

**MODALIDADES DE INSERCIÓN AGRÍCOLA PARA ARGENTINA Y  
MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL – ENSAYO**

**Fundación INAI**  
3 de agosto 2009

*Abstract*

*El trabajo identifica los países que crecieron en el comercio mundial de productos originados en el agro durante el lapso 1980-2007, compara las modalidades de inserción de algunos casos emblemáticos de éxito e identifica las políticas que más frecuentemente adoptaron. Evalúa posteriormente la legitimidad de tales políticas, desde el punto de vista de la normativa internacional vigente. Finalmente, presenta conclusiones referidas a las modalidades de inserción más adecuadas que Argentina podría impulsar y las políticas que legítimamente podría impulsar respetando la normativa internacional.*

## **MODALIDADES DE INSERCIÓN AGRÍCOLA PARA ARGENTINA**

### **Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL – ENSAYO**

**Fundación INAI**

3 de agosto de 2009

El valor del comercio mundial de productos originados en el agro se ha expandido significativamente en términos reales, durante las últimas décadas, cambiando la importancia relativa que tienen diferentes subsectores. Ambos hechos le han dado un nuevo atractivo a este comercio.

Argentina ha sido uno de los países que ha aumentado el valor de sus exportaciones, tanto en términos absolutos, como con relación al valor de las exportaciones mundiales, a pesar de políticas que frecuentemente han desfavorecido tal inserción, tanto internamente como internacionalmente. Por el contrario son varios los países que se han visto estimulados a incrementar su producción y exportaciones, adoptando algunas políticas que son legítimas desde el punto de vista internacional y otras que vienen siendo cuestionadas reiteradamente en los foros internacionales.

Siendo uno de los objetivos del 6º Foro de la Cadena Agro Industrial Argentina, en el que se presenta este trabajo, debatir las políticas adecuadas para que Argentina desarrolle su potencial productivo y exportador, es pertinente examinar la legitimidad de los instrumentos de política comercial que pudieran emplearse con tal fin en el ámbito internacional, y de Argentina en particular.

#### **Objetivo**

El trabajo persigue dos objetivos. El primero es identificar las políticas que más frecuentemente han utilizado los países que más éxito tuvieron en insertarse en el comercio mundial de productos originados en agro y que pudieran servir como ejemplos a tomar en cuenta por Argentina para el diseño de sus políticas. El segundo consiste en evaluar la legitimidad, desde el punto de vista de la normativa internacional vigente, de las políticas que tales países han empleado, entre ellos Argentina, y que nuestro país podría utilizar para impulsar las exportaciones de productos que forman parte de cadenas de valor originadas en el agro.

#### **Contenidos**

En la primera de las secciones que siguen identificaremos los países que han logrado aumentar su porcentaje de las exportaciones mundiales en mayor medida. Siendo Argentina uno de los quince países que crecieron con respecto al promedio del aumento del comercio mundial, haremos una referencia breve a su comportamiento tendencial en la segunda sección. En una tercera analizaremos aquellos países que han crecido más en valor absoluto de exportaciones, aunque hayan perdido participación del mercado mundial en términos porcentuales.

Procederemos posteriormente a definir el perfil de los países que han sido más exitosos en lograr los aumentos mencionados en el párrafo anterior. Cada uno de los perfiles contendrá información de los cinco primeros grupos de productos exportados, el porcentaje que ellos representan del total exportado de productos originados en el agro, el “precio promedio unitario” del total de lo exportado por productos originados en el agro, el porcentaje que representan las exportaciones de preparaciones alimenticias del total de las exportaciones originadas en el agro, la medida en que el crecimiento de las exportaciones le haya permitido aumentar el empleo y los instrumentos principales de política pública que emplearon para aumentar su producción y exportaciones.

En la quinta sección identificaremos las políticas más frecuentemente empleados por los países exitosos y en una sexta analizaremos la legitimidad de los instrumentos conforme a las reglas aceptadas voluntariamente por los países miembros de la Organización mundial de Comercio (OMC) y del MERCOSUR. Finalizaremos con una sección de conclusiones.

### 1. Países que crecieron en participación porcentual de las exportaciones mundiales

En el Cuadro 1 se presentan los países que crecieron en su participación relativa del comercio mundial de los productos originados en el agro, cualesquiera sea la fase de procesamiento que hayan tenido, desde la materia prima hasta el producto que se vende en góndola.

**Cuadro 1. Países que crecieron en porcentaje de participación de exportaciones mundiales de productos originados en el agro<sup>2</sup>, entre 1980-2 y 2005-7**

País	Millones US\$ corrientes		% de Exportaciones mundiales		Crecimiento participación porcentual entre ambos extremos <sup>3</sup>
	1980-82	2005-7	1980-2	2005-7	
Total mundial	287 618	973 450			
Chile	1 090	11 740	0,38	1,21	217,87
Polonia	1 188	12 054	0,41	1,23	199,72
España	3 968	32 392	1,38	3,34	142,44
China	4 381	33 369	1,53	3,43	124,60
México	2 131	14 205	0,74	1,46	97,87
Indonesia	3 367	18 467	1,16	1,88	61,76
Tailandia	4 194	21 443	1,46	2,20	50,17
Alemania	12 287	62 409	4,27	6,40	49,76
Italia	6 355	30 638	2,21	3,15	42,61
Holanda	16 657	75 441	5,80	7,76	33,91
India	2 835	12 881	0,99	1,31	33,02
Brasil	10 107	40 934	3,51	4,20	19,68
Argentina	5 793	23 085	2,01	2,36	17,11
Irlanda	2 884	11 075	1,00	1,14	14,01
Nueva Zelanda	3 918	14 095	1,36	1,45	6,43

Fuente: Elaborado con datos de la OMC. <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>

Notas: 1 Para un listado más amplio de datos ver el Anexo 1.

2 Comprende los productos abarcados por el Acuerdo de Agricultura de la OMC, a saber: i) Capítulos 1 a 24 del Sistema Armonizado (SA), excepto el 03 correspondiente a pescado y productos de pescado; más ii) códigos y partidas del SA: 2905.43 (manitol), 2905.44(sorbitol), 3301(aceites esenciales), 3501 a 3505 (materias albuminoideas, productos a base de almidón o de fécula modificados, colas), 3809.10 (aprestos y productos de acabado), 3823.60 (sorbitol n.e.p.), 4101 a 4103 (cueros y pieles), 4301 (peletería en bruto), 5001 a 5003 (seda cruda y desperdicios de seda), 5101 a 5103 ( lana y pelo), 5201 a 5203 (algodón en rama, desperdicios de algodón y algodón cardado o peinado), 5301 (lino en bruto) y 5302 (cáñamo en bruto).

3 Si bien en la columna “% de las Exportaciones mundiales” se volcaron los datos con sólo dos decimales, las cifras de “crecimiento participación porcentual entre ambos extremos” fueron elaboradas tomando en cuenta todos los decimales de los datos correspondientes a las dos columnas anteriores.

Se utilizaron datos de 2007 porque son los últimos disponibles y 1980 porque es un año suficientemente distante en el pasado como para que las políticas adoptadas puedan traducir en resultados las decisiones adoptadas en los sectores público y privado. Se promediaron los tres primeros años de la serie (1980 a 1982) y los tres finales (2005 al 2007) para evitar las variaciones que pueden surgir en uno de los años, sean del inicio o del extremo.

Solamente se han consignado en el Cuadro los países que en el promedio de 2005-7 superaron el 1% del comercio mundial y para los cuales se encontró información para el promedio de los años iniciales y finales de la serie. Se presentan de mayor a menor crecimiento para el lapso total. Uruguay no forma parte de los países analizados por

representar menos del 1% del comercio mundial. Tampoco forma parte Rusia por carencia de datos para los primeros años.

Las dos primeras columnas informan los valores de exportación, expresados en dólares corrientes de los Estados Unidos de América, en tanto que las dos siguientes muestran los porcentajes que tales cifras representaron en relación al comercio mundial de los productos mencionados. La última columna presenta los aumentos porcentuales referidos a las participaciones, no al aumento del comercio entre ambos extremos.

Merece destacarse que han crecido en participación tantos países desarrollados como los que están en vías de serlo; países que han estado históricamente enrolados en la asignación de los recursos por medio de la economía de mercado y otros que han formado parte del sistema de planificación centralizada; países de América, Europa, Asia y Oceanía; países con las mayores poblaciones y densidades poblacionales del mundo y otros que no lo son; países de zona templada y tropical, etc. En síntesis, el aumento en la participación se dio en una gama muy variada de países.

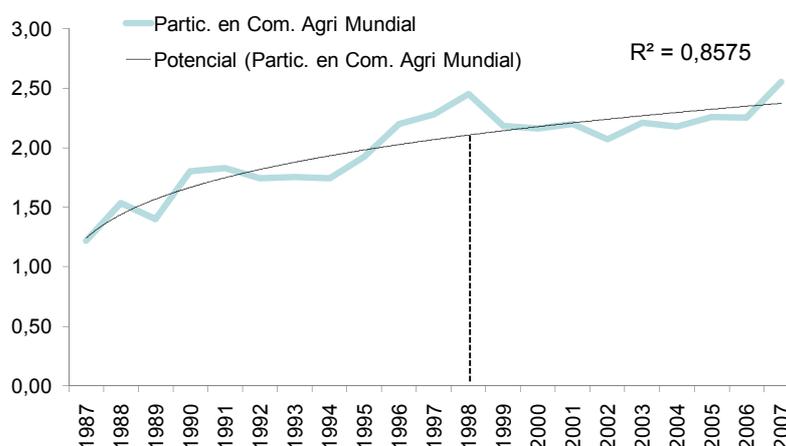
Algunos de los progresos significativos se deben a que el cambio de su sistema económico permitió a los agentes económicos apropiarse del resultado de su esfuerzo. Tales son los casos de Polonia y la República Popular China. Otros, como España, México y más recientemente Polonia, por formar parte de acuerdos de integración que les permitieron acceder a mercados enormes.

## 2. Evolución de la participación de Argentina en el valor de exportaciones mundiales

Argentina se ubicó en el 13º lugar entre los países que crecieron en la participación relativa para el lapso contemplado en el Cuadro 1. Dentro de América Latina, Chile, México y Brasil fueron los de mayor crecimiento en dicha participación.

La curva de tendencia del Gráfico que sigue muestra muy bien la evolución que tuvo la participación de nuestro país en el comercio mundial. Pueden observarse dos períodos nítidamente diferentes; el primero que llega hasta 1998, de fuerte crecimiento, debido a la

**Gráfico 1. Argentina aumenta su participación en el comercio agrícola , pero con desaceleración desde 1998**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OMC.

reacción positiva de los agentes de las cadenas de valor frente a la eliminación de derechos de exportación, a la inexistencia de restricciones cuantitativas y a un tipo de cambio favorable, principalmente en la primera parte de la década del 90. En el segundo, se observa que el crecimiento de las exportaciones de Argentina en el comercio mundial siguió el mismo ritmo que el promedio del crecimiento mundial. Si uno enfoca los datos a partir del año 2003 verá que hubo un crecimiento muy leve, que solamente se acelera en 2007.

La mayor participación alcanzada en el 2007 se debe al aumento en el precio de las commodities que se encuentran entre los cinco primeros productos que Argentina exporta. También hay que advertir que el efecto negativo de las limitaciones a las exportaciones, que comenzó a adoptarse en el último trimestre de 2006 no había ejercido su efecto sobre las producciones de 2007, que habían sido ya decididas antes de ser conocidas dichas medidas.

Si el cálculo de aumento de participación se hubiese realizado excluyendo el año 2007, el aumento de Argentina hubiera sido menor (del 2% al 2,2% en lugar del 2,4%). Algo similar ocurriría con Brasil, Indonesia y Malasia. Visto desde un ángulo positivo, un escenario de altos precios para commodities, principalmente aceites y harinas proteicas y cereales, haría crecer la participación futura de Argentina y de países con fuerte concentración en las exportaciones de estos productos. Los aumentos en los precios de las commodities no se trasladaron en la misma proporción en el 2007 al comercio internacional de preparaciones alimenticias.

### 3. Países competidores que perdieron porcentaje de participación pero crecieron en valor absoluto de sus exportaciones

Uno de los hechos más sorprendentes del Cuadro 1 es que no contiene varios de los países que son frecuentemente considerados como los principales competidores de Argentina en sus principales rubros de exportación: Australia, Canadá, EE.UU. y Francia. El Cuadro 2 muestra que ellos perdieron participación porcentual, algunos de manera muy significativa, como EE.UU. y Australia, aunque siguieron creciendo en términos absolutos.

**Cuadro 2. Países competidores de Argentina que ganaron en valor de exportaciones pero que perdieron participación porcentual en comercio mundial, entre 1980-2 y 2005-7**

País	US\$	Mill. US\$ en 1980-2	Mill. US\$ en 2005-7	% de X mundiales 1980-2	% de X mundial 2005-7	Crecim % e/ 1980-2 y 2005-7
Total mundial	corrientes	287 618	973 450			
	constantes	487 406	973 450			
Francia	corrientes	19 156	58 112	6,7	6,0	-10,0
	constantes	32 462	58 112			
Malasia	corrientes	5 404	16 488	1,9	1,7	-10,5
	constantes	9 158	16 488			
Canadá	corrientes	15 027	44 699	5,2	4,6	-11,8
	constantes	25 466	44 699			
Australia	corrientes	9 362	21 913	3,3	2,3	-30,1
	constantes	15 865	21 913			
EE.UU.	corrientes	49 287	96 283	17,1	9,9	-42,3
	constantes	83 523	96 283			

Fuente: Elaborado con datos de la OMC. <http://stat.wto.org/Home/WSDHome.aspx?Language=E>

Notas: Listado más amplio de países en Anexo 1.

Es lógico, desde el punto de vista matemático, que para un país con una bajo nivel de exportaciones, para el año que se considera como punto de partida, le resulte más fácil lograr un avance significativo tanto en términos absolutos como relativos, si logra acertar con unos pocos productos, que para un coloso, como los EE.UU., que exporta una amplísima gama de bienes para una enorme variedad de cadenas de valor, con todo tipo de procesamientos. No deja de ser llamativo, sin embargo que este país que ha mantenido posiciones destacadas en otros órdenes, la esté perdiendo en esta materia, aún con el uso de uno de los proteccionismos más importantes del mundo para este sector. También hay que tomar en cuenta que una parte importante de la producción interna es consumida por una gran población que tiene uno de los ingresos por habitante más altos del mundo.

También hay que tener en cuenta que en el crecimiento absoluto de las exportaciones, tanto de los países contenidos en el Cuadro 1, como en el 2, hay mucho de ilusión monetaria. Para seguir con el ejemplo de los EE.UU., el crecimiento de 49.000 a 96.000 millones, expresado en dólares corrientes parece fabuloso. No impresiona tanto, sin embargo, si comparamos los valores de exportación, entre ambos extremos en dólares promedio de 2005-7; si así lo hacemos el aumento para los 27 años es de US\$ 12.700 millones de dólares de 2005-7, un crecimiento anual promedio de solo el 0,7% (menor al 1%). Para el mismo lapso el total mundial de las exportaciones de productos originados en el agro creció a una tasa anual promedio del 4,3%, en dólares constantes promedios de 2005-7. La tasa anual promedio en dólares corrientes fue de 10,4%.

#### **Desempeño no se debe solamente a políticas públicas**

Aunque pueda resultar obvio, hace falta mencionar que, no deba atribuirse todo el éxito de la participación creciente de aquellos países que la lograron a las políticas públicas adoptadas. Una de las causas puede radicar en las ventajas comparativas que un país pueda tener para insertarse en el comercio mundial, como es el caso de Argentina. Otra puede ser que el crecimiento de la demanda internacional ocurra precisamente en los productos para los cuales un país determinado tenga las ventajas comparativas apropiadas. No es casual entonces que la poderosa atracción del mercado internacional para los productos de este complejo haya combinado muy favorablemente con las ventajas comparativas de Argentina, por ejemplo.

En lo referente a los productos con alto grado de procesamiento, un especialista como Charles Handy, ha aseverado<sup>1</sup> que las políticas públicas juegan un rol secundario frente a las decisiones empresariales que tienen que ver con la investigación y desarrollo de productos y con el marketing estratégico.

#### **4. Casos emblemáticos de éxito**

Nos ha parecido pertinente e interesante identificar las modalidades principales con las cuáles algunos de los países lograron un desempeño exitoso en el comercio mundial durante el lapso ya indicado.

En esta sección presentaremos primero el Cuadro 3, que resume algunas de las características de tal inserción. Procederemos luego a identificar las políticas públicas que les permitieron expandir sus exportaciones con un desempeño destacado desde 1980-2 hasta 2005-7.

En el Cuadro se han ubicado no solamente algunos de los países que más crecieron en términos relativos, sino también algunos de los competidores de Argentina que crecieron en valor de exportaciones pero que decrecieron en participación, como Australia, Canadá y EE.UU.

---

<sup>1</sup> D.R. Henderson, Charles R. Handy, and S.A. Neff. Globalization of the Processed Food Market. ERS – USDA AER No 742. September 1996.

**Cuadro 3: Características de algunos países exportadores de productos originados en el agro en 2007 (miles de US corrientes)**

Orden productos	Alemania	Argentina	Australia	Brasil	Canadá	Chile	China	Italia	Nueva Zelanda	Tailandia	EE.UU.
1º	3.477.613	5.748.010	2.201.758	6.709.381	6.608.262	1.089.948	2.148.928	3.856.637	2.040.790	2.913.289	10.016.220
	Cigarrillos (2402.20)	Pellets soja (2304.00)	Vinos, nes (2204.21)	Poroto soja (1201.00)	Madera coníferas (4407.10)	Vinos, nes (2204.21)	Madera contrachapada (4412.39)	Vinos, nes (2204.21)	Leche e/polvo grasa>1,5% (0402.21)	Arroz semi/blanq. (1006.30)	Poroto de soja (1201.00)
2º	2.355.403	4.260.480	1.940.466	3.378.046	3.372.332	817.680	1.569.914	1.478.061	948.993	1.389.715	9.899.013
	Quesos, nes (0406.90)	Aceite soja bruto (1507.10)	Lana esq/sucia (5101.11)	Café s/tostar ni descafeinar (0901.11)	Trigo (1001.90)	Madera coníferas (4407.10)	Prep/cons. pescado, nes (1604.19)	Pastas sin cocer, nes (1902.19)	Leche e/polvo grasa <1,5% (0402.10)	Atunes en conserva (1604.14)	Maíz (1005.90)
3º	2.159.282	3.435.061	1.874.571	3.129.809	1.962.991	774.502	1.232.628	1.094.660	914.917	1.125.652	7.742.649
	Madera coníferas (4407.10)	Poroto de soja (1201.00)	Carne bovina desh., cong. (0202.30)	Azúcar de caña en bruto (1701.11)	Semilla colza (1205.10)	Uvas frescas (0806.10)	Jugo de manzana (2009.79)	Aceite oliva virgen (1509.10)	Carne bovina desh., cong. (0202.30)	Camarones/la ng. prep/cons. (1605.20)	Trigo (1001.90)
4º	2.055.813	2.189.486	1.666.038	2.957.017	1.421.141	538.436	1.121.789	1.075.342	883.177	933.421	4.580.338
	Prep. alim., nes (2106.90)	Maíz (1005.90)	Carne bovina des, fres/ref. (0201.30)	Pellets de soja (2304.00)	Bovinos vivos, nes (0102.90)	Harina/pellet de pescado (2301.20)	Manuf. de madera, nes (4421.90)	Quesos, nes (0406.90)	Carne ovina cong/sin des (0204.42)	Prep/cons.gall o/gallina, nes (1602.32)	Algodón s/cardar (5201.00)
5º	1.904.857	2.015.540	1.627.074	2.775.478	1.010.153	489.113	1.072.572	919.428	700.685	724.834	2.696.069
	Prod.panadería, nes (1905.90)	Trigo (1001.90)	Trigo (1001.90)	Corte gallo /gallina cong. (0207.14)	Trigo duro (1001.10)	Manzanas frescas (0808.10)	Camarones/lan g. prep/cons. (1605.20)	Prod.panadería, nes (1905.90)	Quesos, nes (0406.90)	Azucar de caña, nes (1701.99)	Prep. alim., nes (2106.90)
Total 5 prod	11.952.968	17.648.577	9.309.907	18.949.731	14.374.879	3.709.679	7.145.831	8.424.128	5.488.562	7.086.911	34.934.289
Total prep. alim. y beb.	22.510.265	2.213.614	3.721.824	6.916.066	7.304.293	2.545.652	14.486.349	16.973.005	2.093.093	7.502.284	15.550.426
Total prod. Agri.	70.252.178	27.809.152	21.697.576	47.810.498	42.856.455	9.283.086	41.616.857	35.023.167	15.905.782	17.525.944	101.930.589
Total todos los prod.	1.328.841.344	55.779.580	139.122.224	160.648.864	420.234.592	65.738.860	1.217.775.744	500.203.424	26.930.932	153.571.120	1.162.538.112
% Agri en total prod.	5,3	49,9	15,6	29,8	10,2	14,1	3,4	7,0	59,1	11,4	8,8
% 5 prod. En total Agri	17,0	63,5	42,9	39,6	33,5	40,0	17,2	24,1	34,5	40,4	34,3
% Prep alim. en total agri	32,0	8,0	17,2	14,5	17,0	27,4	34,8	48,5	13,2	42,8	15,3
Empleo AI de total manuf.	de 11 a 14%	de 30 a 32%	Aumentó pero ¿%?	de 24 a 26%	de 20 a 21%	de 41 a 42%	de 9 a 9%	de 11 a 9%	de 34 a 37%	de 20 a 14%	de 13 a 16%
Precio unit.	1.088	333	728	515	638	829	982	1.102	1.100	563	488

Fuente: Elaborado en base a estadísticas de la OMC, TradeMap y ONUDI.

El Cuadro muestra una amplia dispersión en los porcentajes que muestran la importancia relativa de las exportaciones de productos originadas en el agro en el total de las exportaciones de los países que más crecieron. Por un lado, tenemos a Nueva Zelanda con el 59% y Argentina con el 50%. Y por otro lado, Alemania y China con el 5,3 y 3,4%.

En cuanto a lo que representan las exportaciones de los primeros 5 productos de origen agro-industrial, Argentina es el país con el mayor porcentaje, un 63,5%, en tanto que para Alemania y la China es solo del 17%.

Hemos generado un indicador que muestra el nivel de procesamiento con que se exportan los productos, para lo cual agregamos diversos grupos de productos que hemos englobado como "Preparaciones alimenticias". No sorprende que Italia (48,5%) y Alemania (32%), dos países de la Unión Europea, sean países con tasas muy altas de tales elaboraciones, por formar parte del esquema más exitoso de integración del planeta, ser países cercanos y tener marcas ya reconocidas por los habitantes de sus países, entre otras razones.

En cambio, sorprende que Tailandia y China lleguen al 42,8% y 34,8% respectivamente. Nuestro vecino, Chile, muestra un significativo 27,4%. Por el contrario, Argentina muestra el nivel más bajo con un 8%.

Aunque es bien sabido que el empleo en la producción de las materias primas en el agro tiende a decrecer en términos absolutos y relativos, no ha ocurrido lo mismo con la ocupación de personal en la agroindustria, al menos dentro del lapso abarcado por este estudio, y dentro del mismo, para los años en que existe información. Los últimos datos disponibles<sup>2</sup> de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que se utilizaron en el Cuadro, muestran que la expansión de la producción industrial aumentó<sup>3</sup> como porcentaje del total de mano de obra empleada por la industria manufacturera para la mayoría de los países. En algunos de ellos (Chile, Nueva Zelanda y Argentina) el porcentaje de la población empleada en la agroindustria representa un porcentaje muy alto del total empleado en el total de la industria manufacturera. Solamente en dos países, Italia y Tailandia, disminuyó la población ocupada en la A-I tanto en términos absolutos como con relación al total de la industria. En el caso de Estados Unidos el empleo en la A-I cayó levemente entre 1997 y 2004 mientras que el empleo total en la industria bajó significativamente. Para el caso de Argentina, los datos disponibles, de 1995 y 2002, muestran que el empleo agroindustrial resistió mucho mejor la crisis que el empleo en el total de la industria, habiendo ello redundado en un aumento del empleo, en términos relativos de la A-I. Para Australia encontramos que el empleo agroindustrial aumentó, entre 1996 y 2001, pero ONUDI no publicó datos de empleo industrial total para el último de los años.

El último de los indicadores que figura en la tabla es el "precio unitario promedio" (valor total de exportaciones del sector dividido por tonelaje). Se destacan aquí Italia, Nueva Zelanda y Alemania, estando al final de la tabla nuestro país.

### **Chile**

Este es el país que más aumentó su participación relativa en el comercio mundial, aunque el valor de sus exportaciones procedentes del agro, llegan en 2005-7 a ser aproximadamente la mitad de las de Argentina. Por otro lado, siendo un país mucho más pequeño que Argentina, en varios órdenes, el valor total de todas sus exportaciones es mayor que el de nuestro país.

En lo que respecta al tipo de productos, Chile se ha insertado en el mercado mundial a través de la exportación de unos pocos productos con gran tamaño de mercado, como son los vinos, la madera de conífera y las preparaciones alimenticias (sobre todo a base de moluscos y pescados). También lo hace con el comercio de muchos otros dirigidos a satisfacer nichos de

<sup>2</sup> Los años para los que se publica la información sobre empleo difieren entre los países incluidos en el Cuadro.

<sup>3</sup> También aumentó en números absolutos.

mercado de altos ingresos y mercados de contra estación del Hemisferio Norte, para los cuales es el principal exportador mundial, como diversos tipos de frutas frescas y secas.

El Cuadro muestra (a) productos, cuyo precio promedio unitario representa un 250% con respecto a los de Argentina; (b) presenta un porcentaje medio de concentración entre los extremos (Alemania y Argentina) para los 5 primeros rubros de exportación; y (c) el porcentaje del total, que representan las preparaciones alimenticias también se localizan en el medio de los extremos (Italia y Argentina) para los países del Cuadro.

Con referencia a las políticas empleadas, pueden destacarse la (a) estabilidad macroeconómica; (b) respeto significativo al funcionamiento de los mercados y una política económica bastante abierta al comercio internacional, con restricciones a importaciones casi exclusivamente en trigo, harina de trigo y azúcar; (c) apoyo a los pequeños agricultores e inversiones en bienes públicos, fundamentalmente en irrigación, salud animal y vegetal e investigación y desarrollo de productos; (d) promoción de exportaciones dirigida al agregado de valor y exportación de productos de alto precio unitario mediante el apoyo de la Fundación Pro – Chile y CORFO, que apoya en la satisfacción de exigencias de calidad de los mercados. Conforme a la OCDE, el rol del gobierno ha estado limitado a facilitar más que a dirigir la actividad económica; y (d) suscripción de numerosos acuerdos de comercio internacional.

### **República Popular China**

Sorprende que un país generalmente visualizado como altamente vulnerable para aprovisionarse de alimentos indispensables sea el tercer país en aumentar su participación porcentual en el ámbito del comercio mundial de productos estudiados, siendo un 45% superior al de Argentina el valor de sus exportaciones para el promedio 2005-7.

En materia de productos del sector investigado, se está insertando principalmente a través de la exportación de madera, preparaciones alimenticias (a base de pescado, moluscos y carne aviar), bebidas y hortalizas. Esta modalidad de inserción está basada en una gran diversificación de productos (ningún producto supera el 5% de las exportaciones agrícolas totales), entre los cuales encontramos algunos con un gran mercado mundial, como las preparaciones alimenticias, y otros con un gran crecimiento de sus valores comerciados en el mundo durante el lapso 2001-2007, como jugo de manzana y ajos.

De este modo, del cuadro 3 se desprende que las exportaciones chinas están basadas en (a) productos que son intensivos en trabajo, (b) productos, cuyo precio promedio unitario triplican los de Argentina; (c) una amplísima diversificación que resulta en un porcentaje medio de concentración que es el menor, conjuntamente con el de Alemania para los 5 primeros rubros de exportación; y (d) un porcentaje de preparaciones alimenticias que alcanza la tercera posición dentro de los países del Cuadro.

En cuanto a las políticas que le permitieron estos avances significativos, podemos mencionar a: (a) el afianzamiento, sin retrocesos, en la adopción de instrumentos que estimularon crecientemente las posibilidades jurídicas y económicas de apropiar ganancias a los inversores privados, pequeños agricultores incluidos, y de reducir sus riesgos; (b) adoptar políticas de comercio que le permitieron abandonar su aislamiento internacional y aceptar las reglas de juego del comercio internacional, como fueron su ingreso a la OMC y la firma de numerosos tratados para ampliar sus importaciones, exportaciones, inversiones y acceso a tecnologías nuevas; (c) respeto creciente al funcionamiento de los mercados, sin abandonar el objetivo de reducir la pobreza de sus habitantes<sup>4</sup>; (d) aplica sin embargo diferenciales arancelarios para la

---

<sup>4</sup> El éxito alcanzado en este orden constituye el mayor avance que un país haya logrado, en cifras absolutas en la historia de la humanidad.

importación y exportación y derechos de exportación<sup>5</sup> con la finalidad de industrializar dentro de sus fronteras materias primas que produce o importa; (e) régimen de inversiones regulado pero con miras a seguir liberalizando las IED y establecer un entorno empresarial más previsible y basado en normas para las IED; (f) "... ha seguido utilizando instrumentos de política para canalizar los recursos hacia determinadas actividades, con miras, entre otras cosas, a promover la inversión en alta tecnología, fomentar la innovación y proteger el medio ambiente... Entre esos instrumentos figuran incentivos fiscales, subvenciones no fiscales, controles de precios y diversas formas de "orientación", como "políticas industriales" relativas a sectores específicos." dice la OMC en su último Examen de políticas comerciales<sup>6</sup>; (g) en el 2006 se eliminaron la mayoría de los impuestos agrícolas y los agricultores han recibido apoyo financiero desde 2004; y (h) las políticas se enmarcan en planes de desarrollo (actualmente está en ejecución el 11º plan quinquenal para el desarrollo de las exportaciones agrícolas).

### **Tailandia**

También sorprende que este país del Asia se encuentre entre aquellos que más crecieron (7º, en el Cuadro 1, con un 50% de aumento) en su participación del comercio mundial de productos del agro durante el lapso más amplio. Quizás conocido por nosotros por ser un competidor de Argentina como exportador de maíz colorado años atrás, tiene un valor de exportaciones procedentes del agro algo superior al de Nueva Zelanda y con un porcentaje de exportaciones de este sector, con relación a su total de exportaciones, parecido al de Chile.

Cuenta con abundante mano de obra experimentada, recursos naturales abundantes y de bajo costo, cultura abierta y flexible, habilidad para producir para mercados mundiales y externalidades positivas derivadas de aumentos significativos en su capacidad de producir y exportar productos manufacturados durante las últimas décadas.

En materia de productos del sector investigado, su modalidad de inserción en el comercio mundial es algo diferente a la nuestra y de nuestros competidores más conocidos. La misma está centrada en la exportación de un par de commodities como arroz y azúcar, pero sobre todo en el comercio de productos con mayor valor agregado, como son todo tipo de preparaciones alimenticias para consumo humano (a base de pescados, moluscos, carne aviar, frutas, entre otras) y alimentos para mascotas. Para la mayor parte de estos productos, Tailandia se ha constituido en el principal exportador mundial.

Esto muestra que se ha insertado con (a) productos cuyo precio promedio unitario son significativamente superiores a los de Argentina, e incluso los de EE.UU., pero que son notoriamente inferiores a los Italia, Alemania y Nueva Zelanda; (b) un porcentaje medio de concentración para los 5 primeros rubros de exportación que es prácticamente el mismo que Chile y sensiblemente inferior, por lo tanto, al de Argentina; y (c) un porcentaje de preparaciones alimenticias en sus exportaciones agrícolas totales que alcanza la segunda posición dentro de los países del Cuadro.

Con respecto a las políticas que le permitieron alcanzar los logros mencionados, pueden destacarse las (a) políticas fiscales y monetarias estables; (b) políticas favorables a la inversión extranjera directa; (c) derechos de exportación y limitaciones cuantitativas a algunos productos, tales como pieles y cueros de animales bovinos y madera, para favorecer la fase final del proceso de elaboración; (d) promoción de exportaciones<sup>7</sup>; y (e) defensa del regionalismo

---

<sup>5</sup> Los Estados Unidos y la UE, entre otros han iniciado un proceso de consulta, en junio de 2009, ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, referido a insumos por los derechos de exportación que la China está aplicando a materias primas esenciales para algunos procesos industriales, que puede terminar en una demanda. La R. P. China renunció aplicar este instrumento de política cuando ingresó a la OMC.

<sup>6</sup> OMC. Exámenes de políticas comerciales. China. WTO/TPR/199. Página xii.

<sup>7</sup> En 2004 fue declarado año de la seguridad alimentaria con el objetivo de hacer del país "La cocina del mundo".

abierto y apoyo el multilateralismo<sup>8</sup>. Japón ha sido un mercado importante para las exportaciones agropecuarias de Tailandia.

### **Alemania**

Siendo el tercer exportador mundial (después de los EE.UU. y de Holanda) de productos del agro y ocupando el 8º lugar entre los que más crecieron, merece ser considerado a los efectos de identificar políticas que sirvieron para la expansión de su agroindustria.

Su modalidad de inserción es bastante diferente porque lo hace con (a) una composición de exportaciones basada en bienes con un mayor nivel de elaboración (cigarrillos, quesos, madera aserrada, preparaciones alimenticias y productos de panadería, pastelería o galletería, carne porcina, cerveza, entre otros; (b) productos, cuyo precio promedio unitario más que triplican los de Argentina; (c) presenta un porcentaje medio de concentración que es el menor, conjuntamente con el de China, para los 5 primeros rubros de exportación; y (d) un porcentaje de preparaciones alimenticias, en el total exportado que equivale a cuatro veces (32%) el porcentaje de las de nuestro país (8%).

Las políticas que le han permitido alcanzar logros tan significativos tienen que ver con toda su historia y no solamente con las adoptadas durante los años que cubre este estudio. Es válido identificar, sin embargo, los instrumentos empleados durante el lapso analizado. El éxito de Alemania, en cuanto exportador de productos del sector examinado no puede desvincularse, al igual que otros países que logran destacarse en el Cuadro 1, como España, Italia y Holanda, de la experiencia altamente beneficiosa de formar parte de la experiencia mundial más exitosa de integración, de la cercanía entre sus países miembros, etc. Aunque muchas de las políticas que le permitieron expandir su producción y exportaciones agroindustriales, han sido duramente cuestionadas por numerosos países miembros de la OMC, no por ello debemos ignorar de tomarlas en cuenta. Entre ellas se cuentan las subvenciones a la producción y exportaciones, impulsadas a través de una amplísima gama de instrumentos, y las limitaciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones. Pero no solamente han utilizado medidas que hoy en día se consideran prohibidas o recurribles, en el marco de la legislación de la OMC, sino que también han empleado instrumentos para impulsar su producción y exportaciones de máximo impacto, aunque totalmente aceptados en el ámbito internacional, como son la educación y la investigación y el desarrollo de productos.

### **Italia**

La modalidad de inserción de este país es muy semejante a la de Alemania, aunque existen algunas especificidades que merecen ser tomadas en cuenta.

En términos generales Italia, al igual que su vecino europeo, exporta al mundo bienes agrícolas con un grado elevado de elaboración de producto, representando las commodities un porcentaje bajo de sus ventas de productos originados en el agro. No obstante dos diferencias pueden marcarse con lo que sucede en Alemania. En primer lugar, los principales productos ofrecidos por Italia no constituyen los mercados más importantes a nivel mundial (con la salvedad de vinos y quesos). En segundo, Italia exporta algunos bienes cuyo comercio ha venido creciendo en los últimos años como aceite de oliva, café y productos de panadería, pastelería y galletería.

Si se comparan algunos de los indicadores que surgen del Cuadro 3, observamos que en lo que hace a concentración de exportaciones y al indicador de precio unitario los valores que presentan los dos países son similares. La mayor distancia se vislumbra en el porcentaje de

---

<sup>8</sup> aunque con aranceles promedio de importación para productos agropecuarios del 25% (el promedio para la industria fue 8,8% en 2007) y aplicación de impuestos a la exportación a unos pocos productos (madera y artículos de madera, cueros) y restricciones a la exportación (azúcar).

preparaciones alimenticias en el total exportado agrícola, en donde Italia ostenta el mayor valor de la muestra con un 48,5%.

Por otro lado, merece destacarse que ninguno de los cinco primeros rubros de exportación que aparecen en el Cuadro 3 es ajeno a la experiencia de nuestro país. Esta es una observación que adquiere importancia a la hora de analizar la modalidad de inserción que debe adoptar la Argentina, dado que estos productos constituyen una extensión factible de agregado de valor y aumento en el precio unitario de exportaciones para nuestro país.

Es interesante también la experiencia exitosa de agregar valor por la que está pasando **Polonia**, el segundo país en crecer en participación del comercio mundial. Se beneficia obviamente del paso de una economía centralmente planificada y del acceso privilegiado al enorme mercado de los restantes países de la UE. Como lo manifiesta un Examen de las Políticas comerciales de la OMC<sup>9</sup>, realizado antes ser parte de la UE, ha empleado una elevada progresividad arancelaria en las importaciones de alimentos, bebidas, tabaco, cueros y productos de la cadena de las maderas.

### **Brasil**

Este es un país que también creció con sus exportaciones, más rápidamente que las del total del comercio mundial para los productos originados en el sector, con lo cual su participación relativa aumentó.

En materia de productos del sector investigado, muestra que su modalidad de inserción es parecida a la de Argentina (a) en primer lugar porque es intensiva en tierras y es uno de los pocos países que, bajo las condiciones actuales de tecnología, tiene tierras para expandir su frontera agrícola, a diferencia de China y Tailandia que son intensivos en trabajo o los de Europa Occidental que lo son en capital; (b) se está insertando con algunos productos del complejo sojero (poroto y pellets) como Argentina entre sus cinco primeros productos de exportación. Forman parte de dicha canasta productos de clima subtropical y tropical como el azúcar de caña y el café y en 5º lugar la carne aviar; (c) con un precio promedio unitario de las exportaciones totales del sector que es relativamente bajo, US\$ 515 por tonelada; (d) un porcentaje medio de concentración entre los extremos (Alemania y Argentina) para los 5 primeros rubros de exportación; y (e) con un porcentaje del total, que representan las preparaciones alimenticias que es relativamente bajo.

Con referencia a las políticas empleadas, pueden destacarse la (a) estabilidad macroeconómica, (b) respeto al funcionamiento de los mercados y una política económica medianamente abierta al comercio internacional; (c) estabilidad de sus políticas comerciales y sectoriales. Vale recordar en este último sentido que el apoyo temprano a la producción de bioetanol, a partir del primer shock petrolero mundial, se ha mantenido durante décadas llevando a convertirlo en uno de los primeros países exportadores de tal producto; (d) "La legislación brasileña autoriza la aplicación de un impuesto a las exportación del 30%, que puede reducirse o aumentarse (hasta el 150%). En principio pueden aplicarse impuestos a todas las exportaciones pero en la práctica sólo se gravan los cueros y pieles, las armas y municiones, y los cigarrillos."<sup>10</sup>; (e) apoya el multilateralismo y usa los acuerdos preferenciales como un complemento; y (f) Utiliza estímulos a la producción que si bien no son muy altos han sido relativamente constantes en alrededor de un 5% de los niveles de ingreso brutos del agricultor desde el 2000, conforme a un estudio reciente de la OCDE. Entre los estímulos a la producción se encuentran precios garantizados para varios productos y créditos de bajo costo para pequeños agricultores. Emplea también subvenciones (de Caja verde) para algunas regiones y para investigación y desarrollo.

---

<sup>9</sup> OMC. WT/TPR/S71. Page xii.

<sup>10</sup> Examen de las Políticas Comerciales. Brasil. WT/TPR/S/212. Page xiii.

### **Nueva Zelanda**

Aunque es uno de los países que creció más que el promedio del comercio mundial, su participación en dicho comercio solo pasó del 1,4 al 1,5%. Lo incluimos entre los países a examinar porque ofrece una modalidad de inserción que también merece ser considerada y por lo tanto sus políticas.

Los productos que ha logrado insertarse exitosamente en el mercado mundial (a) son bienes que Argentina produce y exporta, aunque no se encuentran entre los 5 primeros, como ocurre con Nueva Zelanda. Entre estos encontramos fundamentalmente a los productos lácteos, de los cuales Nueva Zelanda es uno de los principales exportadores mundiales. Las carnes, tanto ovina como bovina, también juegan un rol muy importante en las exportaciones totales. Frecuentemente se menciona a este país como una vía adecuada para usar productos de los complejos cereales y oleaginosos, destinándolos a la producción y exportación de carnes, con la finalidad de agregar más valor que el que contienen los bienes primarios o con un procesamiento industrial de primera fase. A su vez le permiten arrojar un precio promedio unitario de las exportaciones totales del sector que es, junto con Italia y Alemania, el más alto de los países considerados; (c) tienen un porcentaje medio de concentración entre los extremos (Alemania y Argentina) para los 5 primeros rubros de exportación; y (d) muestran uno de los porcentajes más bajos del Cuadro 3, con relación a las preparaciones alimenticias.

Con referencia a las políticas empleadas, pueden destacarse la (a) estabilidad macroeconómica; (b) reglamentación favorable a la competencia; (c) política comercial muy aperturista, con bajos niveles promedios de aranceles sin aplicación de obstáculos para las exportaciones; (d) receptividad a las IED (aunque restringidas en algunos ámbitos como tipos de tierras; y (e) comprometida con el multilateralismo y con acuerdos preferenciales de comercio.

### **Estados Unidos de América**

Es uno de los países que más perdió en términos de su participación en el mercado mundial de productos originados en el agro, pasando de tener un 17% en 1980-2 a 10% en 2005-7. Sin embargo es el primer exportador mundial de tales productos del agro y es uno de los que más creció en términos de valor en el lapso considerado. Por estas últimas dos razones merece ser considerado a los efectos de identificar y analizar las políticas que sirvieron para la expansión de su agroindustria.

En cuanto a su modalidad de inserción: (a) los tres primeros productos de exportación se encuentran en las posiciones 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup> de Argentina; (b) el precio promedio unitario de la totalidad de los productos procedentes del agro que exportan supera al de Argentina en casi un 50% pero es el segundo precio más bajo del Cuadro 3; (c) presenta un porcentaje medio de concentración; y (d) el porcentaje de preparaciones alimenticias es casi el doble que el de Argentina y se encuentra aproximadamente en el mismo nivel que los de Australia, Brasil, Canadá y Nueva Zelanda pero muy por debajo de Italia, Tailandia, Alemania, China y Chile.

Las políticas que le han permitido alcanzar logros tan significativos tienen que ver con toda su historia y no solamente con las adoptadas durante los años que cubre este estudio. "La apertura y transparencia de su régimen comercial han contribuido como factores esenciales a la eficiencia que caracteriza a la economía estadounidense en su conjunto."<sup>11</sup> Es válido identificar, sin embargo, los instrumentos específicos empleados durante el lapso analizado. El éxito de EE.UU., en cuanto exportador de productos del sector examinado, no puede desvincularse, de sus recursos naturales, de su enorme mercado interno y de contar fundamentalmente con la maquinaria más poderosa de investigación y desarrollo del mundo. Aunque muchas de las políticas que le permitieron expandir su producción y exportaciones

---

<sup>11</sup> OMC. Examen de las políticas comerciales. Estados Unidos. WTO/TPR/S/200/Rev1. Page vii.

agroindustriales, han sido duramente cuestionadas por numerosos países miembros de la OMC, no por ello debemos ignorar de tomarlas en cuenta. Entre ellas se cuentan las subvenciones a la producción y créditos subsidiados a las exportaciones, impulsadas a través de una amplísima gama de instrumentos, y en menor medida las limitaciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones<sup>12</sup>. Pero no solamente ha utilizado medidas que hoy en día se consideran prohibidas o recurribles, en el marco de la legislación de la OMC, sino que también han empleado instrumentos para impulsar su producción y exportaciones de máximo impacto, aunque totalmente aceptados en el ámbito internacional, como son la educación y la investigación y el desarrollo de productos.

### **Argentina**

Nuestro país ocupa el 13º lugar en el Cuadro 13. Sin embargo fue el tercero que mayor crecimiento de su participación logró en el lapso considerado entre los países que tienen una composición similar en las exportaciones de sus cinco grupos de productos principales. Los otros países, con una canasta similar de los 5 productos principales de exportación, que lograron aumentar, en el lapso indicado, la participación de sus exportaciones fueron: Indonesia (12ª posición), Brasil (13ª), Nueva Zelanda (14ª) y Ucrania que no se incluyó en el Cuadro 1 por no alcanzar el 1% de las exportaciones de los productos utilizados para este análisis.

Tres observaciones impactan fuertemente en nuestra mente: que Argentina sea el único en su clase que logra formar parte de los diez que más crecieron, que el aumento de su participación tienda a desacelerarse (Gráfico 1) y que los otros (Australia, Canadá, EE.UU. y Malasia), que tienen una composición similar de sus rubros de exportación de vanguardia, decrezcan su participación en el comercio mundial de los productos agroindustriales en el lapso 1980-2007.

También impacta que Argentina, como surge del Cuadro 3 y de los comentarios antes realizados, (a) es el país con menor precio promedio unitario; (b) presenta el mayor porcentaje de concentración para los 5 primeros rubros de exportación; y (c) exporste solamente un 8% de las preparaciones alimenticias consideradas, con relación al valor total de las exportaciones del sector.

Las políticas que le han permitido alcanzar las fortalezas y debilidades exhibidas tienen que ver con toda su historia y no solamente con las adoptadas durante el lapso estudiado. El trabajo realizado por Nogués, Porto y Ciappa estará dedicado precisamente al análisis de las políticas adoptadas y que convendría que la Argentina adoptase para expandir sus exportaciones durante las próximos años.

Valga mencionar brevemente aquí que han estado ausentes en la historia del lapso estudiado varias de las políticas que permitieron alcanzar crecimientos significativos a países que no hubiéramos pensado: la estabilidad de sus políticas macroeconómicas, sectoriales y de comercio interno e internacional, el estímulo para un funcionamiento del mercado durante la mayor parte de la década actual, inversiones públicas requeridas en infraestructura física y social y una política para las negociaciones internacionales favorable y estable para las prioridades del desarrollo nacional. Uno de los pocos instrumentos que utilizaron los países que crecieron en participación porcentual del comercio internacional, y que Argentina también empleó, fueron los diferenciales arancelarios de importación y exportación para productos originados en el agro. Sin embargo, su aplicación debería regularse para ser empleados solamente cuando se dan las condiciones internas e internacionales propicias para generar aumentos de valor agregado y/o complejidad tecnológica.

---

<sup>12</sup> "Según las estimaciones de la OCDE, la ayuda global a la agricultura, incluyendo sus medidas en frontera y los pagos oficiales representó en 2006 el 11 por ciento de los ingresos agrícolas brutos, una disminución de cinco puntos porcentuales con respecto a 2004." OMC. Opus. cit. Página xi.

## 5. Herramientas de políticas públicas que han utilizado los países con mejor desempeño

En el Cuadro 4 se presentan las políticas que más frecuentemente utilizaron algunos de los países que crecieron en términos relativos o absolutos. Se han agrupado de manera que pueda facilitar su análisis desde el punto de vista de su legalidad internacional, que se realizará en la próxima sección.

Los contenidos son solamente orientativos y debatibles ya que al no haberse realizado cuantificaciones para las asignaciones presupuestarias puede haber diversidad de opiniones con respecto a la pertinencia o no de marcar una casilla.

No se incluyeron subvenciones a las exportaciones de Brasil y Argentina porque no superan los mínimos aceptables dentro del marco de la OMC.

No se marcó Argentina entre los países que cuentan con políticas estables, por razones obvias. Tampoco se registró en la misma celda el hecho de tener un instituto de promoción privado como el IPCVA porque es el único, a diferencia de otros países, como Nueva Zelanda que cuenta con numerosas organizaciones de ese tipo o los EE.UU. Algo semejante ocurre con la inversión pública destinada a promover la agricultura en Argentina.

**Cuadro 4: Políticas más frecuentemente empleadas por países<sup>13</sup> que aumentaron su participación en el comercio mundial de productos del agro**

Políticas	Arg.	Alem.	Brasil	Chile	EE.UU.	Italia	N.Zel.	China	Tail.
Subvenciones <sup>1</sup>		x			x	x		x	
Limitantes a export. <sup>2</sup>	x		x					x	x
Políticas monetarias <sup>3</sup>	x		x					x	x
Políticas impositivas <sup>4</sup>	x		x					x	x
Protección industrial <sup>5</sup>		x	x	x	x	x		x	x
Prom. Invers. privada <sup>6</sup>		x	x	x	x	x	x		x
Invers. pública <sup>7</sup>		x	x	x	x	x	x	x	x
Acuerdos comerciales <sup>8</sup>	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Notas:

<sup>1</sup> Incluye: subsidios a la exportación, subsidios a la producción, créditos a la exportación, entre otros.

<sup>2</sup> Incluye: Derechos a la exportación, derechos diferenciales a la exportación, restricciones a la exportación

<sup>3</sup> Incluye: Tipos de cambio

<sup>4</sup> Incluye: Reintegros, reducciones o exenciones de impuestos, zonas francas, drawback.

<sup>5</sup> Incluye: Derechos compensatorios, antidumping, salvaguardias, aranceles a la importación, contingentes arancelarios, licencias de importación, escalonamientos arancelarios, y obstáculos no arancelarios al comercio, entre otros.

<sup>6</sup> Incluye: Estabilidad de las políticas e Institutos privados de promoción.

<sup>7</sup> Incluye: Inversiones en ciencia y tecnología, educación, marketing (promoción de exportaciones), infraestructura, etc.

<sup>8</sup> Incluye: Acuerdos de libre comercio, negociaciones comerciales.

## 6. Legalidad de las herramientas empleadas por tales países

Habiendo identificado las políticas que emplearon durante los últimos lustros los países que aumentaron su participación en el comercio internacional de productos del sector, a continuación procederemos a señalar la legitimidad que ellas tienen a la luz de lo normado por la OMC, y en algunos casos por el MERCOSUR.

<sup>13</sup> El cuadro identifica semejanzas pero no diferencias en la aplicación específica de los instrumentos. En la sección referida a los casos emblemáticos se señalan las diferencias. A manera de ejemplo, los instrumentos y su cuantía, que limitan exportaciones de Argentina son marcadamente diferentes de los que aplica Brasil.

Los próximos párrafos, y el Cuadro 5, resumen los resultados del análisis elaborado por el Dr. Nelson Illescas en la Fundación INAI<sup>14</sup>, razón por la cual se sugiere consultar dicho trabajo en caso de requerirse mayor precisión, detalle y profundidad.

**6.1. Derechos de exportación. Los derechos de aduana aplicados a la exportación se encuentran permitidos en la normativa de la OMC.** En este ámbito, solo China, que accedió al organismo en 2001, tiene restringida la aplicación de los mismos a un grupo específico de productos y hasta determinados topes<sup>15</sup>. En la negociación referida a productos industriales de la Ronda de Doha se han introducido propuestas para reglamentar su utilización. No sería de extrañar que en caso de repetirse los aumentos de precios de los commodities, a los niveles del primer semestre de 2008, o mayores, se planteasen cuestionamientos severos al uso de este instrumento, por parte de países importadores u organismos internacionales, como comenzó a ocurrir en dicho lapso.

**6.2. Diferenciales arancelarios a la Exportación.** Una de las formas de aplicación de los derechos de exportación es su graduación en los diferentes eslabones de una rama de la producción. Así, por ejemplo, se gravan con mayores aranceles a las materias primas y descendiendo su cuantía conforme al mayor valor agregado del producto a exportarse.

Diversos países, generalmente desarrollados o importadores netos de alimentos, los critican debido a que su aplicación concede a los países que los utilizan una ventaja “desleal” para sus industrias, al obstaculizar la exportación del producto con menor valor agregado y beneficiar la producción y exportación de los productos de mayor valor dentro de la misma cadena productiva. De esta manera, algunos países han sostenido que tal práctica implica la concesión de subvenciones, pero ningún caso ha sido planteado al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) sobre esta temática.

La OMC tampoco prevé esta forma específica de aplicación de derechos de exportación. En consecuencia, **son legales en dicho marco aunque es de notar que muchos países Miembros abogan por su regulación. En las negociaciones de la Ronda de Doha forman parte de la agenda, aunque forman parte del capítulo “Otros temas” que Argentina rechaza incluir.**

**En el ámbito del Mercosur, los derechos de exportación, en cualesquiera de sus formas, están prohibidos por el Tratado de Asunción (Art. 1<sup>16</sup>).** El Tribunal Arbitral ha entendido en su jurisprudencia, que la libre circulación consagrada por el Art. 1 del TA, es una obligación que

---

<sup>14</sup> Illescas. Nelson. Instrumentos de política comercial doméstica y los Acuerdos de la OMC. Fundación INAI. Julio 2009.

<sup>15</sup> Al momento de la adhesión de China a la OMC, se dispuso la eliminación de todos los impuestos y cargas a la exportación, dejando a salvo los casos previstos expresamente en el anexo VI de su Protocolo de Adhesión, o los que se apliquen en conformidad con las disposiciones del artículo VIII del GATT de 1994. En dicho Anexo, China incluyó 84 líneas en el nivel de 8 dígitos del SA, entre los que se incluyen algunos minerales de plomo y sus concentrados, minerales de tungsteno y sus concentrados, materiales de tantalio/niobio, antimonio bruto, algún fósforo, algunos cueros brutos y pieles de caprino, alguna fundición, y algunos desperdicios y desechos de productos del hierro y el acero.

<sup>16</sup> Artículo 1. (...) Este Mercado Común implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la **eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente:**
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

los Estados Parte deben cumplir actualmente y no un objetivo sin plazo determinado de cumplimiento.

**6.3. Restricciones a las exportaciones.** Se define<sup>17</sup> a la restricción cuantitativa a la exportación, como aquel instrumento de política comercial que, no siendo un arancel, tiene por efecto limitar el volumen o cantidad exportada del producto sobre el cual se aplica o que directamente inhibe la exportación. Ejemplo de la misma son: cierre de registros, imposición de cuotas, prohibición de exportaciones, precio exagerado del índice FOB de exportación, etc. Su efecto más importante es “aislar” al país que impone la medida de los cambios en la oferta y la demanda.

**Las restricciones cuantitativas y prohibiciones a las exportaciones, como regla general, en la OMC se encuentran prohibidas (Art. XI.1 del GATT). Excepcionalmente pueden ser aplicadas por diversas cuestiones, pero sólo con carácter temporal y bajo el cumplimiento de requisitos estrictos<sup>18</sup>.**

**En las negociaciones de la Ronda de Doha, la última versión del documento del Presidente de la Comisión de negociaciones en agricultura prevé la eliminación de las aplicadas actualmente en el plazo de un año, a partir de la conclusión de la Ronda; para las nuevas se establecerían plazos de 12 y 18 meses según los casos.**

**En el ámbito del Mercosur, las restricciones a las exportaciones se encuentran prohibidas, por las mismas razones esgrimidas respecto de los derechos de exportación.**

**6.4. Reintegros, reducciones o exenciones de impuestos internos (directos e indirectos) para productos destinados a la exportación. Están permitidas solo en casos particulares. Como regla general, la aplicación de exoneraciones impositivas a los productos para exportación, no debe ser mayor a lo que se pagaría en caso del que el producto se destinara al mercado interno<sup>19</sup>.** Ahora bien, el anexo I (Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación) del Acuerdo sobre Subvenciones y Medicas Compensatorias, consagra en cuatro de sus incisos [e), f), g) y h)] diversas posibilidades que pueden considerarse como subvenciones a la exportación.

En relación a los impuestos directos<sup>20</sup>, considera subvenciones a la exportación a la exención, remisión o aplazamiento total o parcial relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales. **A modo de ejemplo, una exoneración del Impuesto a las Ganancias sobre un producto destinado a la exportación, configura una subvención en los términos de la OMC.**

**Por el lado de los impuestos indirectos<sup>21</sup> si un producto exportado recibe una devolución de IVA mayor a la alícuota que se cobra en el mercado interno, se configuraría una subvención.**

---

<sup>17</sup> Japón en Propuesta TN/MA/W103 de “Acuerdo sobre una mayor transparencia con respecto a las restricciones a la exportación” – documento JOB (07)/141/Rev.1 -, las definió como “... el procedimiento administrativo ... que requiere la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a los efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la exportación desde el territorio aduanera del Miembro exportador.”

<sup>18</sup> Tal prohibición resulta atemperada por el párrafo 2 del Art. XI, incisos 1 y 2, y las excepciones previstas al Art. XX, especialmente los incisos i) y j). Por su parte, el Art. 12 del Acuerdo sobre Agricultura establece disciplinas específicas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación que afectan a productos agrícolas.

<sup>19</sup> Ver Nota 1 al ASMC.

<sup>20</sup> Se entiende por impuestos directos a los aplicados sobre los salarios, beneficios, intereses, rentas, cánones o regalías y todas las demás formas de ingresos, y los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles.

<sup>21</sup> Abarca a los impuestos sobre las ventas, el consumo, el volumen de negocio, el valor añadido, las franquicias, el timbre, las transmisiones y las existencias y equipos, los ajustes fiscales en la frontera y los demás impuestos distintos de los impuestos directos y las cargas a la importación.

**6.5. Aranceles a la importación.** Los aranceles a la importación son gravámenes fijos o ad valorem que se aplican a la entrada de productos a un territorio aduanero. Tras la Ronda de Uruguay, los países miembros de la OMC, consignaron en listas los aranceles que aplicaban a todo el elenco de productos, aportando previsibilidad al comercio mundial.

Bajo esta misma óptica, se identificaron ciertas medidas en la frontera<sup>22</sup> que tenían en común restringir el volumen o distorsionar el precio de las importaciones de productos agropecuarios. Así se decidió que estas medidas en la frontera se debían convertir en derechos de aduana propiamente dichos, con el fin de asegurar un mayor acceso a los mercados para tales importaciones. Así pues, previeron que, en principio, los derechos de aduana propiamente dichos se convirtieran en la única forma de protección en la frontera. Este proceso se conoció como arancelización.

De acuerdo a estas consideraciones, **los países pueden aplicar aranceles a las importaciones, pero siempre respetando los máximos consolidados en las Listas OMC**<sup>23</sup>.

**6.6. Contingentes arancelarios. Están permitidos, con matices.** Conforme el Art. XIII del GATT se puede imponer un contingente arancelario a la importación en la medida que el mismo no beneficie a un país o grupo de países en particular, que no se hubieran beneficiado en caso de no existir la medida. Por esto último, el párrafo 2 del artículo XIII, prevé que los Miembros: "... procurarán hacer una distribución del comercio de dicho producto que se aproxime lo más posible a la que [los distintos Miembros] podrían esperar si no existieran tales restricciones ...".

**6.7. Diferenciales arancelarios de importación. Están permitidos. Los países han consignado en listas de acceso a los mercados los valores consolidados de los aranceles a la importación. Siempre que se manejen con ese tope, pueden aplicar los aranceles de la forma que lo consideren conveniente.** La crítica más frecuente a los diferenciales arancelarios es la misma que a sus homónimos para la exportación. Se sostiene que la progresividad arancelaria "protege" a determinados sectores, sobre todo los productores de materias primas en PD, imposibilitando a los PED el ingreso de sus productos a un precio competitivo.

**6.8. Licencias de Importación. Están permitidas, con matices.** El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación establece que tales sistemas **deben ser sencillos, transparentes y previsibles**. En el ámbito de los Obstáculos no Arancelarios, **la prohibición de estas medidas apunta a la discrecionalidad en el otorgamiento de las licencias**, lo que la convertiría en un obstáculo al ingreso de los productos.

**6.9. Drawback**<sup>24</sup>. Se entiende por tal al "régimen aduanero en virtud del cual se restituyen total o parcialmente los importes que se hubieran abonado en concepto de tributos que gravaron la importación para consumo (derecho de importación y tasa de estadística), siempre que la misma mercadería fuere exportada para consumo: luego de haber sido sometida en el país a un proceso de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio; o utilizándose para acondicionar o envasar otra mercadería que se exportare." En consonancia con lo señalado en el punto 6.5, **el Drawback está permitido**.

---

<sup>22</sup> Ver Nota al pie de página al Art. 4, párrafo 2 del Acuerdo sobre Agricultura.

<sup>23</sup> Es necesario tener en cuenta que los países pueden aplicar aranceles mayores a los consolidados por cuestiones de Defensa Comercial, aunque de manera excepcional y temporal.

<sup>24</sup> <http://www.hcdsc.gov.ar/biblioteca/ISES/comercio/Libro/Capitulo%20IV%20-%202003.html>

**6.10. Zonas francas. Están permitidas.** En diciembre de 1994 se firmó en Ouro Preto<sup>25</sup> un acuerdo en virtud del cual Argentina y Brasil acordaron eximir de impuestos referentes a la importación a los productos originarios del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaus, es decir, exceptuar a dichos productos del pago del AEC.

**6.11. Políticas Monetarias. Están permitidas, excepto en algunas situaciones.** La OMC delega en el FMI la regulación de la materia cambiaria. En relación al manejo de los tipos de cambio el Convenio Constitutivo del FMI<sup>26</sup> consagra entre otras, la obligación para los países miembros de **evitar manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros.**

**6.12. Institutos estatales de promoción.** Estos institutos pueden llevar adelante el financiamiento de I y D de productos, o bien el financiamiento del marketing (promoción de exportaciones). **Estas actividades están permitidas, pues no existe normativa en la OMC que las regule.** Igualmente, es necesario respetar los principios generales de la OMC.

El OSD, en el informe **Canadá – Lácteos**<sup>27</sup>, del Órgano de Apelación, ha entendido que “es parte del funcionamiento normal de los "gobiernos" de fomentar lo que se consideran intereses de Estado, y ello puede implicar un reforzamiento de los intereses de uno o más sectores de la comunidad.” De esta manera **la promoción o fomento de las exportaciones de determinado sector es una cuestión válida, según los estándares del OSD.**

**6.13. Inversión pública.** La inversión pública, es decir por medio de aportes del Estado, en ámbitos tales como Ciencia y Tecnología, Educación, Marketing e Infraestructura, permiten desarrollar el perfil exportador de un país. **Las inversiones de infraestructura general están permitidas, ya que no califican como subvenciones.**

Respecto del resto de las áreas, a pesar de ser medidas de Caja Verde, y por ende, consideradas menos dañinas para el comercio, **pueden ser consideradas subvenciones, de configurarse los supuestos del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias** (en especial, los Arts. 1, 2 y 6). Es cierto sin embargo, que desde la creación de la OMC hasta nuestros días, el OSD no ha tenido oportunidad de expedirse sobre esta temática.

**6.14. Empresas de Comercialización Estatal.** No existe un concepto preciso de qué se entiende por una Empresa de Comercialización Estatal (ECE) en la OMC. En primer lugar, el artículo XVII del GATT, norma central entre las que se refieren a las ECE, no posee en su texto una definición estricta de las mismas. De lo previsto en el párrafo 1 de dicha norma, se extrae que se refiere a tres tipos de “empresas”:

- i) “empresas del Estado”: entendiéndose por tales aquellas de propiedad netamente estatal;
- ii) empresas a las que el Estado concede privilegios especiales: por ejemplo, una subvención o ayuda equivalente, privilegios no exclusivos para la comercialización; y
- iii) empresas que gozan de privilegios exclusivos: se daría el caso con la existencia de un monopolio de la producción, para el consumo o del comercio de determinados productos.

---

<sup>25</sup> Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Argentina para la exención de impuestos referentes a la importación de productos originarios del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaus.

<sup>26</sup> ARTÍCULO IV (Obligaciones referentes a regímenes de cambios), Sección 1 (Obligaciones generales de los países miembros),

<sup>27</sup> Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos. WT/DS103 /AB/R. Párrafo: 101

Los principales aspectos a tener en cuenta para considerar a una empresa comprendida dentro de las ECE resultan ser: a) el goce de derechos o privilegios exclusivos o especiales; b) la capacidad para influir por medio de sus actividades de compra y venta, sobre las importaciones o las exportaciones; y c) la relación directa e inmediata entre a) y b). En consecuencia, una empresa no tiene que ser necesariamente de propiedad estatal, ni tener una posición de monopolio, para estar cubierta por el artículo XVII y sujeta a las normas de la OMC sobre las ECE.

**Las normas sobre el comercio de Estado tratan esencialmente de garantizar que las ECE:**

- ◆ **realicen sus operaciones ateniéndose a consideraciones de carácter comercial y de forma no discriminatoria<sup>28</sup>;**
- ◆ **no erosionen ni anulen el valor de las concesiones arancelarias negociadas;**
- ◆ **no sirvan para aplicar medidas en otro caso incompatibles con las normas de la OMC, por ejemplo subvenciones a la exportación; y**
- ◆ **se notifiquen íntegramente y con regularidad a la OMC.**

Sin embargo, **tiene en vista la especial situación de los Países en Desarrollo miembros**, eximiéndolos (Párrafo 4 y 5, Anexo K) de ciertas obligaciones como:

- **El periodo de caducidad para 2013, no rige, siempre y cuando la existencia de estas empresas sea para preservar la estabilidad del precio para el consumidor y asegurar la provisión de alimentos para su población (Food Security).** (Párrafo 4)
- **De no perseguir este último objetivo, podrán mantener las empresas, si sus exportaciones no exceden del 5% del total mundial, de la exportación de determinado producto.** Dicho límite no podrá excederse en un periodo de tres años consecutivos. (Párrafo 5)

En consecuencia, del párrafo 4 se desprende que los países en desarrollo podrán mantener o utilizar las ECE que se beneficien de privilegios especiales, si estas están destinadas a preservar la estabilidad de los precios al consumo en el mercado interno y garantizar la seguridad alimentaria. Es decir, esta excepción sería validada tanto para las ECE existentes a la firma del Acuerdo, como para las que se creen a posterioridad.

En cambio si no persiguen el objetivo antedicho, el párrafo 5 establece que solo se podrían mantener (no crear), ECE con poder monopólico de exportación. Además dispone que las mismas solo puedan existir para los casos en que el o los productos comercializados no superen el 5% del comercio mundial, en 3 años consecutivos.

**6.15. Acuerdos comerciales.** Normalmente, el establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio violarían el principio de la OMC de igualdad de trato para todos los interlocutores comerciales (“nación más favorecida”). No obstante, el artículo XXIV del GATT **autoriza como excepción especial el establecimiento de acuerdos comerciales regionales a condición de que cumplan determinados criterios** que – en la práctica – han sido aplicados con meridiana laxitud.

**6.16. Medidas de defensa comercial. Están permitidas.** Los países miembros de la OMC ha consolidado sus aranceles y dispuesto su aplicación por igual a todos los interlocutores comerciales (trato de la nación más favorecida, o NMF). Pero existen determinadas

---

<sup>28</sup>GATT. Art. XVII. 1.\* a) Cada parte contratante se compromete a que, si funda o mantiene una empresa del Estado, en cualquier sitio que sea, o si concede a una empresa, de hecho o de derecho, privilegios exclusivos o especiales\*, dicha empresa se ajuste, en sus compras o sus ventas que entrañen importaciones o exportaciones, a los principios generales de no discriminación prescritos en el presente Acuerdo para las medidas de carácter legislativo o administrativo concernientes a las importaciones o a las exportaciones efectuadas por comerciantes privados.

b) Las disposiciones del apartado a) de este párrafo deberán interpretarse en el sentido de que imponen a estas empresas la obligación, teniendo debidamente en cuenta las demás disposiciones del presente Acuerdo, de efectuar las compras o ventas de esta naturaleza ateniéndose exclusivamente a consideraciones de carácter comercial\* -tales como precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra o de venta- y la obligación de ofrecer a las empresas de las demás partes contratantes las facilidades necesarias para que puedan participar en esas ventas o compras en condiciones de libre competencia y de conformidad con las prácticas comerciales corrientes. (...)

circunstancias en las cuales los Acuerdos de la OMC autorizan excepciones. A este respecto, cabe citar las tres cuestiones siguientes:

- ◆ **Medidas adoptadas contra el dumping (derechos antidumping)**
- ◆ **Medidas adoptadas para compensar las subvenciones otorgadas por otros países (derechos compensatorios)**
- ◆ **Medidas de urgencia para limitar temporalmente las importaciones, destinadas a “salvaguardar” las ramas de producción nacionales (salvaguardia).**

Estas medidas tienen en común en que su imposición a las importaciones implica un impuesto especial que los contrarreste el daño o amenaza de daño sobre determinada rama de producción nacional.

Si bien es cierto que la aplicación de dichas medidas está legitimada por la OMC, se establecen en los diversos Acuerdos, obligaciones que los países deben respetar al momento de aplicarlos. Por ejemplo, dichas medidas no pueden ser utilizadas como un medio para obstaculizar las importaciones infundadamente.

**6.17. Subvenciones. Están prohibidas, aunque hay matices. En los términos de la OMC, existirá una subvención cuando se den acumulativamente dos requisitos: a) la existencia de una contribución financiera hecha por un gobierno, o un sostenimiento de los ingresos o de los precios; y b) que la misma configure un beneficio.**

**Por otro lado, se requiere que la subvención sea “específica”,** es decir, que la misma este exclusivamente destinada a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción del país (o Estado, etc.) que la otorga. Sólo las subvenciones específicas están sujetas a las disciplinas establecidas en el Acuerdo.

El ASMC establece dos categorías de subvenciones: prohibidas y recurribles. Respecto de las primeras, según el Art. 3, abarcan a: a) las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación; y b) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.

Respecto de las recurribles, el Art.5 señala que “Ningún Miembro deberá causar, mediante el empleo de cualquiera de las subvenciones a que se refieren los párrafos 1 y 2 del artículo 1, efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros (...). Seguidamente, consagra como efectos desfavorables a: i) el daño a la rama de producción nacional de otro Miembro, ii) la anulación o menoscabo de las ventajas resultantes, o iii) el perjuicio grave<sup>29</sup>. En relación a este último, existirá cuando la subvención tenga por efecto el desplazamiento en terceros mercados, mercado del propio país o mercado mundial; o bien tenga efectos sobre los precios, como sería la disfunción del precio interno, en un tercer mercado o en el mercado mundial.

**En consecuencia, aquellas subvenciones que no impliquen alguno de los efectos desfavorables señalados, se encuentran permitidas.**

Por su parte, en referencia a las subvenciones a la producción de productos agrícolas, existe la obligación de no traspasar un límite cuantitativo máximo comprometido, denominado Medida Global de la Ayuda (MGA). A los efectos, del cálculo de la MGA, se excluyen ciertas medidas por no considerarlas nocivas (caja verde<sup>30</sup>), porque su monto no sería significativo (*de minimis*) o por otras razones acordadas (caja azul<sup>31</sup>).

En referencia a las subvenciones agrícolas a la exportación, el Art. 8 señala que “**Cada Miembro se compromete a no conceder subvenciones a la exportación** más que de conformidad con el presente Acuerdo y con los compromisos especificados en su Lista.” De

---

<sup>29</sup> Art. 6.3 del ASMC.

<sup>30</sup> Se incluyen servicios comprendidos en programas gubernamentales de, por ejemplo, investigación, lucha contra enfermedades, servicios de infraestructura y seguridad alimentaria. También se incluyen pagos directos a los agricultores que no estimulan la producción, como ciertas formas de ayuda directa a los ingresos, la asistencia a los agricultores para ayudar a la reestructuración de la agricultura y los pagos directos en el marco de programas ambientales o de asistencia regional.

<sup>31</sup> Comprende ciertos pagos directos a los agricultores en casos en que se les exija limitar la producción.

esta manera, los países miembros que consignaron subvenciones a la exportación en sus Listas se atendrán a estas, mientras que lo que no lo hicieron tienen vedada la posibilidad de aplicarlas.

**Finalmente, debe tenerse en cuenta que en las negociaciones de la Ronda Doha, se habían establecido disciplinas para reducir las diferentes formas de subvenciones, principalmente por parte de EE.UU. y de la UE.** Las Modalidades negociadas apuntan a reducir la diferencia entre los subsidios efectivamente concedidos y los topes máximos autorizados (diferencia denominada “agua”).

**Cuadro 5: Resumen sobre legalidad de las herramientas adoptadas por los países seleccionados**

Medidas		Situación normativa OMC	Observaciones
<i>Derechos de exportación</i>		Permitidos	No son tratados por OMC.
<i>Diferenciales arancelarios a la Exportación</i>		Permitidos	Se critican, se busca su reglamentación.
<i>Restricciones a las exportaciones</i>		Permitidas excepcionalmente	Solo en situaciones excepcionales, y no como herramienta de uso cotidiano.
<i>Reintegros, reducciones o exenciones de impuestos internos (directos e indirectos) para productos destinados a la exportación</i>		Permitido solo en casos particulares	Se busca evitar su utilización como subvención a la exportación
<i>Aranceles a la importación</i>		Permitidos	Aplicables hasta los topes fijados en las Listas OMC
<i>Contingentes arancelarios</i>		Permitido con matices	Su aplicación no debe dar a lugar a discriminación.
<i>Diferenciales arancelarios importación</i>		Permitidos	Misma crítica que a los diferenciales DEX.
<i>Licencias de Importación.</i>		Permitido con matices	Su utilización no debe obstruir el comercio.
<i>Drawback</i>		Permitidos	Herramienta validada por OMC.
<i>Zonas francas</i>		Permitidos	No tratada en OMC.
<i>Políticas Monetarias</i>		Permitidas con matices	Remite a FMI. No se permiten devaluaciones competitivas que favorezcan las exportaciones.
<i>Fomento inversión privada (Institutos estatales de promoción)</i>		Permitidos	EN tanto no configuren ayudas prohibidas por OMC (por ej. subvenciones) están permitidos.
<i>Inversión pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ciencia y tecnología,</li> <li>◆ Educación,</li> <li>◆ Marketing,</li> <li>◆ Infraestructura.</li> </ul>	Permitida con matices	Las inversiones de infraestructura general están permitidas explícitamente. El resto pueden ser consideradas subvenciones, de configurarse los supuestos del ASMC
<i>Empresas de Comercialización Estatal</i>		Permitidas	No deben utilizarse como herramienta para evadir las obligaciones emanadas de los Acuerdos OMC.
<i>Acuerdos comerciales</i>		Permitidos	Fomentados por la OMC como medio para desarrollar el comercio.
<i>Derechos Compensatorios</i>		Permitidos	Su aplicación esta sujeta a las disposiciones de los acuerdos que los rigen. No deben utilizarse como herramienta proteccionista.
<i>Derechos Antidumping</i>		Permitidos	
<i>Salvaguardia</i>		Permitida	
<i>Subsidios a la producción</i>	<i>Precio sostenido (Sostenimiento de precios)</i>	Prohibidos	La razón de su prohibición radica en los perjuicios que ocasionan al comercio internacional.
	<i>Insumos subsidiados</i>	Prohibidos	
<i>Obligaciones de Consumo de Productos</i>	<i>Exigencia legal consumo mínimo de productos nacionales</i>	Prohibido	
<i>Subsidios a la exportación</i>		Prohibidos	
<i>Créditos a la Exportación</i>		Permitidos con matices	Pueden otorgarse en condiciones de mercado, es decir, no pueden utilizarse para subvencionar actividades.

## **7. Conclusiones**

1. Argentina es uno de los países que creció en su participación del comercio mundial entre 1980-2 y 2005-7, aunque la tasa de crecimiento tendió a disminuir a partir de 1998.

2. Entre los países exportadores de productos de zona templada más reconocidos, Brasil, Argentina, y Nueva Zelandia (en menor medida), fueron los únicos que crecieron en la participación del comercio mundial. EE.UU. fue el país de este grupo con mayor caída, habiendo pasado del 17% al 10% en el lapso indicado. También perdieron participación Canadá, Francia, y Australia.

3. Argentina muestra claras fortalezas y debilidades con la expansión de sus exportaciones. En cuanto a las primeras, demostró capacidades para crecer con relación al promedio mundial, ser el país que más creció, después de Brasil, del grupo de competidores mencionados en el párrafo anterior, estar insertada a través de uno de los complejos (el de la soja) cuya demanda de mundial de importaciones más crece y con mayor resistencia al desempleo en la crisis del 2001-2002. Como debilidades pueden identificarse su concentración en pocos productos, su muy pequeño porcentaje de exportaciones de preparaciones alimenticias, exportar productos con un precio unitario promedio muy bajo en relación a los países que crecieron e incluso con respecto a los competidores de su grupo, y adoptar políticas contrarias a su expansión que imperaron principalmente a partir de las decisiones empresarias de los años 2006 hasta la actualidad.

4. Una vía de expansión para las exportaciones originadas en el agro sería que Argentina, junto con Brasil, continuaran manteniendo la modalidad actual de inserción, lo cual les permitiría ir reemplazando a los países de su grupo que tienden a perder participación en el comercio mundial. Esta vía única de expansión tiene sin embargo debilidades ya mencionadas.

5. Los ejemplos de otros países que han tenido fortuna en insertarse, deberían tomarse en cuenta para formular nuestras políticas. Tales son los casos de Chile, Italia y Nueva Zelandia. El primero de los nombrados adoptó políticas que le permitieron diferenciar sus productos, ocupar un alto porcentaje de su mano de obra manufacturera en el sector agroindustrial, exportar un porcentaje relativamente importante como preparaciones alimenticias y exportar productos con alto precio promedio unitario. Italia es un ejemplo a seguir por la capacidad que ha tenido para continuar agregando valor a lo largo de las cadenas de los cereales, los lácteos y el aceite de oliva. Nueva Zelandia también es semejante al caso anterior pero su fortaleza yace en agregar valor en las cadenas de los lácteos y ganaderías bovina y ovina.

6. La estabilidad de las políticas macroeconómicas, de comercio y sectoriales, y la importancia primordial de la economía de mercado como asignador de recursos, son un denominador común presente en los casos de todos los países exitosos en aumentar su participación en el comercio mundial, aún con diferencias tan significativas como las que pueden existir entre culturas, sistemas económicos y de gobierno como son las de la República Popular China, Alemania, Tailandia y Chile. La única excepción es la de Argentina.

7. Prácticamente todos los países utilizaron acuerdos comerciales para favorecer su comercio internacional, pero algunos han participado de esquemas más exitosos de integración que otros. Argentina solamente ha participado en acuerdos de integración en los cuales tanto ella como sus socios han colocado múltiples obstáculos.

8. Prácticamente todos los países utilizaron también políticas de inversión pública para favorecer sus sectores agroindustriales. Este compromiso ha sido sumamente débil para nuestro país, siendo incluso notoriamente menor al empeño en Investigación y Desarrollo de Brasil y Chile.

8. Hubo, por otro lado, una gran variedad de políticas por parte de los países que tuvieron éxito en aumentar su participación relativa en el comercio mundial. Los países desarrollados utilizaron, en mucha mayor medida que los que no lo son, políticas para subvencionar su producción y exportaciones. Argentina ha sobresalido<sup>32</sup> como uno de los pocos países que ha aplicado impuestos a las exportaciones de manera generalizada a todos sus productos originados en el agro. Se encuentra además entre los que aplican tasas porcentuales más altas de impuestos a las exportaciones y utiliza multiplicidad de herramientas para restringir exportaciones.

9. Uno de los pocos instrumentos que utilizaron los países que crecieron en participación porcentual del comercio internacional, y que Argentina también empleó, fueron los diferenciales arancelarios de importación y exportación para productos originados en el agro. Sin embargo, su aplicación debería regularse para ser empleados solamente cuando se dan las condiciones internas e internacionales propicias para generar aumentos de valor agregado y/o complejidad tecnológica.

9. Con respecto a la legitimidad de políticas que Argentina podría emplear para favorecer la expansión de sus exportaciones concluimos que:

9.1. En el ámbito de la OMC, la aplicación tanto de aranceles a la importación (respetando las Listas OMC), como a la exportación, son medidas válidas y permitidas. Inmediatamente relacionado a este tema se encuentran los diferenciales arancelarios, en ambos sentidos, que pueden ser utilizados para agregar valor a la producción y exportación. Respecto de las restricciones y prohibiciones a la exportación, son aplicables, pero de manera excepcional.

9.2. En relación a las exenciones tributarias, básicamente se busca evitar que por medio de las mismas se otorguen subvenciones a la exportación, así que de cumplir con dichas obligaciones, son válidas.

9.3. Tanto los contingentes arancelarios como las licencias de importación son herramientas permitidas por la OMC, pero no deben ser utilizadas como mecanismos para obstaculizar el comercio o limitarlo indiscriminadamente.

9.4. Tanto las zonas francas como el Drawback, están amparados por la normativa internacional, y por ende, están permitidas.

9.5. La política monetaria de los países no está regulada por la OMC, la cual remite para su tratamiento al FMI. De las disposiciones de este último se desprende que la utilización del tipo de cambio para favorecer las exportaciones, mediante devaluaciones competitivas por ejemplo, se encuentra vedado.

9.6. El fomento de la inversión privada, por parte del Estado, está permitido por la OMC, siempre que no se trasvasen los límites y se convierta en un subsidio.

9.7. Similar a lo anterior es el caso de la inversión pública. Los países pueden invertir en ámbitos tales como Ciencia y tecnología, Educación, Marketing e Infraestructura, pero respetando las disposiciones en materia de subsidios.

9.8. Las ECE pueden ser utilizadas como un medio para el fomento de la producción y exportación. La OMC las permite, pero impone una serie de obligaciones a los países que las posean.

---

<sup>32</sup> Ver los estudios comparativos que ha realizado la Fundación INAI con la colaboración del Programa de Inserción Agrícola: [http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/Informe\\_Final\\_Martini.pdf](http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/Informe_Final_Martini.pdf)

9.9. Los Acuerdos Comerciales no solo están permitidos en la OMC, sino que son vistos como uno de los mecanismos más importantes para el desarrollo del comercio.

9.10. Las medidas de defensa comercial pueden ser utilizadas para proteger las ramas de producción nacional, pero solo bajo determinadas circunstancias explícitamente estipuladas por la OMC, y no como un mecanismo de obstaculización del comercio.

9.11. La utilización de subsidios se encuentra vedada para los miembros que no los consignaron en sus listas al momento de la concreción de la OMC. Sin embargo, aquellas subvenciones que no impliquen alguno de los efectos desfavorables señalados, se encuentran permitidas.

## **Bibliografía**

BID. Estilos de desarrollo y modalidades de inserción: un análisis comparativo en la perspectiva de la economía global. 2008. <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01983a03.pdf>

China. Minister of Commerce. The 11<sup>th</sup> five-year development plan on export of agricultural products. 2008. <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/t11fdpoeoap675/>

Fundación INAI. Análisis de factibilidad de generar valor agregado mediante los complejos cerealero y oleaginoso en base a experiencias de países desarrollados. Febrero 2002.

Fundación INAI con la colaboración del Programa de Inserción Agrícola del BID BOMIN. Base de textos legales y jurisprudencia de la OMC. <http://www.basesinsercionagri.org.ar/base2/bases.htm>

Illescas, Nelson. La regulación de los mercados a través de Empresas Comerciales del Estado en la OMC. Fundación INAI. Mayo 2009.

Informa Economics. The China Soybean Industry Policy. Agosto 2008. [http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/china\\_soybean\\_industry\\_policy\\_final\\_report.pdf](http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/china_soybean_industry_policy_final_report.pdf)

Martini, María. Relevamiento de instrumentos destinados a limitar total o parcialmente las exportaciones. BID – FOMIN. Apoyo a los procesos de apertura e integración al comercio internacional. [http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/Informe\\_Final\\_Martini.pdf](http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/Informe_Final_Martini.pdf)

Nogués, J. y Porto, A. (Coordinadores), et al. Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial. Noviembre 2007. Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.

OECD. Review of Agricultural Policies: Chile. Paris. 2007. [http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en\\_2649\\_33797\\_40171161\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en_2649_33797_40171161_1_1_1_1,00.html)

OMC. Exámenes de las políticas comerciales referidas a Brasil, Chile, China, Comunidades Europeas, Estados Unidos, Nueva Zelandia, y Tailandia. [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/tpr\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm)

Organización Mundial de Comercio (OMC). Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Los Textos jurídicos. GATT. Ginebra. 1994.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Peri, Graciela. Prioridades de las políticas de comercio exterior de Argentina. Abril de 2008. [http://www.inai.org.ar/sitio\\_nuevo/publicaciones.asp?categoria=Políticas%20de%20comercio%20exterior%20de%20Argentina](http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/publicaciones.asp?categoria=Políticas%20de%20comercio%20exterior%20de%20Argentina)

**Anexo 1. Exportaciones Agrícolas de Países Seleccionados  
(en millones US\$ corrientes y %)**

País	Exportaciones agrícolas totales		Participación en el comercio mundial (%)		Crecimiento participación % en comercio mundial e/1980-2 y 2005-7 <sup>1</sup>
	Promedio 1980-82	Promedio 2005-07	Promedio 1980-82	Promedio 2005-07	
Mundo	287.618	973.450	-	-	-
Chile	1.090	11.740	0,38	1,21	217,87
Polonia	1.188	12.054	0,41	1,23	199,72
España	3.968	32.392	1,38	3,34	142,44
China	4.381	33.369	1,53	3,43	124,60
México	2.131	14.205	0,74	1,46	97,87
Túnez	207	1.376	0,07	0,14	96,94
Indonesia	3.367	18.467	1,16	1,88	61,76
Tailandia	4.194	21.443	1,46	2,20	50,17
Alemania	12.287	62.409	4,27	6,40	49,76
Ecuador	779	3.802	0,27	0,39	44,41
Italia	6.355	30.638	2,21	3,15	42,61
Holanda	16.657	75.441	5,80	7,76	33,91
India	2.835	12.881	0,99	1,31	33,02
Uruguay	603	2.519	0,21	0,26	23,64
Marruecos	648	2.669	0,22	0,28	23,31
Brasil	10.107	40.934	3,51	4,20	19,68
Argentina	5.793	23.085	2,01	2,36	17,11
Irlanda	2.884	11.075	1,00	1,14	14,01
Costa Rica	702	2.701	0,24	0,28	13,39
Turquía	2.410	8.923	0,84	0,92	9,01
Nueva Zelanda	3.918	14.095	1,36	1,45	6,43
Dinamarca	6.113	19.244	2,13	1,99	-6,62
Kenia	626	1.919	0,22	0,20	-9,31
Francia	19.156	58.112	6,65	5,99	-10,02
Malasia	5.404	16.488	1,88	1,68	-10,45
Canadá	15.027	44.699	5,23	4,62	-11,75
Guatemala	854	2.357	0,30	0,24	-18,57
Sri Lanka	643	1.747	0,22	0,18	-19,86
Mauricio	252	633	0,09	0,07	-25,01
Australia	9.362	21.913	3,26	2,28	-30,06
Hungría	2.316	5.240	0,81	0,53	-34,03
Pakistán	1.017	2.231	0,35	0,23	-34,27
Colombia	2.372	5.116	0,82	0,53	-35,94
Sudáfrica	2.579	5.280	0,89	0,55	-38,71
Malawi	240	495	0,08	0,05	-39,57
Estados Unidos	49.287	96.283	17,12	9,87	-42,33
Costa de Marfil	2.126	3.591	0,74	0,37	-49,55
Singapur	3.138	5.198	1,09	0,53	-50,92
Filipinas	2.192	2.916	0,76	0,30	-60,36
Argelia	108	88	0,04	0,01	-75,83
Etiopía	-	921	-	0,09	-
Kazajstán	-	1.259	-	0,13	-
Rusia	-	18.324	-	1,86	-
Ucrania	-	5.548	-	0,57	-
Vietnam	-	9.527	-	0,97	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la OMC.

Notas: 1 Si bien en la columna "Participación en el comercio mundial" se volcaron los datos con sólo dos decimales, las cifras de "Crecimiento participación % en comercio mundial" fueron elaboradas tomando en cuenta todos los decimales de los datos correspondientes a las dos columnas anteriores.