdos de libre comercio (ALC) con Chile y América Central y se encuentra finalizando negociaciones con los países de la Comunidad Andina. Todos estos acuerdos siguen elevando los costos que implica para el MERCOSUR el permanecer en los márgenes del ALCA. En este intercambio dinámico de concesiones recíprocas, mantener posturas inflexibles puede terminar acarreado más costos que beneficios.

APÉNDICE

CUADRO A.1 CAPÍTULOS AGROPECUARIOS DEL SISTEMA ARMONIZADO

1	Animales vivos
2	Carne y despojos comestibles
3	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos
4	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte
5	Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte
6	Plantas vivas y productos de la floricultura
7	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios
8	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías
9	Café, té, yerba mate y especias
10	Cereales
11	Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forraje
13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales
14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte
15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal
16	Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos
17	Azúcares y artículos de confitería
18	Cacao y sus preparaciones
19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería
20	Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas
21	Preparaciones alimenticias diversas
22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre
23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales
24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados

CUADRO A.2 IMPORTACIONES DE FINLANDIA DESDE BRASIL, LA UE Y EL MUNDO DE CARNE EQUINA (en US\$ miles)

Año	Brasil	UE	El mundo
1990	3.838,1	701,3	4.826,1
1991	3.169,2	239,5	3.706,5
1992	4.024,9	221,1	4.584,9
1993	4.348,2	132,4	4.780,7
1994	7.852,0	549,9	8.653,4
1995	2.212,4	8.003,4	10.541,7
1996	3.980,9	12.009,7	16.171,8
1997	2.733,5	8.444,6	11.497,7
1998	1.545,7	9.334,7	11.000,6
1999	743,8	9.227,6	10.177,1
2000	738,7	8.397,0	10.624,0

Fuente: Eurostat y estadísticas de la ONU.

CUADRO A.3
IMPORTACIONES DE SUECIA DESDE BRASIL, LA UE Y EL MUNDO
DE CARNE EQUINA
(en US\$ miles)

Año	Brasil	UE	El mundo
1990	3.221,0	5.050,7	9.500,9
1991	2.856,0	4.086,0	8.382,2
1992	2.504,7	6.060,9	9.478,0
1993	2.034,1	2.355,8	5.131,5
1994	5.150,3	2.028,6	7.921,7
1995	1.081,1	15.961,3	17.638,9
1996	1.043,7	19.028,3	20.423,4
1997	86,1	20.540,7	20.839,8
1998	244,9	15.340,3	15.675,1
1999	133,0	18.361,665	18.809,4
2000	144,0	28.832,0	29.145,0

Fuente: Eurostat y estadísticas de la ONU.

CUADRO A.4
IMPORTACIONES DE SUECIA DESDE BRASIL, LA UE Y EL MUNDO
DE JUGO DE NARANJA CONGELADO
(en US\$ miles)

Año	Brasil	UE	El mundo
1990	384,1	0,0	905,8
1991	1.302,9	0,0	2.167,9
1992	656,8	0,0	1.541,7
1993	648,5	0,0	1.613,3
1994	584,5	15,1	1.110,4
1995	881,6	905,4	2.630,0
1996	718,7	1.239,4	2.667,2
1997	447,4	1.692,1	2.429,0
1998	0,0	1.732,7	1.917,9
1999	0,0	1.827,5	2.177,0
2000	360,0	1.911,0	2.316,0

Fuente: Eurostat y estadísticas de la ONU.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTA. *Competition for World Honey Markets*, Agriculture, Food and Rural Development, Province of Alberta, Canadá. 2001.
- ANDERSON, K. *Strengthening the Global Trading System: from GATT to WTO*. Centre for International Economic Studies, University of Adelaide. Australia. 1996
- BANCO MUNDIAL Y FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Market Access for Developing Country Exports*, Selected Issues. Septiembre, 2002.
- BANCO MUNDIAL. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.: Banco Mundial. 2002.
- BALDWIN, R. "The Causes of Regionalism", *The World Economy*. 1997.
- BALDWIN, R. E.; J. F. FRANCOIS Y R. PORTES. "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy: A European Forum* 24, pp. 125-170. 1997.
- BASCO, C.; I. BUCCELLATO; V. DELICH Y D. TUSSIE. "La Nueva Farm Bill: Un Análisis de sus Implicancias Comerciales", (mimeo). Red Latinoamericana de Comercio Internacional. 2002.
- BANNISTER, G. "Argentina: Barriers to Market Access", preparado para el encuentro sobre la Política Comercial de Argentina, Banco Mundial/FMI. Julio 23, 2002.
- BAYOUMI, T. Y B. EICHENGREEN. "Is Regionalism Simply a Diversion? Evidence From the Evolution of the EC and EFTA", en T. Ito y A. O. Krueger (eds.). 1997.
- BERG, A. Y A. O. KRUEGER. "Trade, Growth and Poverty", documento presentado en la *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C. 2002.
- BHAGWATI, J. Y M. HIRSCH. *The Uruguay Round and Beyond*, Michigan University Press. 1999.
- BOUZAS, R. Y H. SOLTZ. *La Formación de Instituciones Regionales en el MERCOSUR*, en D. Chudnovsky y F. M. Fanelli (comp.). 2001.
- BURFISHER, M. E. Y E. A. JONES (EDS.). *Regional Trade Agreements and US Agriculture*, United States Department of Agriculture, Washington, D.C. 1998.
- CAIRNS GROUP. *Ministerial Communiqué*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 2002.
- CAMARGO BARROS, G.; H. L. BURNQUIST; S. GALVAO DE MIRANDA Y J. DA CUNHA FILHO. "SPS in Agricultural Trade: Issues and Options for a Research Agenda", documento presentado en el Seminario *Agricultural Liberalization and Integration: What to Expect from the FTAA and*

the WTO, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Octubre, 2002.

CASABURI, G. Y C. SANCHEZ. *Las Distorsiones de los Mercados Mundiales de Alimentos y su Impacto en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Mediterránea. 2000.

CERNAT, L.; S. LAIRD Y A. TURRINI. *Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda*. Geneva: UNCTAD, 2002.

CERRO, J. Y F. VELEZ. "La Agricultura a Cinco Años de Vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en B. Leycegui y R. Fernández de Castro (coords.), *TLCAN ¿Socios Naturales?*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. 2000.

CHUDNOSKY, D. Y J. M. FANELLI. *El Desafío de Integrarse para Crecer: Balance y Perspectiva del MERCOSUR en su Primera Década*. Madrid, España: Siglo XXI. 2001.

DALY, M. Y H. KUWAHARA, H. "Tariffs and Non-tariff Barriers to Trade in Hungary: The Impact of the Uruguay Round and EU Accession", *Economics of Transition* 7, 3, pp. 717-739. 1999.

DE MELO, J. Y A. PANAGARIYA. *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1993.

DEVLIN, R. Y A. ESTEVADEORDAL. *¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas?* BID. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

DEVLIN, R. Y A. ESTEVADEORDAL. "Trade and Cooperation: A Regional Public Goods Approach", documento preparado para la *IDB-ADB-USAID Conference on Regional Public Goods and Regional Development Assistance*, Washington, D.C. 2002.

DIAKOSAVVAS, D. "The Uruguay Round Agreement on Agriculture in Practice: How Open are OECD Markets?", documento preparado para la conferencia del Banco Mundial *Leveraging Trade, Global Market Integration, and the New WTO Negotiations for Development*, Washington, D.C. Julio 23-24, 2001.

DIAO, X.; T. ROE Y A. SOMWARU. "What is the Cause of Growth in Regional Trade: Trade Liberalization or RTAs? The Case of Agriculture", *The World Economy*. 2001.

ECUADOR. *Adhesión del Ecuador al GATT-OMC*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Ecuador. 1995.

ENDOH, M. "Trade Creation and Trade Diversion in the EEC, the LAFTA and the CMEA, 1960-1994", *Applied Economics* 31, 2, pp. 207-216. 1999.

- ESTEVADEORDAL, A. "Traditional Market Access Issues in RTAs: An Unfinished Agenda in the Americas?", documento de apoyo preparado para el *Seminar on Regionalism and the WTO*, OMC, Ginebra. 2002.
- FINGER, J. M. Y J. J. NOGUÉS. "The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations", *The World Economy*. Marzo, 2002.
- FREEMAN, F. "The Implications of EU and USA Agriculture Policies for the WTO Negotiations", discurso ofrecido en la Bolsa de Cereales de Argentina, ABARE. Octubre, 2002.
- FREUND, C. L. Y J. MCLAREN. "On the Dynamics of Trade Diversion", *International Finance Discussion Papers* 637. Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C. 1999.
- GAISFORD, J. Y W. KERR. "Biotechnology Issues in Western Hemisphere Trade in Agriculture", documento presentado en el Seminario *Agricultural Liberalization and Integration: What to Expect from the FTAA and the WTO*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 2002.
- GARDNER, B. "North American Agricultural Policies and Effects on Western Hemisphere Markets", documento presentado en el Seminario *Agricultural Liberalization and Integration: What to Expect from the FTAA and the WTO*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. 2002.
- GATT. *Ministerial Declaration on the Uruguay Round*. GATT, Ginebra. 1986.
- _____. *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments Under the Reform Program*, MTN. GNG/MA/W/24. GATT, Ginebra. 1993.
- GILBERT, J. Y T. WAHL. "Agricultural Trade Liberalization Beyond Uruguay: U.S. Options and Interests", en P. L. Kennedy y W. W. Koo (eds.), *Agricultural Trade Policies in the New Millennium*. Nueva York: Food Products Press. 2002.
- GOLDIN, I. Y D. VAN DER MENSBRUGGHE. "Assessing Agricultural Tariffication Under the Uruguay Round", en W. Martin y L. A. Winters (eds.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge University Press. 1996.
- GORTON, M. Y S. DAVIDOVA. "The International Competitiveness of CEEC Agriculture", *The World Economy*. 2001.
- GOTO, J. "Regional Integration and Agricultural Trade", Policy Research Working Paper 1.805. Washington, D.C.: Banco Mundial. 1997.
- GUPTA, A. Y M. SCHIFF. "Outsiders and Regional Trade Agreements among Small Countries", Policy Research Working Papers 1.847. Washington, D.C.: Banco Mundial. 1997.

- HARRISON, G. H.; T. F. RUTHERFORD Y D. TARR. "Chile's Regional Agreements and the Free Trade Area of the Americas: The Importance of Market Access", (mimeo). Banco Mundial, Washington, D.C. 2001.
- HARRISON, G. H.; T. F. RUTHERFORD; D. TARR Y A. GURGEL. "Regional, Multilateral and Unilateral Trade Policies of MERCOSUR for Growth and Poverty Reduction in Brazil", (mimeo). Banco Mundial, Washington, D.C. 2002.
- HATHAWAY, D. E. Y M. D. INGCO. "Agricultural Liberalization and the Uruguay Round", en W. Martin y L. A. Winters (eds.), *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge University Press. 1996.
- HOEKMAN, B.; F. NG Y M. OLARREAGA. "Reducing Agricultural Tariffs versus Domestic Support: What's More Important for Developing Countries?", (mimeo). Banco Mundial. 2002.
- INGCO, M. "Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?", Policy Research Working Paper 1.500. Washington, D.C.: Banco Mundial. 1995.
- IRELA. *Closer European Union Links With Eastern Europe: Implications for Latin America*, Madrid: IRELA. 1997.
- IRWIN, A. I. *Free Trade Under Fire*. Nueva Jersey: Princeton University Press. 2002.
- ITO, T. Y A. O. KRUEGER (EDS.) *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*. Chicago: The University of Chicago Press. 1997.
- JOSLING, T.; S. TANGERMANN AND T. K. WATLEY. *Agriculture in the GATT*. Macmillan Press. 1996.
- KENNEDY, P. L. Y W. W. KOO. *Agricultural Trade Policies in the New Millennium*. New York: Food Products Press. 2002.
- KRUEGER, A. O. "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *American Economic Review*, 64. 1974.
- _____. *The Political Economy of Trade Protection*. The University of Chicago Press. 1996.
- _____. "Problems with Overlapping Free Trade Areas", en T. Ito y A. O. Krueger (eds.), *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*. Chicago: The University of Chicago Press. 1997.
- _____. "Trade Creation and Trade Diversion Under NAFTA", Working Paper 7.429. Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research. 1999.
- LAIRD, S.; R. SAFADI Y A. TURRINI. "The WTO and Development", (mimeo). UNCTAD, Ginebra. 2002.

- LEETMA, S. E.; E. A. JONES Y R. SEELEY. "Enlargement of the European Union to Central and Eastern Europe: Obstacles and Possible Consequences of Policy Harmonization", en M. Burfisher, *et al.* (eds.), *Regional Trade Agreements and US Agriculture*. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture. 1998.
- LEYCEGUI, B. Y R. FERNÁNDEZ DE CASTRO (COORD.). *TLCAN ¿Socios Naturales?* Instituto Tecnológico Autónomo de México. 2000.
- LIAPIS, P. S. Y M. E. TSIGAS. "CEEC Accession to the EU: A General Equilibrium Analysis", in M. E. Burfisher y E. A. Jones (eds.), *Regional Trade Agreements and US Agriculture*. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture. 1998.
- LINDLAND, J. *The impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Industrial Products*. FAO, ESCP, N° 3. Roma. Septiembre, 1997.
- LINDSEY, B. "The U.S. Antidumping Law: Rhetoric versus Reality", *Journal of World Trade* 34, pp. 1-38. 2000.
- MATTOO, A.; D. R. Y A. SUBRAMANIAM. "The Africa Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin: Generosity Undermined?", Policy Research Working Paper 2.908. 2002.
- MARTIN, W. Y A. WINTERS (EDS.). *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Cambridge University Press. 1997.
- MCQUEEN, M. "The EU's Free Trade Agreements with Developing Countries: A Case of Wishful Thinking?", *The World Economy*. 2002.
- MERGOS, G. J. "Agricultural Issues in the Integration of the CEECs in the EU", in N. C. Baltas; G. Demopoulos y J. Hassid (eds.), *Economic Interdependence and Cooperation in Europe*, pp. 181-198. Studies in International Economics and Institutions. Heidelberg y Nueva York: Springer. 1998.
- MESSERLIN, P. "Agriculture in the Doha Round", documento borrador para el Banco Mundial. 2002.
- MONTEAGUDO, J. Y M. WATANUKI. "Evaluating Agricultural Reform Under the FTAA and MERCOSUR-EU FTA for Latin America: A Quantitative CGE Assessment", documento preparado para el Seminario *Agricultural Liberalization and Integration: What to Expect from the FTAA and the WTO*, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. October 1-2, 2002.
- NOGUÉS, J. J. "Unequal Exchange: Developing Countries in the International Trade Negotiations", documento presentado en la Conferencia *Political Economy of Policy Reforms*, Tulane University, Nueva Orleans. 2001.

_____. "Country Risk: Economic Policy, Contagion Effects, or Political Noise", *Journal of Applied Economics*, IV, 1. Mayo, 2001a.

_____. "Devaluation, Policy Mismanagement and Export Supply: Argentina 2002", (mimeo), Banco Mundial. 2002.

_____. *US AD and CVD Measures Against Honey Imports: Regulations, Development and the Doha Round*, Policy Research Working Paper 3.088. Banco Mundial. Junio, 2003.

_____. *Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity*, INTAL-ITD-STA Working Paper SITI 02. Buenos Aires: IDB-INTAL. Julio, 2003a.

_____. "Argentina and the WTO: Lessons on Negotiating Capacities and Coherence", a ser publicado en *Kluwer Handbook on the WTO*. 2003b.

NOGUÉS, J. J.; A. OLECHOWSKI Y L. A. WINTERS. "The Extent of Non-Tariff Barriers to Industrial Countries' Imports", *The World Bank Economic Review* 1, pp.181-199. 1986.

NOGUÉS, J. J. Y R. QUINTANILLA. "Latin America's Integration and the Multilateral Trading System", en J. de Melo y A. Panagariya, *New Dimensions in Regional Integration*. UK: Cambridge University Press. 1993.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS - OCDE. *Decoupling: a conceptual overview*. París. 1996.

_____. *Factors Conditioning the Transfer Efficiency of Agricultural Support*, OECD/GD (96)186. París. 1996a.

_____. *An Analysis of Officially Supported Export Credits*, COM/AGR/TD/WP(2000)91/INAL, París. 2000b.

_____. *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of Its Implementation in OECD Countries*. OECD, París. 2001.

_____. *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda* COM/AGR/TD/ WP(2002)19/FINAL. París: OECD. 2002.

OLARREAGA, M. Y C. OZDEN. "AGOA and Apparel: Who Captures the Tariff Rent in the Presence of Preferential Market Access?", (mimeo). Banco Mundial. 2003.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC. *The results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations: the legal texts*. Ginebra: OMC. 1995.

OZDEN, C. Y E. REINHART. "First Do No Harm: GSP and the Effect of Trade Preferences on Developing Country Exports", (mimeo). 2002.

- PALMETER, D. N. "Agriculture and Trade Regulation: Issues in the Application of US Antidumping and Countervailing Duty Laws", *Journal of World Trade Law* 23 pp. 47-68. 1989.
- PIÑEIRO, M. Y V. PIÑEIRO. "El MERCOSUR Agropecuario: Lo Importante no es el Comercio Intrarregional", en D. Chudnovsky y J. M. Fanelli (coords.), *El Desafío de Integrarse para Crecer: Balance y Perspectiva del MERCOSUR en su Primera Década*. Madrid, España: Siglo XXI. 2001.
- REGMI, A. "Increased Use of Antidumping Weakens Global Trade Liberalization", en P. L. Kennedy y W. W. Koo (eds.), *Agricultural Trade Policies in the New Millennium*. Nueva York: Food Products Press. 2002.
- RICUPERO, R. "Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System", en J. Bhagwati y M. Hirsch (eds.), *The Uruguay Round and Beyond*. Michigan University Press. 1999.
- ROBERTS, I. *Reforming World Agricultural Trade Policies*, ABARE Research Report, 99.12. Canberra. 1999.
- RUIZ, L. Y H. DE GORTER. "The Impacts of Export Subsidy Reduction Commitments in the Agreement on Agriculture and International Trade: A General Assessment", en P. L. Kennedy y W. W. Koo (eds.), *Agricultural Trade Policies in the New Millennium*. Nueva York: Food Products Press. 2002.
- RUTHERFORD, T. F. Y J. MARTINEZ. "Welfare Effects of Regional Trade Integration of Central American and Caribbean Nations with NAFTA and MERCOSUR", *World Economy* 23, 6, pp. 799-825. 2000.
- SALAZAR-XIRINACHS, J. M. "Proliferation of sub-Regional Trade Agreements in the Americas: An Assessment of Key Analytical and Policy Issues", *Journal of Asian Economics* 13, pp. 181-212. 2001.
- SAMPSON, G. Y R. SNAPE. "Effects of the EEC's Variable Import Levies", *Journal of Political Economy*, 88; 5. 1980.
- SOLOAGA, I. Y L. A. WINTERS. "Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade?", (mimeo). Sin fecha.
- STAIGER, R. W. Y F. A. WOLAK. "The Effect of Import Source on the Determinants and Impacts of Antidumping Suit Activity", en A. O. Krueger (ed.), *The Political Economy of Trade Protection*. The University of Chicago Press. 1996.
- STANTON, J. V. "Potential Entry of Chile into NAFTA: Are There Lessons from U.S./Mexican Fruit and Vegetable Trade?", *Review of Agricultural Economics* 21, 1, pp. 112-125. 1999.

VALDÉS, A. "Joining an Existing Regional Trade Agreement from the Perspective of a Small Open Economy: Chile's Accession to NAFTA and MERCOSUR", *American Journal of Agricultural Economics* 77, 5, pp. 1.292-1.297. 1995.

VAN DER MENSBRUGGHE, D. "Quantifying Trade Policy Options for Argentina", (documento borrador). Banco Mundial. 2002.

VOLLRATH, T. L. "RTAs and Agricultural Trade: A Retrospective Assessment", en M. E. Burfisher y E. A. Jones (eds.), *Regional Trade Agreements and US Agriculture*. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture. 1998.

_____. *Decoupling: A Conceptual Overview*. Ginebra: OMC. 1996.

_____. *Trade Policy Review: European Union*. Ginebra: OMC. 1999.

_____. *Market Access: Unfinished Business*, Special Studies 6. Ginebra: OMC. 2001.

_____. *Negotiations on Agriculture: First Draft of Modalities for the Further Commitments*, OMC TN/AG/W/1. Febrero, 2003.

ZOELLICK, R. "Trading in Freedom; The New Endeavor of the Americas", presentación realizada en la Miami Herald's Sixth Annual Americas Conference, Miami. 2002a.

_____. *Letter to the Speaker of the US House of Representatives*. 2002b. [Http://www.ustr.g](http://www.ustr.g)

PUBLICACIONES DEL INTAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista semestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués - Internet).

INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Informe ANDINO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

CARICOM Report. Publicación anual (inglés).

Informe CENTROAMERICANO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

Informe MERCOSUR. Publicación anual (español, inglés y portugués).

INFORMES ESPECIALES

Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación (español). Alberto Barreix y Luiz Villela. 2003.

MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica (español y portugués). Luiz Villela, Alberto Barreix y Juan José Taccone (eds.). 2003.

Perspectivas y Desafíos del Proceso de Integración Argentino-Chileno a Diez Años del ACE 16. Español. 2002.

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wieggers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Español (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Español.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas. Español (Internet).

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. INTAL DT-03. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. INTAL DT-02. 1997.

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. INTAL DT-01. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y los Estados Unidos de América. Oportunidades, desafíos y riesgos (español). Eduardo Lizano y Anabel González. INTAL DD-09. 2003.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. INTAL DD-08. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. INTAL DD-07. 2000.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. INTAL DD-06. 2000.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español). Rubens Lopes Braga. INTAL DD-05. 1999.

Comercio Electrónico: Conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. INTAL DD-04. 1999.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. INTAL DD-03. 1998.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. INTAL DD-02. 1997.

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. INTAL DD-01. 1997.

BASES DE DATOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Actualizada a mayo, 2004.

Rueda de Negocios

Serie Red INT

RED INTAL DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN EN INTEGRACIÓN (REDINT)

Segunda Convocatoria:

Visión microeconómica de los impactos de la integración regional en las inversiones inter e intrarregionales: El caso de la CAN (sólo en español- Versión resumida y completa). 2003.

Integración regional e Inversión Extranjera Directa: El caso del MERCOSUR (sólo en español- Versión resumida y completa). 2002.

Condiciones y efectos de la IED y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: Una perspectiva macroeconómica (sólo en español- Versión resumida). 2003.

Primera Convocatoria:

El impacto sectorial del proceso de integración subregional en la Comunidad Andina: sector lácteo y sector textil (sólo en español). 2000.

El impacto sectorial del proceso de integración subregional en Centroamérica: sector lácteo y sector metalmecánico (aparatos eléctricos) (sólo en español). 2000.

El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico (sólo en español). 2000.

La industria láctea de México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (sólo en español). 2000.

PUBLICACIONES DE INTAL/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)

La ventana europea: retos de la negociación del Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea (español). Jaime Zabludovsky y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD WP-SITI-09. 2004.

Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987 (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08B. 2004.

The Political Economy of High Protection in Brazil before 1987 (inglés). Marcelo de Paiva Abreu. INTAL-ITD WP-SITI-08A. 2004.

The Food Industry in Brazil and the United States: The Effects of the FTAA on Trade and Investment (inglés). Paulo F. Azevedo, Fabio R. Chaddad and Elizabeth M.M.Q. Farina. INTAL-ITD WP-SITI-07. 2004.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: Los desafíos de un proyecto en crisis (español e inglés). Pedro da Motta Veiga. INTAL-ITD DT-IECI-06E. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: Causas, problemas y posibles soluciones (español e inglés). José Luis Machinea. INTAL-ITD DT-IECI-06D. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. MERCOSUR: Dilemas y alternativas de la agenda comercial (español e inglés). Sandra Polónia Rios. INTAL-ITD DT-IECI-06C. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. La inserción del MERCOSUR al mundo globalizado (español e inglés). Juan Ignacio García Pelufo. INTAL-ITD DT-IECI-06B. 2003.

MERCOSUR: EN BUSCA DE UNA NUEVA AGENDA. Informe del relator (español e inglés). Andrew Crawley. INTAL-ITD DT-IECI-06A. 2004.

Estudio sobre las condiciones y posibilidades políticas de la integración hemisférica (español). Adalberto Rodríguez Giavarini. INTAL-ITD DT-IECI-05. 2003.

Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a US-Central American Free Trade Agreement (inglés). Dale Hathaway. INTAL-ITD WP-SITI-04. 2003.

Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations (inglés). Marcos Sawaya Jank, Ian Fuchsloch and Géraldine Kutas. INTAL-ITD WP-SITI-03. 2003.

Reciprocity in the FTAA: The Roles of Market Access, Institutions and Negotiating Capacity (inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD-STA WP-SITI-02. 2003.

Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (español e inglés). Herminio Blanco M. y Jaime Zabudovsky K. INTAL-ITD-STA DT-IECI-01. 2003.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Improving the Access of MERCOSUR's Agriculture Exports to US: Lessons from NAFTA (inglés). Pablo Sanguinetti y Eduardo Bianchi. INTAL-ITD WP-18. 2004.

Premio INTAL - Segundo Concurso de Ensayos. La coordinación macroeconómica y la cooperación monetaria, sus costos, beneficios y aplicabilidad en acuerdos regionales de integración (Spanish, English and Portuguese). Mauricio de la Cuba; Diego Winkelried; Igor Barenboim; Louis Bertone; Alejandro Jacobo and James Loveday Laghi. INTAL-ITD DT-17. 2004.

Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista: revisión e implicancias de políticas de las barreras contra el MERCOSUR. (español e inglés). Julio J. Nogués. INTAL-ITD DT-16. 2004.

Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement (English). Antoni Esteveordal and Kati Suominen. INTAL-ITD WP-15. 2004.

Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico (English). Ernesto López-Córdova and Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD-STA WP-14. 2003.

Regional Banks and Regionalism: A New Frontier for Development Financing (inglés). Robert Devlin y Lucio Castro. INTAL-ITD-STA WP-13. 2002.

Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales (español). Antonio Bonet Madurga. INTAL-ITD-STA DT-12. 2002.

Las trabas no arancelarias en el comercio bilateral agroalimentario entre Venezuela y Colombia (español). Alejandro Gutiérrez S. INTAL-ITD-STA DT-11. 2002.

The Outlier Sectors: Areas of Non-Free Trade in the North American Free Trade Agreement (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD-STA WP-10. 2002.

A ALCA no limiar do século XXI: Brasil e EUA na negociação comercial hemisférica (português). Antonio José Ferreira Simões. INTAL-ITD-STA DT-09. 2002.

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. INTAL-ITD-STA DT-08. 2001.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? (español). Robert Devlin y Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA DT-07. 2001.

What's New in the New Regionalism in the Americas? (inglés). Robert Devlin and Antoni Esteveordal. INTAL-ITD-STA WP-06. 2001.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés). Antoni Esteveordal, Junichi Goto y Raúl Saez. INTAL-ITD WP-05. 2000.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español). Jaime Granados. INTAL-ITD DT-04. 1999.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés). Antoni Esteveordal. INTAL-ITD WP-03. 1999.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. INTAL-ITD WP-02. 1998.

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español). Florencio Ballester. INTAL-ITD DT-01. 1998.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN - INICIATIVA ESPECIAL DE COMERCIO E INTEGRACIÓN (IECI)

La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo (español e inglés). Vito Tanzi. INTAL-ITD DD-IECI-06. 2004.

Latin American Industrial Competitiveness enad the Challenge of Globalization (inglés). Sanjaya Lall, Manuel Albaladejo y Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD SITI-OP-05. 2004.

El nuevo interregionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina (español). Luis Xavier Grisanti. INTAL-ITD/SOE IECI-DD-04. 2004.

Una llave para la integración hemisférica (español e inglés). Herminio Blanco M., Jaime Zabudovsky K. y Sergio Gómez Lora. INTAL-ITD DD-IECI-03. 2004.

Una nueva inserción comercial para América Latina (español). Martín Redrado y Hernán Lacunza. INTAL-ITD DD-IECI-02. 2004.

La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC (español). Victor Rico. INTAL-ITD DD-IECI-01. 2004.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional (español). Paolo Giordano, Mauricio Mesquita Moreira y Fernando Quevedo. INTAL-ITD DD-26. 2004.

Centroamérica: La programación regional (2001) y las actividades del Banco (2001-2003) (español). Ennio Rodríguez. INTAL-ITD DD-25. 2004.

Brazil's Trade Liberalization and Growth: Has it Failed? (inglés). Mauricio Mesquita Moreira. INTAL-ITD OP-24. 2004.

Trinidad and Tobago: Trade Performance and Policy Issues in an Era of Growing Liberalization (inglés). Anneke Jessen and Christopher Vignoles. INTAL-ITD OP-23. 2004.

The Trade and Cooperation Nexus: How does Mercosur-EU Process Measure Up? (inglés). Robert Devlin, Antoni Esteveordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD-STA OP-22. 2003.

Desigualdad regional y gasto público en México (español). Rafael Gamboa y Miguel Messmacher. INTAL-ITD-STA DD-21. 2003.

Zonas Francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales (español e inglés). Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-20. 2003.

The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union (inglés).

Paolo Giordano. INTAL-ITD-STA DD-19. 2003.

Regional Aspects of Brazil's Trade Policy (inglés).

Eduardo A. Haddad (Coord.), Edson P. Domínguez y Fernando S. Perobelli. INTAL-ITD-STA OP-18. 2002.

El proceso de integración Argentina-Brasil en perspectiva: El ciclo cambiario y la relación público-privada en Argentina (español). Ricardo Rozemberg y Gustavo Svarzman. INTAL-ITD-STA DD-17. 2002.

A Study on the Activities of IFIs in the Area of Export Credit Insurance and Export Finance (inglés).

Malcom Stephens y Diana Smallridge. INTAL-ITD-STA OP-16. 2002.

Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina (español).

Jacint Jordana y Carles Ramió. INTAL-ITD-STA DD-15. 2002.

Mercosul em sua primeira década (1991-2001): Uma avaliação política a partir do Brasil (portugués).

Paulo Roberto de Almeida. INTAL-ITD-STA DD-14. 2002.

El proceso de formulación de la Política Comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental (español e inglés). INTAL-ITD-STA OP-13. 2002.

Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico (español: Internet).

Mikio Kuwayama. INTAL-ITD-STA DD-12. 2001 (también disponible en inglés).

Regional Public Goods in Official Development Assistance (inglés). Marco Ferroni. INTAL-ITD-STA OP-11. 2001.

Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives (inglés).

Anneke Jessen y Andrew Katona. INTAL-ITD-STA OP-10. 2001.

NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA (inglés).

J. Ernesto López-Córdova. INTAL-ITD-STA OP-09. 2001.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (español).

Jaime Granados. INTAL-ITD-STA DD-08. 2001.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglés).

Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. INTAL-ITD OP-07. 2000.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglés). Robert Devlin. INTAL-ITD OP-06. 2000.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglés).

Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. INTAL-ITD OP-05. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglés). Eric Miller. INTAL-ITD OP-04. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Cambor. INTAL-ITD OP-03. 1999.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglés).

Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. INTAL-ITD OP-02. 1999.

ALCA: Un proceso en marcha (español). Nohra Rey de Marulanda. INTAL-ITD DD-01. 1998.

PUBLICACIONES INTAL/ITD/SOE

EURO-LATIN STUDY NETWORK ON INTEGRATION AND TRADE (ELSNIT)

Issues Papers. First Annual Conference (inglés). INTAL-ITD-SOE. 2004

PUBLICACIONES DE INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997, (también disponible en inglés).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martín Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

PUBLICACIONES ESPECIALES

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000; Mayo 2002; Diciembre 2002; Diciembre 2003; Enero 2004; Mayo 2004. (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

