

SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA  
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola  
9 MAR 1995  
IICA - CIBIA

**ESTUDIO DE COMPETITIVIDAD  
AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL**

**POLITICAS Y BARRERAS EN EL COMERCIO  
INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS**

Documento de Trabajo No. CAA/13

Octubre de 1993

00006222

HEA  
E71  
I91

**SECRETARIO DE PROGRAMACION ECONOMICA  
LIC. JUAN JOSE LLACH**

**SUBSECRETARIO DE PROGRAMACION MACROECONOMICA  
DR. JOAQUIN COTTANI**

**SUBSECRETARIO DE PROGRAMACION SECTORIAL E INTEGRACION  
LIC. ALEJANDRO MAYORAL**

**SUBSECRETARIO DE DESREGULACION Y ORGANIZACION ECONOMICA  
LIC. PABLO ROJO**

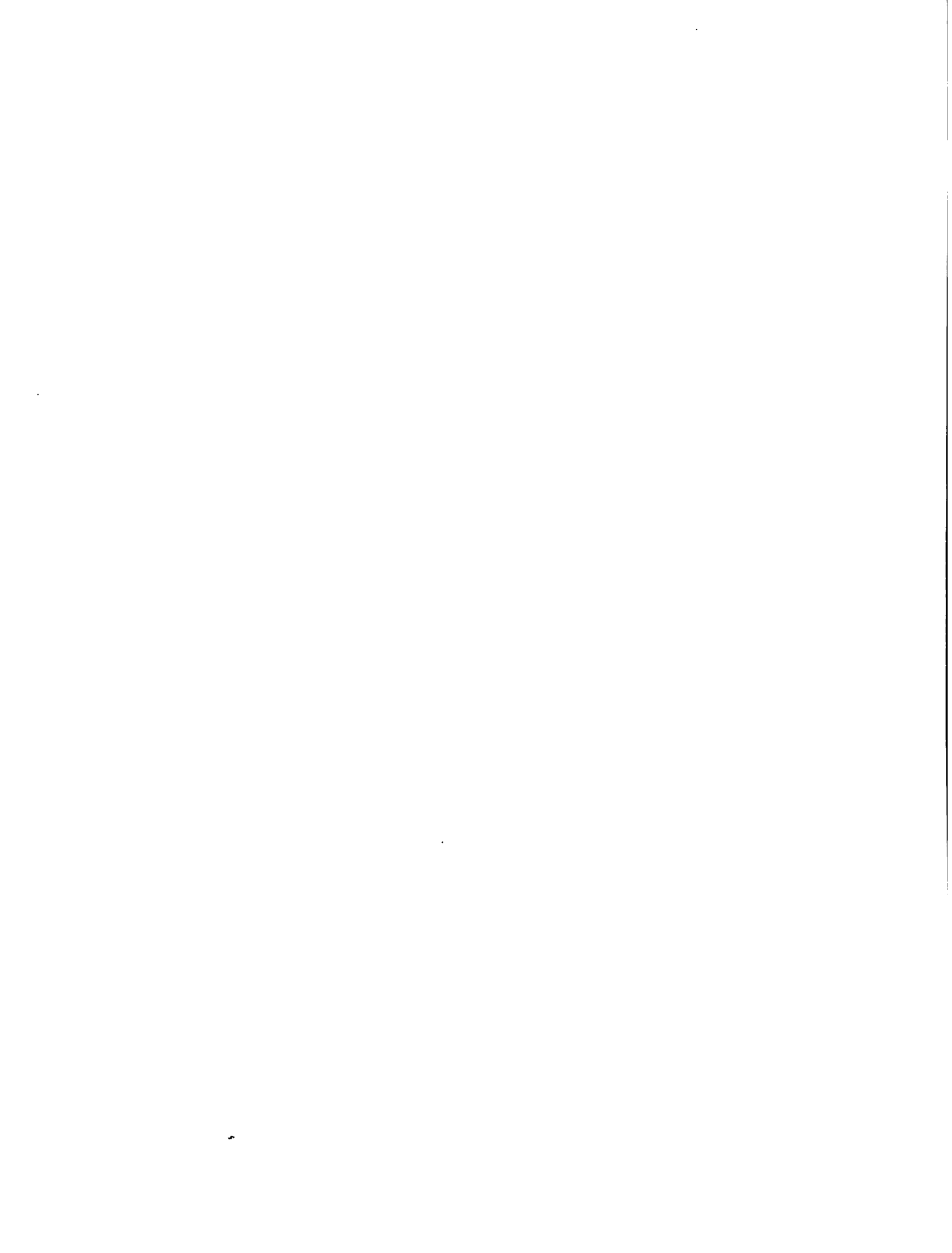
**DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS  
DR. HECTOR MONTERO**

**SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA  
ING. AGR. FELIPE CARLOS SOLA**

**SUBSECRETARIO DE PRODUCCION AGROPECUARIA Y MERCADOS  
ING. AGR. FELIX MANUEL CIRIO**

**SUBSECRETARIO DE ECONOMIA AGROPECUARIA  
LIC. JESUS LEGUIZA**

**REPRESENTANTE DEL I.I.C.A. EN LA ARGENTINA  
ING. AGR. GONZALO ESTEFANELL**



**COORDINADORES TECNICOS**

**Lic. Juan Carlos Del Bello  
Lic. Edith S. de Obschatko**

**AUTOR DEL DOCUMENTO CAA/13**

**MARIA EUGENIA ITURREGUI Y NOEMI WADE**

*Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores  
y no necesariamente coinciden con las de las entidades auspiciantes*



En 1992, la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos firmó una Carta de Entendimiento con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para la realización de un estudio de competitividad del sector agropecuario y agroindustrial. Asimismo, acordó con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, y con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) la cooperación de estos organismos en áreas específicas.

Desde el punto de vista metodológico, el Estudio de Competitividad Agropecuaria y Agroindustrial intenta avanzar sobre los estudios tradicionales que consideran exclusivamente los productos primarios. Se ha adoptado para ello un enfoque metodológico de "cadenas agroindustriales", incluyendo en cada estudio el análisis de la etapa primaria y algunos aspectos de la primera fase de elaboración.

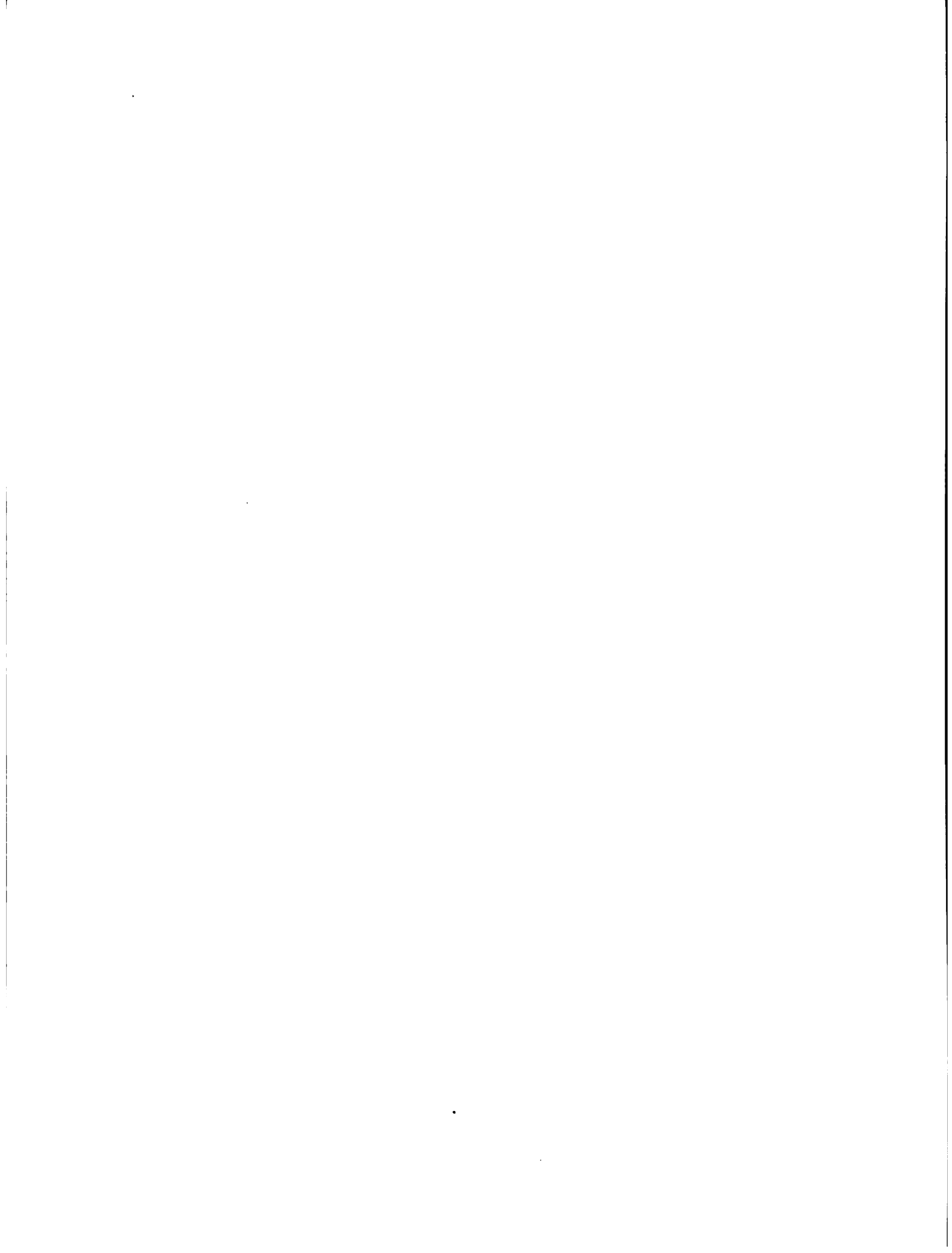
Los productos incluidos en el estudio son los siguientes: trigo, maíz, soja, girasol, aceites y harinas; carne vacuna, ovina y aviar; productos lácteos; manzanas, peras, cítricos, jugos; tomate para industria; productos agropecuarios no tradicionales.

Para cada uno de estos productos o grupos de productos se sigue una presentación homogénea, que comprende el análisis del contexto internacional, los indicadores de competitividad y desempeño del subsector en la Argentina, los factores determinantes de la competitividad y el balance y perspectivas.

Paralelamente, se desarrollaron estudios específicos sobre áreas de política que presentan especial interés para las perspectivas del sector agropecuario y agroalimentario: comercio internacional, perfil tecnológico de la producción agropecuaria, transporte terrestre, crédito agropecuario, lineamientos de políticas para la competitividad, algunos de los cuales también se presentan en esta oportunidad.

Con la publicación de estos informes se ponen a disposición pública los resultados obtenidos, como forma de realizar un primer aporte a la discusión de esta problemática tan significativa para la economía argentina.

Buenos Aires, Octubre de 1993





## INDICE

### **I. POLITICAS DE COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS**

#### **1. Situación del comercio internacional**

Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio.....	2
Las barreras no arancelarias en el comercio mundial.....	4
Regionalismo y bloques económicos.....	6
Hechos recientes y perspectivas en el comercio internacional.....	10

#### **2. Políticas agrícolas nacionales**

Política Agrícola Común (PAC).....	12
Política interna de EE.UU.....	16
Medición de la protección efectiva.....	19

#### **3. La Ronda Uruguay y las perspectivas del comercio internacional.....**

Propuesta efectuada por EE.UU.....	23
Propuesta de la CEE.....	24
Propuesta de Japón.....	24
Propuesta del Grupo Cairns.....	25
Posible impacto de un acuerdo multilateral en la Ronda Uruguay.....	27

#### **4. Síntesis y Conclusiones.....**

### **II. LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS A LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS EN LA CEE Y LOS EE.UU.**

#### **1. Introducción.....**

#### **2. Intercambio comercial argentino con la CEE y EE.UU.....**

Las exportaciones a la CEE.....	31
Las exportaciones a EE.UU.....	32

#### **3. Las estimaciones de IF e IC**

Análisis por tipo de barrera.....	33
Análisis por tipo de producto.....	35

#### **4. Síntesis y conclusiones.....**

Anexo I.....	44
--------------	----

Bibliografía.....	47
-------------------	----



## **I. POLITICAS DE COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS**

### **1. Situación del comercio internacional<sup>1</sup>**

#### **Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio**

El comercio mundial, durante las décadas de 1930 y 1940 se redujo considerablemente por la existencia de medidas proteccionistas, lo que influyó negativamente en el desempeño de la economía mundial.

Con posterioridad a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, se visualizó la necesidad de reorganizar el mismo partiendo de una concepción del comercio libre y multilateral. Con tal idea y con el liderazgo de EE.UU. en el año 1947 se creó el GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), un acuerdo internacional que promovió el desarrollo de un conjunto de normas y principios para ordenar y liberalizar el comercio entre las naciones en un marco multilateral.

Las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales (hasta la actualidad han sido ocho) lograron su cometido principal entre los países desarrollados, ya que los aranceles cayeron de un 40% a fines de la Segunda Guerra Mundial a aproximadamente el 5% al finalizar la Ronda Tokio en 1984. Por ejemplo, en 1989 el arancel promedio de EE.UU. para las importaciones de países en desarrollo era del 5.3% y sólo existía un 20% de los productos libre de impuestos.

Argentina no fue miembro del GATT hasta 1960, cuando se presentó la solicitud de adhesión. En virtud de estos acuerdos, ratificados posteriormente por ley, nuestro país obtuvo concesiones comerciales de rondas anteriores. Entre las principales se cuenta la posibilidad de exportar soja y sus subproductos a la comunidad con arancel cero, la participación en la cuota GATT de carnes a la CEE -posteriormente incrementada-, y el arancel de 26% para carnes enlatadas y cocidas (todas negociaciones acordadas en la Ronda Dillon). La participación argentina en la Ronda Kennedy dió lugar a nuevas concesiones, entre ellas la ampliación de la cuota GATT y la reducción de las tarifas para carnes enlatadas y cocidas por parte de EE.UU., Canadá y Sudáfrica.

EE.UU. fue el impulsor de la mayor corriente de comercio a partir de la segunda guerra mundial. Sin embargo los países en desarrollo, que se encontraban en general en un proceso de sustitución de importaciones, tuvieron serias dificultades en incorporarse a estos flujos comerciales. El desequilibrio existente entre los países industrializados y los no desarrollados trajo como consecuencia la búsqueda de cursos de acción destinados a mejorar el comercio externo de estos últimos países.

---

<sup>1</sup> Este documento fue finalizado en septiembre de 1992.

Como consecuencia de esto, los países desarrollados pusieron en vigencia, a través de una excepción aprobada en 1972 en el GATT, el Sistema de Preferencias Generalizadas, consistente en la reducción de aranceles para listas de productos provenientes de los países en desarrollo (PED), en general en cantidades limitadas y por tiempos acotados, que se pueden renovar. Otra característica del SPG, es que son unilaterales y no recíprocas, o sea que se conceden sin negociación y pueden ser revocadas por el país otorgante de la misma. Entre los países desarrollados que han otorgado estos beneficios se encuentran EE.UU., Japón, C.E.E., Canadá, Suiza, Noruega, Austria, Nueva Zelanda y Australia.

En la práctica el SPG, ha concedido beneficios muy considerables a un grupo muy concentrado de países. En el caso de los EE.UU., los beneficios se concentraron en Israel, Corea, Hong Kong, Taiwán y Brasil. Por otra parte la mayor parte de las exportaciones de América Latina a EE.UU. caen dentro del mismo sistema. En el caso de la CEE se han dirigido a sus ex colonias y a otros países con los que tienen lazos preferenciales (ej. Turquía y los países del Mediterráneo).

De la Balze<sup>2</sup>, estima que aproximadamente el 25% de las exportaciones argentinas a EE.UU. y 17% de las que se dirigen a la CEE. se benefician con este régimen.

Estas medidas se han ido recortando con el tiempo, ya que la expansión de las exportaciones industriales de los países asiáticos ha reducido el interés de los países desarrollados en otorgar concesiones a los PED. Por su parte, EE.UU. introdujo excepciones en sus leyes de comercio y eliminó a los países con mayor desarrollo relativo.

El acuerdo del GATT facilitó el crecimiento del comercio internacional en las últimas décadas, sin embargo el menor ritmo de crecimiento de los países desarrollados en las últimas veinte años contribuyó a generar tensiones internas que se tradujeron en un mayor proteccionismo de sus economías. En la actualidad en el comercio internacional rigen numerosas trabas y restricciones al libre intercambio, utilizadas por los mismos países signatarios del acuerdo. Es decir, se comenzaron a usar otras medidas para controlar los flujos comerciales debido a que la incidencia del arancel como mecanismo regulador se vio debilitada.

Por otra parte el GATT no contempla mecanismos claros para regular la competencia y la protección. Los países miembros sólo cuentan con la "cláusula de salvaguardia", pero esta norma extrema, requiere que las medidas de protección sean no discriminatorias, transitorias y que se compense a los exportadores perjudicados. Este recurso permite impedir la destrucción de industrias, asegurando a cada país el tiempo

---

<sup>2</sup> De La Balze, F. La inserción de la Argentina en el Comercio Internacional.

necesario para ajustar su estructura productiva. Esta disposición del GATT es muy ambigua respecto del tipo de medidas que pueden tomarse -restricciones cuantitativas o aranceles de nación más favorecida-. Esta falta de claridad para su implementación ha generado fricciones entre los países desarrollados y los en desarrollo y en la práctica sólo ha sido utilizada en contadas ocasiones.

Entonces, como una forma de limitar la competencia, los gobiernos han recurrido a restricciones discriminatorias y selectivas como mecanismos alternativos a los tradicionales del GATT. Un claro ejemplo de ello es el Acuerdo Multifibras que rige en el comercio de productos textiles.

### Las barreras no arancelarias en el comercio mundial

Como ya fue señalado, el papel predominante que en este momento tienen estas barreras, se debe por un lado a la pérdida de importancia relativa de los aranceles para frenar el comercio internacional, y por otra parte al interés que tienen los gobiernos de los países que las utilizan en su mantención, ya que constituye la forma más sencilla de controlar los flujos comerciales y de implementar políticas de protección de ciertas producciones nacionales.

El concepto de barrera no arancelaria es sumamente amplio, en principio es considerada así toda intervención del gobierno en la producción y el comercio, con excepción de los aranceles, que pueda afectar a los precios relativos, las estructuras de mercado y las corrientes comerciales internacionales<sup>3</sup>.

Según un estudio del GATT se han identificado más de 40 categorías de barreras no arancelarias. Por su parte, la clasificación de UNCTAD contiene aún más, reunidas en los siguientes grupos: Medidas paraarancelarias, medidas de control de la cantidad, concesión automática de licencias, medidas monetarias y financieras, medidas de control de precios, medidas monopolísticas y otras medidas.

Algunas de estas medidas no arancelarias, como las acciones "antidumping" y los "derechos compensatorios", están permitidos por el GATT y forman parte de la legislación comercial de casi todos los países. Las primeras son usadas contra mercaderías importadas que son vendidas a precios por debajo de sus costos de producción. Los segundos son aplicados contra importaciones que son subsidiadas en sus respectivos países.

Otras medidas no arancelarias no incluidas en las normas del GATT son las "restricciones voluntarias a las exportaciones" (RVE) (en muchas ocasiones estas decisiones son tomadas a través de métodos coercitivos), y los "acuerdos de ordenamiento de

---

<sup>3</sup> UNCTAD, La Base de Datos de la UNCTAD sobre Medidas de Control del Comercio. UNCTAD/DDM/Misc.18, 5 de marzo de 1990.

mercado" (AOM). Estas medidas son consideradas "medidas de zona gris", y según un informe de la OCDE, ha estimado que a mediados de la década pasada aproximadamente el 20% de los productos industriales importados por los países desarrollados estaban sujetos a medidas de la "zona gris".

En un trabajo realizado por CEPAL<sup>4</sup>, se describen los dos tipos de medidas no arancelarias aplicadas por la CEE: el primer tipo comprende las medidas comunitarias aplicadas por todos los Estados miembros (medidas "comunitarias"), el segundo tipo son las medidas nacionales aplicadas por los distintos países y las medidas comunitarias que no aplican todos los Estados miembros (medidas "nacionales").

En el sector agrícola, la mayor parte de las medidas no arancelarias se aplica en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), la cual afecta a productos de clima templado (incluido el azúcar) que constituyen casi las tres cuartas partes del valor de las importaciones agrícolas de la CEE. Las medidas utilizadas se diferencian según los productos tratados, por ejemplo, los precios de referencia, se aplican entre otros a las frutas y legumbres, vino, semillas y pescado. Otro tipo de medidas son las restricciones voluntarias de las exportaciones, en virtud de las que, por ejemplo Argentina y Chile firmaron acuerdos para limitar las exportaciones de carne ovina y caprina y a cambio reciben preferencias en el marco de contingentes arancelarios. En la práctica, las instituciones comunitarias han recurrido a contingentes y a acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones. El comercio afectado por derechos antidumping y compensatorios y por medidas de salvaguardia ha registrado un importante aumento.

Las medidas nacionales de mayor uso son las restricciones cuantitativas, principalmente contingentes y licencias no automáticas. Sin embargo, estas medidas están liberalizándose progresivamente y prácticamente desaparecerán al constituirse el mercado único europeo a fines de 1992. Por otra parte se debe mencionar que en el sector agrícola estas medidas son poco importantes comparadas con las barreras comunitarias.

En general, se puede afirmar que estos mecanismos alternativos han permitido nuevas y mayores formas de selectividad, ya que no sólo se puede discriminar por país y sector sino también por empresas determinadas del país exportador que pueden ser acusadas de obtener subsidios o utilizar mecanismos poco claros para la exportación, siendo muy susceptibles de discriminación aquellas firmas de los países en desarrollo, que se muestren más dinámicas y competitivas a nivel internacional.

La existencia de estas restricciones cuantitativas ha promovido la aparición de nuevos exportadores y la formación de

---

<sup>4</sup>CEPAL, Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la CEE.

"carteles" que obtienen sobrebeneficios por la existencia de este mercado "cupificado". Se ha producido un desvío del comercio hacia los países que están exentos o tienen menor nivel de restricciones.

Es difícil medir el impacto de todas estas medidas sobre el comercio mundial, sin embargo algunos trabajos de UNCTAD y el BM demuestran que los países en desarrollo son los más afectados por estos mecanismos, especialmente en los sectores productores de bienes cuya productividad ha disminuído en términos relativos en los países industrializados. Casi el 70% de los acuerdos cubren exportaciones de productos siderúrgicos, textiles y agrícolas.

Como ejemplo de este proceso, es interesante observar las cifras de cobertura de las BNA aplicadas por EE.UU. a las importaciones de América Latina y México, según grupos de bienes.

Cobertura de las medidas no tarifarias aplicadas por EE.UU. a las importaciones provenientes de América Latina y México, por sectores.  
Año 1990. En porcentaje

Sector	América Latina	México
Total	11.6	6.7
Manufacturas Total	11.4	7.3
Textiles	66.0	80.7
Vestido	60.7	93.0
Cuero	33.9	0.1
Alimentos, Bebidas y Aceites comestibles	9.9	2.2
Bienes Agrícolas Primarios	15.5	0.3

Fuente: UNCTAD Trade and Development Report, 1991.

### Regionalismo y bloques económicos

Durante la década del '80 se produjo un auge significativo de las negociaciones bilaterales, realizadas la mayor parte de las veces fuera del marco del GATT.

Como consecuencia de la efectividad de las negociaciones en el GATT, los aranceles se han reducido notablemente, sin embargo han tomado gran impulso las barreras no arancelarias y las medidas gubernamentales de apoyo a la exportación. La liberalización de estas nuevas restricciones en el marco del GATT, se ha tornado más compleja, debido a que la cláusula de "nación más favorecida" hace que, las concesiones otorgadas a un país se otorguen a todos los demás miembros del GATT. Debido a que estas decisiones afectan medidas de política interna se ha tendido hacia las negociaciones bilaterales.

Es decir que, mientras ciertos sectores del comercio internacional están basados en los principios del GATT, respetando los principios de "nación más favorecida", "reciprocidad difusa" y "no discriminación"; se observa en otros, el importante crecimiento de las relaciones regionales y bilaterales donde los criterios que imperan son los de reciprocidad específica y selectividad en los tratos comerciales.

Estos mecanismos se dan cuando un grupo de naciones se ponen de acuerdo en liberalizar el comercio entre ellas, sin extender dichas ventajas al resto del mundo. Los ejemplos más destacados son la CEE y los acuerdos de EE.UU. con Canadá y México (NAFTA).

\* CEE.

La Comunidad, creada en 1957, abarca hoy doce países (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, España, Holanda, Dinamarca, Bélgica, Irlanda, Grecia, Portugal y Luxemburgo). Los países miembros han delegado en la CEE el manejo de la política comercial internacional de la región. El comercio intracomunitario creció rápidamente y representaba en 1990 casi el 60% del comercio total de los países que componen la comunidad.

La CEE, tiene además acuerdos con otras naciones europeas a través de la "Asociación Europea de Libre Comercio" (EFTA), y también "acuerdos de asociación" con Chipre, Malta y Turquía y de cooperación con varios países del Este europeo, así como relaciones comerciales privilegiadas con la mayoría de sus ex colonias, a través de la Convención de Lomé.

En 1985, acordaron la creación de un mercado único (SEM) a partir del 1° de enero de 1993. El objetivo es crear un mercado único y eliminar o reducir las barreras que aún impiden la circulación libre de bienes, servicios, capital o mano de obra entre los países miembros.

Simultáneamente con la creación del SEM, surgiría el acuerdo EEA, Area Económica Europea, que es la unión de la CEE y EFTA. Esta zona abarcará 19 países y un mercado de 400 millones de personas, que se constituirá formalmente a partir de 1993. En el acuerdo se aplica la libre movilidad de bienes, personas, capitales (con algunas restricciones) y servicios en toda el área, sin embargo el capítulo agrícola tiene un tratamiento especial, ya que los países de la EFTA podrán tener políticas agrícolas internas independientes. Este acuerdo logrará mayores beneficios para los países integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio, aunque sin gozar de los beneficios de la CEE y por este motivo Austria, Suecia y Suiza han solicitado su incorporación a la CEE.

Por otra parte, Checoslovaquia, Hungría y Polonia intentan obtener un acuerdo con la comunidad que les permita utilizar los beneficios del SEM por 10 años.



El impacto de Europa integrada en un solo mercado se traduciría en un incremento de la demanda y distintas condiciones para el acceso a la CEE, en cambio la incorporación de EFTA tendría menores consecuencias ya que se trata de un mercado de menor tamaño.

El mercado unificado se traduciría en una disminución de costos que aumenten la competitividad de sus industrias y en un plazo mediano obtener economías de escala. Esto produciría una desviación del comercio de importación. El mayor efecto de la unificación se observará en los productos manufacturados, que tienen una elasticidad-ingreso de la demanda superior a los productos primarios. Para los países en desarrollo se estima que el SEM significará un incremento en las exportaciones a la CEE en 10.000 millones de dólares (0.7% de las exportaciones de 1988). Los principales beneficiarios serán los exportadores de petróleo de Asia Occidental y Africa del Norte y las manufacturas del SE. Asiático. Para los países latinoamericanos y otros en desarrollo el efecto esperado es mucho más modesto.

En el caso de los productos alimenticios, la CEE protege su agricultura a través de la PAC (Política Agrícola Comunitaria), y la liberalización de la misma depende de las negociaciones multilaterales que se están desarrollando en la Ronda Uruguay.

#### \* Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)

La Asociación Europea de Libre Comercio fue formada en 1960 por Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y el Reino Unido para promover el libre comercio entre ellos. Finlandia se integró como miembro asociado en 1961 y se le permitió una menor reducción de las tarifas y mantener restricciones cuantitativas en otros bienes, pasó a ser integrante en 1986. Islandia se asoció en 1970 y Liechtenstein en 1991. Inglaterra y Dinamarca en 1973 pasaron a ser miembros de la CEE y Portugal en 1985.

La población total de la asociación es de 32 millones de habitantes y el PBI de 842 billones de dólares, sus integrantes forman parte del grupo con mayores ingresos per cápita.

#### \* EE.UU.-Canadá-México (NAFTA)

En enero de 1989, se puso en marcha el Acuerdo entre los EE.UU. y Canadá para la creación de una zona de libre comercio que se completaría en 1998. En el acuerdo se prevé la desaparición gradual, en un plazo de 10 años, de los aranceles y restricciones que aún subsisten. Algunos sectores sensibles, como por ejemplo la agricultura fueron excluidos del acuerdo.

En 1991, se iniciaron las negociaciones para acordar una zona de libre comercio entre México, EE.UU. y Canadá. Este acuerdo incluye mejorar el acceso a los mercados y eliminar gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias. Debido al diferente estado de desarrollo entre los países signatarios

del acuerdo, seguramente este tendrá muchas excepciones y su transición será más larga que en el caso del firmado previamente con Canadá.

En los últimos años las economías canadiense y mexicana se han ido integrando a la de los EE.UU y en 1988 el comercio intrazonal representó casi el 26% del comercio total de la zona.

#### \* Este asiático

Esta región incluye Japón, los NPI asiáticos y en segundo rango a los países del ASEAN<sup>5</sup> y a China. Esta área se convirtió en la década del '80 en la de mayor crecimiento en el comercio internacional. Estos países centraron su crecimiento en las exportaciones de productos industriales aprovechando las oportunidades que les brindó la liberalización del comercio internacional en estos rubros, impulsada por el GATT. El mercado norteamericano ha sido y es actualmente el factor más importante en el crecimiento de estos países.

El crecimiento del comercio intrarregional ha sido más lento y en la actualidad representa aproximadamente el 35% del comercio total de la región. Según De La Balze no es esperable en los próximos años una tendencia al regionalismo cerrado, salvo si se cerrara el mercado de los EE.UU. y se intensificaran las tendencias proteccionistas en el mundo entero.

#### \* América Latina

En América Latina hay cuatro grupos de comercio regionales:

\* Pacto Andino: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela

\* Mercado común Centroamericano (CACM): Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

\* Mercado Común del Caribe (CARICOM) que comprende 12 países de la zona

\* ALADI: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay y el Pacto Andino.

En estas asociaciones varían los mecanismos de integración, desde plena a zonas de libre comercio; todos adoptan el principio de "nación más favorecida".

El primer antecedente de integración en el que participa Argentina fue la ALALC en 1960, en que se intentó crear una zona de libre comercio a través de una eliminación gradual de aranceles y barreras no arancelarias. En 1980 se crea la ALADI,

---

<sup>5</sup> Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (1967): Brunei Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia.

Asociación Latinoamericana de Integración. Los resultados de estos dos intentos han sido muy pobres. En 1990 el comercio intrarregional representaba sólo el 12.5% del comercio total de la región. En la actualidad Argentina ha iniciado un proceso de integración con Brasil, Paraguay y Uruguay, para conformar un mercado común MERCOSUR, a concretarse en 1995.

#### \* Mercosur

Desde 1985, Argentina y Brasil comenzaron negociaciones para concretar un proceso de integración. En 1986 se firman los "protocolos" o acuerdos sectoriales que incluían por sector negociado, listas comunes de bienes con arancel cero. En 1988 se firma un acuerdo por el que se define crear un mercado común en el término de 10 años. En 1990 este plazo es acortado a cinco años, quedando como fecha límite para la conformación de dicho mercado el 31 de diciembre de 1994. En marzo de 1991, se incorporaron Paraguay y Uruguay al proyecto de conformación del mercado común o Mercosur.

En este marco se prevé la remoción de las barreras arancelarias y no arancelarias, la creación de un arancel externo común, la armonización de políticas macroeconómicas que afectan los flujos comerciales y la coordinación de políticas sectoriales. Las rebajas arancelarias son lineales, generalizadas y automáticas, produciéndose cada 6 meses. Se iniciaron el 1° de enero de 1991 con una disminución de aranceles del 40%, la segunda disminución se produjo en julio y su magnitud fue del 7%.

El comercio intrarregional ha experimentado un aumento, pero su magnitud es aún muy modesta. En 1990, el comercio de Brasil con Argentina representaba el 3.3% de su comercio total y el comercio de Argentina con Brasil era del 12% del comercio total de este país.

#### Hechos recientes y perspectivas en el comercio internacional

El comercio internacional ha crecido más rápido que la producción mundial. Este proceso ha demostrado una creciente globalización y aumento de la interdependencia de la economía internacional. Sin embargo, simultáneamente con este proceso de integración, se han agudizado las formas de competencia y proteccionismo entre empresas y países y se han acentuado los conflictos comerciales.

En los últimos años se ha producido una desaceleración de la expansión del comercio mundial y de los flujos financieros y un debilitamiento de los precios de los commodities. El principal factor de este acontecimiento ha sido la recesión en EE.UU.. También contribuyó a este proceso la situación creada en Europa del Este y la crisis del Golfo. Los problemas de pago de la deuda externa, propiciaron que en los países en desarrollo se expandiera la producción -con la consiguiente caída de precios- y, también, se tendió a disminuir los flujos de importaciones.

La tasa de crecimiento del comercio mundial cayó del 7% en 1989 a 4.3% en 1990, y se estima que en 1991 siguió descendiendo. Se prevé que el crecimiento de 1992 habría sido del 6.0%.

En 1990 el dólar depreciado contribuyó a mantener el crecimiento de las exportaciones de EE.UU., en tanto las exportaciones japonesas a EE.UU. disminuyeron. La CEE tuvo la menor tasa de crecimiento en su comercio, sin embargo aumentaron las transacciones intercomunitarias.

Los países en desarrollo seguirían una tendencia decreciente pero más atenuada y el crecimiento proyectado para el 92 sería mayor. En cambio, en Latinoamérica cayó de 2.5 a 2% entre 1989 y 1990, pero el crecimiento proyectado para el 91 y 92 sería del 4% anual. Para que se produjera un crecimiento mayor en los países latinoamericanos, sería necesario un aumento de la inversión con fines de diversificar las exportaciones.

Las políticas comerciales se han caracterizado por su selectividad y un aumento de la persistencia del proteccionismo en los países desarrollados y por la liberalización del comercio en los países de Europa Central y del Este y en los países en desarrollo.

Los países en desarrollo han ajustado sus controles y las medidas no tarifarias cubren una mayor proporción de las exportaciones que en 1986 (comienzo de la Ronda Uruguay).

El proceso de integración regional está más avanzado en Europa. Según un informe de UNCTAD<sup>6</sup>, el mercado unido no abre expectativas de mayor comercio y su impacto en los países no participantes dependerá sobre todo de las políticas dirigidas a los terceros países más que a la misma integración.

Se ha producido una liberalización selectiva del comercio. Algunos de sus destinatarios principales son los países de Europa Central y del Este, por ejemplo, la extensión de la aplicación del SPG por parte de la CEE y otros países industrializados a Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia. También se han beneficiado los países del Caribe y algunos países andinos con respecto a la política aplicada por EE.UU..

Como contraparte se produjo para otros países un incremento en las restricciones en especial en textiles y vestidos principalmente por parte de EE.UU. Ha habido un incremento de los casos tramitados de anti-dumping para los países en desarrollo, temiéndose que estas medidas sean utilizadas con propósitos proteccionistas.

En resumen, se puede establecer un mayor uso de Medidas No Tarifarias por parte de EE.UU y la CEE y una tendencia a la liberalización tanto en los regímenes tarifarios como no arancelarios por parte de los países en desarrollo.

---

<sup>6</sup> UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1991.

## 2. Políticas agrícolas nacionales

El mercado internacional de productos agrícolas se ve afectado por las políticas nacionales de apoyo que adoptan los distintos gobiernos. Estas pueden incluir medidas de apoyo interno, protección en frontera y subvenciones a las exportaciones.

El origen, en general, de estas políticas fue la necesidad de mantener la capacidad agrícola interna por razones de seguridad alimentaria y para prestar asistencia al sector. Ahora bien, dichas medidas se han traducido en los países desarrollados de economía de mercado, en un exceso de capacidad estructural del sector.

Dada su repercusión en el mercado mundial, las políticas agrícolas de la CEE y de los EE.UU. se tratarán en detalle.

### Política Agrícola Común (PAC)

La política agrícola común se basa en los principios siguientes: 1) fijación común de los precios, 2) mercado común y preferencia comunitaria.

El objetivo básico de la PAC es proveer a los productores eficientes con un ingreso comparable a sus contrapartes industriales y asegurar la provisión de alimentos a precios razonables. El Tratado de Roma en su artículo 39 establece los siguientes cinco objetivos:

- 1- Incremento de la productividad agrícola a través del desarrollo nacional de la agricultura con una óptima utilización de los factores de producción.
- 2- Asegurar un nivel de vida razonable a los productores.
- 3- Estabilizar los mercados agrícolas.
- 4- Garantizar la provisión regular de alimentos a los consumidores.
- 5- Asegurar precios razonables a los consumidores.

El origen de la PAC se halla en la negativa de los Estados miembros originales de aceptar un sistema libre de comercio que redujese los ingresos de sus agricultores y por lo tanto, aunque se aceptó incluir la agricultura en el mercado común, se hizo bajo condiciones especiales.

Todas las regulaciones que gobiernan la organización común de los mercados para productos individuales han sido y son producidas por el Consejo de Ministros, conforme a la autoridad

conferida por el art. 43. De 1957 a 1962 se establecieron políticas comunes para cereales, carne porcina, huevos, carne de aves, frutas, hortalizas y vino. En los dos años subsiguientes se incorporaron lácteos, carne vacuna, aceites vegetales y grasas. El sistema común de precios para los principales productos -excepto azúcar- se habían establecido hacia fines de 1971.

La financiación de los gastos de la PAC se hace a través del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria), al cual en un principio contribuían todos los estados miembros, pero a partir de 1970, forma parte del presupuesto de la CEE y constituye el área de mayor gasto (la PAC absorbe las dos terceras partes del presupuesto de la CEE).

La política de fijación de precios de la PAC, tiene un alto impacto en las relaciones comerciales de la CEE. El mecanismo de precios varía según el producto, su diseño tiende esencialmente a apoyar los ingresos de los productores, mediante precios internos y un "sistema de prelievos"<sup>7</sup>. Este sistema conduce a la protección de los agricultores frente a la importación de productos de menor precio.

Los precios internos sostén y otras medidas son establecidas por el Consejo de Ministros de Agricultura de los estados miembros, de acuerdo a las propuestas presentadas por la Comisión Administradora de la PAC.

Para cada producto existirían cuatro categorías de precios: el indicativo, el umbral, el de intervención y el mundial.

Precio indicativo: Lo establece anualmente la Comisión al inicio del período para los cereales más importantes, basándose en el área de mayores costos. Es el precio más elevado.

Precio umbral: es el precio mínimo de venta para los productos importados, es variable con el fin de asegurar protección a los productos internos.

Precio de intervención: es el precio mínimo que la CEE garantiza para la compra de los stocks a los productores. Es un 5 a 10% menor que el precio indicativo. Si hay un exceso de oferta intervienen el FEOGA, el que adquiere los productos a un precio equivalente al mínimo interno.

Precio mundial: precio internacional que toma la CEE como referencia para fijar el precio umbral.

Alrededor del 80% de la asistencia total proporcionada a los agricultores es resultado de la fijación de precios y está financiado esencialmente por los consumidores. Este apoyo existe

---

<sup>7</sup> Sistema de sobretasas que se aplican a los productos importados y varían de acuerdo a los precios internacionales.

para granos, leche y productos lácteos, carnes, frutas y hortalizas, oleaginosas, tabaco, lino y azúcar.

Todos los precios, tasas y subsidios fijados en un nivel común por la PAC lo son en la unidad monetaria ECU (European currency unit) y deben convertirse en la moneda de cada país utilizando las "paridades verdes" (green rates); este sistema ha permitido cierta estabilidad en los precios agrícolas intra-comunitarios.

Es necesario aclarar que los mecanismos agromonetarios pueden neutralizar el efecto de la baja de precios medidos en ECUS. Es decir que puede verificarse que, ante una disminución en unidades monetarias europeas, los precios se mantengan constantes en marcos, francos, etc. Lo anterior se puede dar por la fijación posterior de las "paridades verdes" que tenderían a reducir el impacto de la baja de precios.

Los gravámenes a la importación y la subvención a la exportación se calculan teniendo en cuenta los precios de apoyo interno y los del mercado mundial y el objetivo de los mismos es anular la competencia de las importaciones aislando a la comunidad de las influencias de precios del mercado mundial.

La protección en frontera es distinta según los países involucrados. La CEE otorga preferencias arancelarias a los países del Mediterráneo, a los de ACP (Cuenca del Pacífico por la Convención de Lomé) y a otros de menor desarrollo. Sin embargo, tales preferencias muchas veces están limitadas por restricciones cuantitativas o de precio.

Los reglamentos sanitarios y fitosanitarios también se utilizan para restringir las importaciones y este es el motivo de preocupación de EE.UU. por la posibilidad de la inclusión de medidas de esta índole en la reforma del comercio de productos agrícolas.

En resumen, las barreras a la importación de productos agropecuarios (acceso a los mercados), constituye uno de los tres pilares en que se asienta el mecanismo de protección proporcionado por la PAC. Los otros dos pilares, íntimamente relacionados con el primero, son la ayuda interna y las subvenciones a la exportación.

Estos mecanismos, que aseguran a los agricultores precios superiores a los precios mundiales y un sistema de gravámenes variables que aíslan a la economía agraria comunitaria del resto de los mercados, han provocado que la CEE a partir de los '80 pase a ser exportadora neta de varios productos agropecuarios (lácteos, carne, trigo, etc.).

La necesidad de reforma de la PAC ha sido un tema recurrente en los últimos años, se ha ejercido presión en este sentido para aliviar el presupuesto de la CEE y para reconocer intereses exportadores de otros países, especialmente de aquellos que están

haciendo reformas económicas que ayuden a destrabar las negociaciones de la actual Ronda Uruguay.

Por otra parte subsisten de índole interno, como por ejemplo, dentro del actual sistema de precios continúa la disparidad de precios sostén que benefician a los productores más pudientes del norte en relación a los pequeños y pobres del sur. También existe preocupación por las consecuencias ecológicas de una agricultura intensiva condicionada por precios sostén altos. Además la incorporación de los países de la EFTA magnificaría los problemas actuales si no se modificase la PAC.

La caída de precios, la acumulación de stocks de carne vacuna y la reunificación de las Alemanias, contribuyeron a un incremento en los gastos de la PAC en 1991 del 32%.

En síntesis, en la década del '80 se registran varios hechos que señalan la necesidad de reformas a la PAC, algunos de ellos son:

1. Crecimiento importante del presupuesto agrícola de la CEE.
2. Acumulación de stocks y necesidad de mayores exportaciones que crean problemas a otros países exportadores.
3. La incorporación de Grecia, España y Portugal, que aumenta la heterogeneidad de intereses.

De esta forma cobra mayor relevancia la necesidad de limitar la oferta. La primera medida adoptada fue el establecimiento de "cuotas lecheras" en 1984, y en 1988 se implementaron los "estabilizadores agrarios".

Las reformas de 1988 se enfocaron sobre la reducción de presupuesto de la PAC, pero no en una mejora del acceso de los productos importados o reducción de las exportaciones subsidiadas.

La implementación de los "estabilizadores agrarios" para cereales, aceite de oliva, girasol, soja, colza, legumbres secas, tabaco, algodón y carne ovina se tradujo en una decisión de que la producción no debería superar "la cantidad máxima garantizada", y si ello sucedía se aplicaría una "tasa de corresponsabilidad", que se fijó en el 3% (disminución del 3% de los precios medidos en ECUS).

La propuesta de la Comisión de la CEE, para la reforma de la PAC elaborada a mediados de junio de 1991, contenía importantes reducciones de los precios sostén, por ejemplo en cereales la disminución sería del 35% en un periodo de tres años y acuerdos similares se harían para oleaginosos y cultivos oleoproteaginosos.

Los pagos compensatorios se basarían en un promedio regional y en un ajuste del área agrícola que se destinaría a retiro (set-aside). Una vez obtenida la alineación de los precios de la CEE



con los internacionales, no serían necesario los reembolsos a las exportaciones.

Habría una rebaja de los precios de la carne vacuna por disminución de los costos de alimentación y las cuotas de leche sufrirían una reducción del 4%. También se establecería un retiro para productores cuyas edades estuviesen entre 55 y 65 años (la mitad de los agricultores de la CEE) y habría incentivos crecientes para la forestación de áreas agrícolas.

La comisión supone que comenzando este plan en 1993, el costo presupuestario disminuiría hacia 1997.

En el período junio de 1985-setiembre de 1991, la CEE, ha entregado subsidios a las exportaciones (restituciones), por 44.150 millones de ECUS (aproximadamente 50.300 millones de dólares). De este total el 30% (13.100 millones), fue asignado a cereales, trigo especialmente; el 28% (12.500 millones) a productos lácteos; el 15% (6.700 millones), al azúcar; el 12% (5.300 millones) a carne bovina y el resto a otros productos.

Dado que las mayores fricciones comerciales entre la CEE y los países con que comercia surgen de la existencia de exportaciones subvencionadas (ejemplo azúcar, harina de trigo y productos lácteos), y que los mecanismos de control de las subvenciones del GATT no han sido eficaces, EE.UU. y el Grupo Cairns buscan fórmulas aceptables para una reducción apreciable y específica de dichas subvenciones.

### Política Interna de EE.UU.

Ante el recrudescimiento de la competencia comercial a nivel internacional y la disminución de la participación norteamericana en el producto bruto mundial, EE.UU. comenzó a establecer mecanismos internos para responder a los subsidios y dumping a las exportaciones de terceros países. Se recurrió, para ello, al fortalecimiento sucesivo de sus leyes de comercio.

Desde la Ley de Ajuste Agrícola de 1933, EE.UU. mantiene sistemas de precios sostén y de reducción de superficie como políticas de apoyo al sector. Fue el principal interesado en la existencia de excepciones en el GATT, con respecto al comercio de productos agrícolas. Luego de la aprobación por el Congreso de la enmienda que prohibía concertar un acuerdo internacional que resultara incompatible con las disposiciones del artículo 22º, solicitó y obtuvo la exención de las obligaciones de los artículos II y XI del GATT.

EE.UU. cuenta con un sistema de apoyo a los ingresos a los productores agropecuarios, que consiste en: precios sostén y reducción de superficies para trigo, otros cereales, forrajes, algodón y arroz. Los granos oleaginosos, maní, leche, azúcar, lana y miel están incluidos en el sistema de "Loan Rate" (interés-préstamo). El costo de esta ayuda está limitado con

controles especiales. En el caso del azúcar y los productos lácteos, reciben apoyo adicional mediante derechos de aduana y cupos de importación.

Para limitar las importaciones de carne, la Administración negocia en forma periódica, acuerdos voluntarios de limitación de exportaciones con sus principales proveedores. Estas limitaciones se consideran medidas de zona gris, que no son afectadas por el control del GATT.

También existen medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan las importaciones de ganado en pie, carne, y frutas y hortalizas

Las políticas son establecidas cada cinco años en la Ley Agraria (Farm Bill). La actualmente vigente es la Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990 (Ley de Alimentación, Agricultura, Conservación y Comercio) y la Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 (OMBRA), aprobadas el 28 y 5 de noviembre de 1990 respectivamente.

Aunque esta ley trata de eliminar algunas de las distorsiones creadas por el sistema de sostén a los cereales, la existencia de los pagos "deficiency" contribuye a aumentar la producción, ya que se pagan precios superiores a los internacionales.

También se han introducido cambios significativos en el tratamiento legislativo de girasol, lino, canola y similares y su producción, por lo tanto, resulta más atractiva. Las principales modificaciones son la implementación de "préstamos de comercialización" y los cambios en el tratamiento del programa conocido como 0-92. Los "préstamos de comercialización" permiten al productor cancelar el préstamo obtenido (non recourse loan) al valor del precio sostén (loan rate) o al precio mundial del producto si este es menor. Este mecanismo funciona en la práctica como un subsidio a las exportaciones.

La ley OMBRA enmendó la Ley Agraria de 1990, reduciendo los gastos en 13.000 millones de dólares (los gastos originales habían sido presupuestados en 54.000 millones de dólares en el período 1991-95).

Las modificaciones hechas incluyen, 1) el cobro de ciertos derechos sobre azúcar, miel, lana y tabaco así como sobre los créditos a oleaginosas; 2) la reducción de la superficie sobre la cual los productores pueden recibir subsidios para un producto determinado y 3) la determinación de porcentajes mínimos de la superficie cultivable que debe quedar en reserva.

Otro aspecto interesante de destacar es que OMBRA, en su Sección 1302, incluye cláusulas que cambian los mecanismos de apoyo a los precios e ingresos y de subsidios a las exportaciones de acuerdo a lo que suceda en la Ronda Uruguay.

Específicamente, si no se llega a un acuerdo en el GATT antes del 30 de junio de 1992<sup>8</sup>, el Secretario de Agricultura de los EE.UU. está autorizado 1) a anular el requerimiento de que un nivel mínimo de superficie cultivable deba quedar en reserva para los programas de trigo, granos forrajeros, algodón y arroz para las campañas 1993 hasta 1995; 2) deberá incrementar los programas de subsidios a las exportaciones en 1.000 millones de dólares durante el período comprendido entre el 1° de octubre de 1993 y el 30 de setiembre de 1995, en adición a los montos ya asignados a dichos programas; 3) deberá instituir "créditos de comercialización" para trigo y granos forrajeros (los que funcionan como subsidios adicionales a las exportaciones).

Según sea la forma de implementar esta cláusula gatillo, dependerá cuál será el impacto tanto sobre los gastos presupuestarios de EE.UU. como sobre el nivel y los precios de exportación. El efecto de estas medidas se sentiría a comienzos de 1994, ya que afectarían las cosechas de 1993 de trigo, maíz y otros productos.

Adicionalmente, si el acuerdo alcanzado no está implementado para el 30 de junio de 1993, el Secretario de Agricultura puede considerar y está autorizado a poner en vigencia las siguientes medidas: 1) reponer en parte o en su totalidad los recortes presupuestarios requeridos por el OMBRA, 2) incrementar el nivel de los fondos disponibles para los programas autorizados dentro de la Ley de Comercio Agrícola de 1978; 3) implementar "créditos de comercialización" para trigo y granos forrajeros desde 1993 hasta 1995<sup>9</sup>.

El Programa de Fomento a las Exportaciones (EEP), establecido en 1985 y ampliado mediante la Ley Agrícola de 1990, tiene por finalidad contrarrestar prácticas comerciales desleales y hacer competitivos a los productos estadounidenses. Aunque la finalidad del mismo fue contrarrestar las subvenciones de la CEE, el mismo ha afectado a las exportaciones de otros países que no subsidian sus exportaciones.

En el período junio de 1985 a setiembre de 1991, EE.UU. ha otorgado subsidios de exportación por un valor de aproximadamente 3.780 millones de dólares, sobre productos valuados en alrededor de 13.000 millones. Del total del valor de los subsidios, 3.050 millones (80% del total), han sido asignadas a las exportaciones de trigo (aproximadamente 105 millones de toneladas entre trigo y harina). Otros productos exportados dentro del EEP son: otros granos (11 millones de toneladas.), productos avícolas (400.000 tn.), aceites de oleaginosas (más de 800.000 tn.), huevos (66 millones de docenas) y cabezas de ganado vacuno (aprox. 70.000

---

<sup>8</sup>Esta cláusula está en vigencia ya que el Poder Ejecutivo tendría que haber comunicado al Congreso el 30 de marzo de 1992 que iba a cerrar el acuerdo antes del 30 de junio de ese año.

<sup>9</sup> Extraído de: Díaz Bonilla, E., Informe de la Oficina Agrícola en EE.UU., 4to. trimestre, año 1991, Washington, DC.

cabezas). Adicionalmente existen otros programas para el girasol (SOAP Sunflower Oil Assistance Program) y el algodón (COAP, Cotton Oil Assistance Program).

### Medición de la Protección Efectiva

Las políticas agrícolas tienen dos consecuencias interrelacionadas. Primero, se transfiere ingresos de consumidores y contribuyentes a los productores y segundo se altera la relación de precios: productor/consumidor, de esta forma se verifican diferencias entre precios internos e internacionales. Cuanto mayor es esta diferencia, mayor es la ineficiencia o distorsión en la producción y el consumo.

Para medir estas diferencias y poder evaluar el desarrollo de las políticas es necesario confeccionar indicadores.

En la Ronda Uruguay del GATT, se toma como medida de las transferencias a los productores el Subsidio Equivalente al Productor (SEP). Según la definición de Timothy Josling SEP "es el pago que habrá que hacer al productor en cada país para compensarle la pérdida de ingresos resultante de la supresión de un determinado conjunto de medidas de política agrícola de sostén"<sup>10</sup>.

Varios organismos, FAO, USDA y OCDE, calculan el SEP para distintos productos y países. La OCDE lo calcula para los países miembros y para 12 productos.

Según los cálculos de la OCDE la transferencia a los productores había pasado de 87.9 billones de dólares en el período 1979-81, a 171.4 billones en 1983-85, es decir un incremento del 95%. Coincidente con el comienzo de la Ronda Uruguay hubo un sustancial aumento y se ha mantenido en niveles cercanos a los 300 billones de U\$S. La declinación observada en los años 1988 y 1989 se debió a un aumento de los precios internacionales.

Estas transferencias, que representaron en 1989 el 1.8% del PBI Total de los países de la OCDE, son cubiertas el 40% con fondos presupuestarios estatales y el resto por los consumidores a través de mayores precios pagados<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> En Alonso, C., La Medición de la Protección y Asistencia en la Agricultura. Cálculo del Subsidio Equivalente al Productor para Argentina.

<sup>11</sup> OCDE, Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook.

### **3. La Ronda Uruguay y las perspectivas del comercio internacional**

La agricultura está "fuera del GATT" desde el principio, pues el comercio agrícola mundial no se desarrolló ni se desarrolla de acuerdo a los principios generales del GATT. A partir de la redacción de las excepciones incluidas en los Art. XI:2(c) y XVI que autorizan el uso de restricciones cuantitativas a las importaciones y la aplicación de subsidios a la producción y exportación de productos agropecuarios, las normas escritas del GATT contradicen flagrantemente su filosofía (Warley, 1988)<sup>12</sup>. Estas cláusulas fueron incluidas por expresa insistencia de los EE.UU., pues sin ellas el Acuerdo entraba en conflicto con la entonces y ahora vigente legislación de asistencia a la agricultura doméstica (Hathaway, 1987)<sup>13</sup>.

La historia de las distintas Ruedas de Negociaciones Multilaterales en relación a la agricultura es una frustración, desde el punto de vista de los principios del GATT, y de contradicciones, desde el punto de vista de las normas que se introdujeron al Acuerdo a instancia de países desarrollados. Sin embargo esta "ineficiencia" respecto a las condiciones del comercio agrícola durante los '70, estuvo disimulada y fue tolerada por el rápido crecimiento del comercio agrícola mundial, sobre todo de granos, ocurrido en esa década.

La crisis del comercio mundial de productos agropecuarios que caracteriza a la década actual cambió esta actitud e introdujo una gran presión para renegociar las condiciones internacionales de la producción y el comercio agrícola.

En el marco de una situación internacional compleja, se inicia en octubre de 1986 la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales, denominada Ronda Uruguay.

La Declaración Ministerial de Punta del Este (1986) que inauguró la actual Ronda Uruguay, se diferencia claramente de las siete ruedas anteriores ya que por primera vez las "Partes Contratantes" asumen el compromiso de tratar el tema agrícola en profundidad.

La Ronda Uruguay se fijó como propósito profundizar la liberalización de los mercados (a través de la reducción y consolidación de aranceles); incorporar la agricultura y los textiles a las normas del GATT; introducir algunos nuevos temas, como los servicios comerciales, las inversiones extranjeras y los derechos de propiedad intelectual; reducir el uso de medidas proteccionistas no arancelarias -por parte de los países industrializados- y comprometer a los países en desarrollo a una mayor apertura de sus economías.

---

<sup>12</sup> En La Argentina y la Discusión sobre la Reforma del Comercio Agrícola Mundial en el GATT, Ruy de Villalobos et al.

<sup>13</sup> En Ruy de Villalobos, op. cit.

Ante la importancia que la agricultura tiene en las negociaciones de esta Ronda, Argentina se planteó una estrategia de mayor participación. El antecedente más relevante fue la decisión del Gobierno Argentino de formar una alianza con un grupo de países exportadores de productos agropecuarios que no subsidian dichas exportaciones, que incluyen a 14 países de distintas áreas del mundo y con desigual nivel de desarrollo. En una reunión realizada en la ciudad de Cairns en Australia en 1986, quedó formalizada la constitución de este grupo y se definieron las primeras estrategias de negociación<sup>14</sup>.

Los dos principales polos de confrontación se dan (como anteriormente) entre las posiciones abiertamente librecambistas de los EE.UU. y las posiciones proteccionistas de la CEE y Japón. El rol del Grupo Cairns, ha creado un tercer polo de confrontación en la negociación y sobre todo brinda una posición de transición entre los "grandes".

Esta Ronda debía finalizar en la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales que se desarrolló en Bruselas en la primera semana de diciembre de 1990. Las negociaciones se suspendieron debido a estancamientos en distintas áreas, sobre todo en agricultura donde no se pudo llegar a "compromisos específicos vinculantes" en sostén interno, acceso a los mercados y competencia exportadora. También hubo serias divergencias en áreas claves como política anti-dumping e inversiones relativas al comercio, de las cuales no se sometieron propuestas.

En 1991 a instancias de las decisiones de la Reunión Ministerial de Bruselas y de las consultas del Director General del GATT, la Comisión de Negociaciones Comerciales decidió reanudar las negociaciones. La estructura de las negociaciones aprobada en abril de 1991, redujo el número de grupos negociadores de 15 a 7, que son:

1. acceso a los mercados (tarifas, medidas no tarifarias, productos obtenidos de la explotación de recursos naturales y productos tropicales)
2. textiles y vestidos
3. agricultura
4. medidas sobre inversiones relacionadas sobre el comercio
5. aspectos relacionados con comercio de propiedad de derechos intelectuales
6. instituciones y
7. servicios.

Sirvió como estímulo para la reanudación de las negociaciones el hecho que el Congreso norteamericano haya extendido la autoridad del presidente de los EE.UU. para aprobación de convenios por el procedimiento "Fast Track", hasta el 1-6-93. Hay indicios de que existe la voluntad para llegar

---

<sup>14</sup> Conforman dicho grupo: Australia, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Filipinas, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay.

a un acuerdo sustancial, equilibrado y global de largo alcance y a un fortalecimiento institucional complementario del sistema del GATT.

Los temas arriba mencionados están agrupados en tres grandes áreas de negociación que son:

\* Acceso a los mercados: concierne a la continuidad de la reducción y consolidación de aranceles y la eliminación de medidas no arancelarias. Incluye las áreas de agricultura y textiles.

\*Reglas de Competencia: vinculada con el perfeccionamiento de las disciplinas que garantizan la estabilidad de las condiciones de acceso al mercado y el control de las distorsiones.

\* Temas nuevos: se refiere a la negociación de un marco multilateral para el comercio de servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual y disposiciones sobre medidas de inversión relacionadas con el comercio.

Antes de referirnos a las últimas propuestas presentadas específicamente con respecto tema agrícola, es interesante realizar una síntesis de la evolución de las posiciones referidas a algunos temas, de los principales países participantes.

Con respecto al tema de Acceso a los mercados, los países en desarrollo se han mostrado crecientemente interesados en un amplio proceso de liberalización de barreras tarifarias y no tarifarias, ya sea en cuanto a cobertura de productos como a la aplicación de fórmulas de desgravación de aranceles y de principios multilaterales (reducción de BNA). Los países europeos y Japón apoyaron el criterio de fórmula para la negociación arancelaria, con exclusión de los capítulos relativos a la agricultura. EE.UU. se opuso a un mecanismo único de reducción arancelaria, porque este reducía su capacidad negociadora e implicaba perjuicios en sectores internos sensibles como textiles, calzado y cuero. Los únicos compromisos multilaterales que pudieron acordarse, fueron el nivel de reducción general del 33%, equivalente al de la Ronda de Tokio.

Una situación similar se produjo en materia de medidas no arancelarias, donde fue imposible alcanzar una metodología común. Tanto EE.UU., como la CEE y Japón propician la negociación sobre la base de peticiones y ofertas.

La agricultura, junto con los textiles, son objeto de una negociación particular, al margen de las cuestiones arancelarias y no arancelarias propiamente dichas, a raíz de las normas de excepción que los rigen dentro del sistema multilateral y se han constituido en la principal fuente de conflicto dentro del área de acceso y en el conjunto de la Ronda Uruguay.

El objetivo expresado en el inicio de la Ronda de disminuir el nivel de subsidios directos e indirectos no ha podido materializarse. La posición de la CEE, Japón, Corea y otros

países europeos, ha sido la de limitar la dimensión de las reformas, de manera que éstas no alcancen a las actuales normas y no se traduzcan en un nivel importante de concesiones. Esto impidió que se lograran coincidencias con los EE.UU. y los países del grupo Cairns. En este sentido los ministros de agricultura del Grupo Cairns, han reiterado que sin un resultado sustantivo en la negociación agrícola no habrá resultado parcial o total en la Ronda Uruguay. Similares declaraciones han sido expresadas por las autoridades de EE.UU. De esta forma, la superación de la crisis está vinculada a una flexibilización de posiciones, que en el caso de la CEE implica modificaciones en el funcionamiento de la Política Agrícola Común<sup>15</sup>.

En este informe se reseñarán las negociaciones ocurridas con respecto al tema agrícola, que revisten singular importancia para la economía de Argentina.

#### \* Sector Agrícola

La negociación se desarrolla alrededor de cuatro grandes áreas: las políticas de sostén interno, la protección arancelaria y no arancelaria en frontera, los subsidios a las exportaciones y la instrumentación de barreras sanitarias y fitosanitarias.

A poco de iniciarse la Ronda surgieron claramente las posiciones más enfrentadas. EE.UU. presentó un proyecto de eliminación lisa y llana de la protección agrícola. Por su parte tanto Japón como la CEE han presentado sus propuestas, que en términos generales tienden a limitar la dimensión de las reformas para que no alcancen las actuales normas y deban hacer concesiones muy importantes. Argentina, como ya se hizo mención, participa del Grupo Cairns. Este Grupo, cuyo objetivo es la liberalización total del comercio agrícola, ha mantenido una posición moderada y ha presentado una propuesta en este sentido.

A continuación se detallan las propuestas efectuadas en 1990 por EE.UU., la CEE, Japón y el Grupo Cairns.

#### Propuesta efectuada por EE.UU.

**Ayuda interna:** presentó una petición de eliminación gradual de todas las subvenciones agrícolas y las barreras de importaciones. Esta propuesta fue modificada a fines de 1990 y los EE.UU. pidieron compromisos de reducción de no menos del 75% en 10 años a partir del período 91-92, utilizando como base la media del período 86-88, para la ayuda no específicamente destinada a determinados productos. Estableció la necesidad de compromisos específicas sobre la MGA (Medida Agregada de Ayuda) y los compromisos deberían basarse en el sostenimiento de los precios

---

<sup>15</sup> Stancanelli, Nestor, La Ronda Uruguay, estrategias comerciales y posición de los actores principales.



a la producción y de los desembolsos presupuestarios para aquellos productos que no es posible el cálculo de una MGA.

**Acceso a los mercados:** Propone arancelar las medidas no tarifarias y a su vez reducir paulatinamente estos aranceles, hasta llegar a por lo menos el 75% en 10 años. Una vez concluido este período, tomando como base 1991-92, debería establecerse un equivalente ad valorem máximo del 50%.

**Competencia de las Exportaciones:** Propone una reducción de los desembolsos presupuestarios y las cantidades del producto de al menos un 90% en un período de 10 años, tomando como base el período 86-88. Para los productos elaborados el plazo sería de 6 años. En el caso de exportaciones financiadas por los productores, también quedarían afectadas por este compromiso.

#### Propuesta de la Comunidad

**Ayuda interna:** Para los productos para los que se calcula la MGA, la rebaja es del 30% en 10 años, contados a partir del año base 1986 y para los demás productos, el 10%. Para los productos que no se puede calcular la MGA, ofrecieron la rebaja de ayuda a la producción en algunos productos y para otros, la rebaja de la protección en frontera.

**Acceso a los mercados:** Serían arancelados los productos computados en la MGA y además el vino de mesa, las pasas, las cerezas elaboradas y algunas frutas, legumbres y hortalizas. Con esta medida se tendería a renivelar las barreras existentes entre productos.

**Competencia de las Exportaciones:** No se propone una reducción específica a la subvención a las exportaciones, ya que suponen que la reducción a la ayuda interna y la protección implicará una reducción del gasto global de las subvenciones a la exportación.

#### Propuesta de Japón

**Ayuda interna:** reducción del 30% en términos reales, basándose en la MGA, en 10 años a partir de 1986. En productos no incluidos en la MGA, propuso compromisos sobre su arancelamiento.

**Acceso a los mercados:** para los productos para los cuales no se ha asumido un compromiso por la MGA y por cuya importación no se aplican restricciones, propone un objetivo de reducción arancelaria por el sistema de peticiones y oferta (similar al otorgado en la Ronda Tokio a productos industriales)

**Competencia de las exportaciones:** no se presentó ninguna propuesta.

## Propuesta Grupo Cairns

**Ayuda interna:** También propone una reducción de por lo menos el 75% a lo largo de 10 años, a partir de 1991-92, pero la base sería el año 1988. Los compromisos deberían aplicarse a políticas concretas, tanto de la MGA, como a las sustitutivas. Para los productos donde no es posible del cálculo de la MGA, se adopta una posición similar a la propuesta por EE.UU.

**Acceso a los mercados:** Se propone una arancelización de todos los productos afectados por medidas no arancelarias, manteniendo las oportunidades actuales de acceso o asegurando un nuevo nivel mínimo. Debería existir un compromiso de una consolidación y reducción del 75%, ponderada por el comercio, de los equivalentes arancelarios y aranceles actuales a lo largo de 10 años, fijándose la reducción mínima en un 50% y la consolidación de un máximo de 50% al concluir el periodo de transición.

**Competencia a las exportaciones:** los compromisos deberían incluir la reducción de los desembolsos presupuestarios, la asistencia unitaria a las exportaciones y las cantidades de exportaciones subvencionadas deberían ser de por lo menos el 90% a lo largo de 10 años, a partir del 91-92, tomando como base el promedio del periodo 87-89. Se determina la eliminación de las subvenciones para productos para los cuales no existían las mismas en el periodo 1987-89.

Estos documentos no pudieron ser compatibilizados y las negociaciones se trabaron. A fines de 1991, el Secretario General del GATT, Arthur Dunkel, para superar este estancamiento en las negociaciones, propone un proyecto de acuerdo en base al cual los países deberían desarrollar sus propuestas.

Este documento, conocido como "Informe Dunkel", contiene un proyecto del Acta Final, en que se incorporan los resultados de la Ronda. Específicamente en el tratamiento del sector agrícola, se establece la resolución de que los firmantes "logren compromisos vinculantes específicos en cada una de las siguientes esferas: acceso a los mercados, ayuda interna, competencia de las exportaciones y llegar a un acuerdo sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias". Para esto, establece una definición de los términos, de los productos comprendidos y las obligaciones inherentes a los compromisos. En los anexos del documento se establece la metodología a seguir para la cuantificación de los compromisos a asumir (ya sea en acceso a los mercados como en ayuda interna y competencia de las exportaciones). Todos los países debían elevar su listado de concesiones antes del 1º de marzo de 1992.

Los principales compromisos a ser cuantificados son:

\* El valor de las exportaciones subsidiadas se reducirá en un 36% y la cantidad en un 24%. Serán calculados producto por producto y el periodo tomado como base es 1986-90.

\* Todas las barreras no arancelarias serán convertidas en aranceles.

\* Todas las tarifas, tanto las que continúan en vigencia como las recientemente creadas, serán reducidas en un promedio del 36%. El piso mínimo de disminución es el 15% para cada línea arancelaria.

\* Para todos los productos con barreras no arancelarias, en todos los países, el acceso mínimo a las importaciones es del 3% del consumo interno medido sobre el período base; y esta cifra se ampliará al 5% al finalizar el período de implementación. Además, este acceso no debe ser inferior a las cantidades medias de importación para los años 1986-88.

\* Se reducirá toda la ayuda interna en favor de los productores agropecuarios en un 20% desde 1993 hasta 1999. El período base para el cálculo es 1986-88, pero se otorgará crédito para las medidas adoptadas a partir de 1986. El compromiso de reducción se expresará y aplicará utilizando las Medidas Globales de Ayuda (MGA), definidas en el anexo V del mismo documento. Si la ayuda interna no excede el 5% del valor total de la producción, no se requerirá que se lleve a cabo reducción.

\* Los países en desarrollo y menos adelantados tienen un trato diferenciado. A los primeros se les admiten tasas más bajas, mientras que los segundos quedan exentos de realizar reducciones.

EE.UU. presentó una lista de compromiso que incluye propuestas tanto para acceso a los mercados, como para acceso mínimo y disminución de ayuda interna, calculadas por producto y fijando como fecha límite para cumplimentar las concesiones, el año 1998. Este país considera que su propuesta puede ser modificada si no hay aprobación y acuerdo con el resto de los integrantes del GATT.

La CEE presentó una propuesta al GATT, pero que no cumple con todos los requisitos del Informe ya que no hay cuantificación de las concesiones. De esta forma es difícil prever resultados positivos en esta nueva etapa de la Ronda.

Dado que las mayores fricciones comerciales entre la CEE y los países con que comercia surgen de la existencia de exportaciones subvencionadas (ej. azúcar, harina de trigo y productos lácteos), y que los mecanismos de control de las subvenciones del GATT no han sido eficaces, EE.UU. y el Grupo Cairns buscan fórmulas aceptables para una reducción apreciable y específica de dichos subsidios.

La CEE durante 1992 ha realizado reformas en su política agrícola y esto deja abierta las posibilidades de continuar negociando para arribar a soluciones aceptables para todos los países. Tanto EE.UU., como otras fuentes especializadas tienen dudas de que la modificación de la PAC se traduzca en posiciones menos intransigentes de la CEE en la Ronda Uruguay. De acuerdo

al ritmo de negociaciones actuales es difícil prever la finalización de la Ronda Uruguay para fines de 1993.

### Posible impacto de un acuerdo multilateral en la Ronda Uruguay

Según análisis efectuados por la Consejería de Agricultura en Washington, el posible impacto de la aprobación de la propuesta Dunkel sobre el agro argentino sería favorable.

En un análisis del USDA<sup>16</sup>, el posible impacto sobre diferentes mercados agropecuarios a nivel mundial, aparece vinculado a la reducción de la producción y exportaciones subsidiadas de la CEE. Para Argentina, un aspecto relevante de ese estudio son las estimaciones de aumentos en los precios internacionales (modificaciones con respecto al nivel que hubiera existido sin acuerdo hacia el final del período de análisis, cuando los recortes hayan llegado a su punto máximo). Estos son:

Trigo:	incremento del 22%
Granos forrajeros:	incremento del 6%
Soja (grano):	incremento del 4%

Considerando que esos incrementos de precios parecen tener incluido el impacto de la producción adicional argentina sobre el mercado internacional y suponiendo que debido a la presencia de subsidios a las exportaciones y a diferenciales de calidad y transporte la Argentina tiene un descuento del 20% sobre los precios internacionales considerados en el trabajo del USDA, el impacto final sobre la producción argentina puede alcanzar los siguientes valores:

	Incremento en el volumen producido
	%
Trigo:	9.8
Granos Forrajeros:	5.1
Soja (grano):	2.6

Finalmente, tomando como base el promedio de precios y cantidades del período 1986-90, los cambios en el valor de la producción cuando el impacto del GATT alcance su plenitud, pueden llegar a:

---

<sup>16</sup> El estudio se basa en una reducción del 30% de los subsidios internos, el equivalente arancelario de las cuotas y los subsidios a las exportaciones y un acceso mínimo del 3%. Este análisis fue realizado antes de conocerse la propuesta Dunkel y por lo tanto las políticas simuladas difieren ligeramente. Además debe señalarse que su objetivo fue mostrar el impacto favorable que tendría un acuerdo en el GATT para la agricultura estadounidense (podría tener un sesgo optimista).

Millones de dólares (\*)

Trigo:	310
Granos forrajeros:	95
Soja (grano):	120

(\*) incremento anual aproximado sobre la base.

Estos valores son sólo indicativos y es posible que estén en el rango medio a máximo del impacto final cuando los cambios del GATT alcancen su plenitud<sup>17</sup>.

En síntesis en el comercio internacional de productos agropecuarios el nivel de proteccionismo se ha incrementado y además, el auge de políticas nacionales de asistencia a la agricultura ha ido produciendo crecientes impactos en los mercados agrícolas mundiales. Esto trae como consecuencia que las corrientes reales de comercio internacional de productos agrícolas poco tengan que ver con las ventajas comparativas.

Se puede decir a modo de conclusión que "es justamente en la agricultura, más que en cualquier otro sector, donde la aplicación de los principios, más que en cualquier otro sector, donde la aplicación de los principios y mecanismos del GATT son efectivamente los más relevantes y pertinentes para modificar la configuración del comercio internacional"<sup>18</sup>.

Es opinión unánime que completar las negociaciones de la Ronda Uruguay, es el mejor medio de reforzar el sistema multilateral y de asegurarse que las iniciativas regionales sean conducentes a mejoras en el comercio y al desarrollo.

Si la Ronda Uruguay fracasara o los resultados de la misma fueran mínimos, los países tenderían a rever sus acuerdos bilaterales y regionales como medio de proteger sus intereses. Bajo tales circunstancias estas iniciativas debilitarían los conflictos. Los más perjudicados serían los países en desarrollo al moverse en un mundo de bloques comerciales.

---

<sup>17</sup> Díaz Bonilla, E. Consejero Agrícola en la Embajada Argentina en Washington.

<sup>18</sup> Ruy de Villalobos, op.cit.

#### 4. Síntesis y conclusiones

A pesar de las crecientes prácticas proteccionistas el comercio internacional sigue creciendo a una tasa superior a la producción; esto significa que el proceso de internacionalización de la economía continúa intensificándose.

La reducción de los aranceles a niveles cercanos a cero ha puesto en evidencia cuáles son las áreas sobre las que queda actuar para profundizar esta liberalización. En la actualidad el concepto de protección tiene una cobertura mucho más amplia y en la práctica se entiende como toda regulación o práctica gubernamental que introduce un tratamiento desigual para aquellos bienes producidos internamente, respecto de los bienes de características similares que se importan. De esta forma la separación entre política comercial y política industrial es mucho más difusa. "Los nuevos temas en discusión rondan todos alrededor del papel del Estado en la economía en tanto y en cuanto afecta la capacidad competitiva de las empresas....los agentes estatales están jugando un rol cada vez más decisivo en la definición de las condiciones de competencia internacional"<sup>19</sup>.

En estos términos, la profundización de las tendencias a la integración económica en distintas regiones se enfrenta a complejos problemas. En efecto, no se trata ya solamente de negociar mecanismos arancelarios sino que se afectan políticas internas, tanto industriales o comerciales. En consecuencia, los términos de las negociaciones se vuelven más complejos y controvertidos porque se afectan decisiones "soberanas" de los países.

Estas negociaciones sólo pueden darse acotadamente entre países con algún grado de homogeneidad o afinidad que asegure una "nivelación de asimetrías". En este sentido los proyectos más avanzados son los del Mercado Único Europeo para 1993 -proyecto que pone énfasis en la coordinación de las políticas públicas para promover industrias estratégicas- y el Área de Libre Comercio Norteamericana que busca unificar posiciones frente a una apertura indiscriminada al mercado mundial.

---

<sup>19</sup> Tussie, D., Una visión panorámica del comercio internacional.

## II. LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS A LAS EXPORTACIONES DE ARGENTINA EN LA CEE Y LOS EE.UU.

### 1. Introducción

El uso de Barreras No Arancelarias (BNA) por los países industrializados ha crecido en importancia desde fines de la década del '60. Se calculaba que, en 1990, el 18.5% del valor de las importaciones de 22 países del mundo desarrollado estaba afectado por distintas medidas para-arancelarias y este porcentaje se elevaba al 35.9% si se trataba de productos alimenticios<sup>20</sup>.

Recientes hechos en el comercio internacional, como el tope para la importación de manzanas de procedencia argentina y chilena impuesta por la CEE y la aplicación de aranceles antidumping preventivos a las importaciones de acero provenientes de 19 países, entre los que se encuentra Argentina, dan cuenta de la limitación que ejercen estas políticas proteccionistas sobre el potencial exportador de nuestro país.

En esta segunda parte del trabajo se ha analizado el efecto de las BNA sobre el comercio de Argentina con la CEE y EE.UU. y cuáles son los productos más afectados por las mismas. La participación de las exportaciones argentinas destinadas a estos bloques económicos varía en el período 1980-91, entre un 39% y 43%.

La información sobre los valores de las exportaciones agropecuarias e industriales argentinas hacia la CEE (1988) y EE.UU. (1989), así como también las diversas medidas que las afectan fueron tomadas de la base de datos de UNCTAD. La estabilidad de las políticas comerciales de estos países permitiría suponer que no se han producido modificaciones de importancia desde esos años.

A partir de esta información, se han elaborado dos indicadores que miden indirectamente la incidencia de las BNA en el comercio: el Índice de Frecuencia (IF) y el Índice de Cobertura (IC) (ver anexo I metodología).

Estos indicadores se deben analizar en forma complementaria ya que el IF indica el porcentaje de posiciones arancelarias afectadas con barreras sobre el total de posiciones que componen las importaciones. El IC se refiere al valor total de las importaciones afectado por medidas no arancelarias sobre el monto total importado<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> UNCTAD Data Base on Trade Control Measures (1991b) TD/8/1282/Add.1

<sup>21</sup> Los índices de cobertura tienden a subestimar el valor de las importaciones afectadas por las BNA, ya que cuanto más restrictiva es una barrera menor el valor de las importaciones sujetas a las mismas y menor el peso atribuido a esta medida en el cálculo del coeficiente. En el caso extremo de prohibición de importar un determinado producto, su valor será cero y se estará subestimando el índice de cobertura que afecta al país exportador. Los índices de frecuencia, en cierta forma, evitan esta subestimación al atribuir

De esta forma aunque no se puede cuantificar la magnitud de los perjuicios que producen estas medidas ni identificar otros mecanismos de derivación del comercio, aquellos indicadores dan un panorama de los sectores más perjudicados.

Complementariamente, se ha elaborado otro indicador que señala la proporción de las posiciones arancelarias afectadas con barreras sobre el total de las posiciones importadas de cada rubro analizado.

Así, se advierte en algunos rubros, que al referirse a las importaciones totales, presentan un bajo índice de frecuencia y cobertura, pero al mismo tiempo un valor cercano al 100% cuando el indicador es calculado sobre el total del mismo sector. Esto significa que todas las posiciones arancelarias dentro de ese rubro están sujetas a BNA.

Lo anterior podría estar señalando que se trata de productos que ven limitado su potencial crecimiento exportador debido al efecto restrictivo de las barreras. Este es el caso de las frutas, cereales, pieles y cueros, textiles, calzados y sus partes componentes en la CEE y productos lácteos y bebidas para EE.UU.

## 2. Intercambio Comercial Argentino con la CEE y EE.UU.

Las exportaciones totales argentinas crecieron un 49.2% en el periodo 1980-92, es decir a razón de una tasa anual acumulativa del 3.4%, pasando de un monto de 8.000 millones de dolares a principios del periodo a aproximadamente 12.000 millones a fines del mismo.

La participación de las mismas destinadas a la CEE y EE.UU varía entre un 39% y 43%. Las destinadas a la CEE acusaron un incremento del 63% (4.5% anual), llegando a un valor cercano a los 4.000 millones de dólares. Aquellas cuyo destino fue EE.UU, tuvieron un incremento superior, aproximadamente 74% en el mismo periodo, alcanzando en 1992 los 1.400 millones de dólares.

### Las exportaciones a la CEE.

El principal destino de las exportaciones argentinas es la CEE, variando su participación de un máximo de 33% en 1991 (3.956 millones de dólares), a un mínimo de aproximadamente 24% en 1983 (1.867 millones).

---

a todas las medidas no arancelarias igual peso, aunque se puede seguir perdiendo información de los productos que sufren prohibición total. Sin embargo un alto índice de frecuencia sólo indica que existe protección sobre las importaciones de un país, pero puede suceder que los rubros más significativos no estén sujetos a ningún tipo de medidas.



Las principales exportaciones argentinas en la década han sido los productos primarios (39%) y MOA (36%). La composición de las exportaciones a la CEE muestra una distribución con un sesgo aún más agropecuario, siendo los productos Manufacturados de Origen Agropecuario (MOA) y los Productos Primarios los que predominan en las mismas (48% y 36% respectivamente). Las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) tienen una participación promedio del 12%.

La CEE es el principal comprador de los productos primarios argentinos llegando a adquirir un 48% del total exportado en 1991. En la actualidad, casi la mitad de las exportaciones de productos primarios están constituidas por granos y frutos oleaginosos. Por el contrario los cereales, un rubro significativo en las exportaciones totales argentinas, sólo representó el 13% de las exportaciones primarias destinadas a la Comunidad (sólo el 6% de las exportaciones de cereales fué destinado a esa región).

Esta composición en el comercio de productos primarios es consecuencia de las importantes modificaciones en la política comercial y agrícola de la CEE.

Con la aparición de la soja se produce un vuelco importante en la producción argentina hacia los oleaginosos, desarrollándose al mismo tiempo la industria procesadora.

Por su parte, la CEE, de acuerdo a compromisos contraídos ante el GATT, no impuso aranceles móviles y prelievos a los oleaginosos y sus subproductos (los aceites cuentan con un arancel del 10%), por lo que se produjo un corrimiento de las exportaciones de cereales.

De las exportaciones de MOA, aproximadamente el 50%, está compuesto por residuos y desperdicios de la industria alimenticia, principalmente pellets y tortas de soja y girasol. En 1991 el 69% de las exportaciones de residuos tuvieron como destino la Comunidad, esta participación varió en la década entre el 82% en 1981 y el 46% en 1988.

El 80% de las exportaciones argentinas a la CEE, están representadas por productos que presentan un comercio internacional con fuertes subsidios, "guerras de precios" y otras formas de intervención. Se debe tener en cuenta, además, que se trata de productos "sensibles" a las posibles modificaciones que se produzcan en las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

#### Las exportaciones a EE.UU.

En términos absolutos las exportaciones se han duplicado desde principios de la década del '80 a los años '90, pasando de 696 millones de dólares a 1.395 millones en 1992, registrándose un pico de máxima en 1990 con 1.665 millones de dólares.

La distribución de las exportaciones argentinas con este destino ha tenido un comportamiento diferencial con respecto a la totalidad de las exportaciones del país. Se ubican en primer término las exportaciones de MOA (39.5% promedio del período) y adquiere relevancia particular la participación promedio de las MOI (33.4%). Finalmente el rubro de combustibles y energía, constituye un sector con un peso relativamente elevado, aunque su participación ha sido muy variable a lo largo del período analizado.

### 3. Las estimaciones de los IF e IC

En primer lugar se realizará un análisis para la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos, de los Índices de Frecuencia (IF) e Índices de Cobertura (IC) por tipo de barrera implementada según clasificación descripta en la metodología anexa. En una segunda etapa se detallarán los resultados por grandes rubros y su desagregación, la proporción del valor y de las posiciones arancelarias dentro de cada rubro sometidas a barreras y o cuales son las medidas más comunes que los afectan.

#### Análisis por tipo de barrera

En el cuadro N°1 se pueden observar los IF e IC por tipo de barreras.

CUADRO No.1  
INDICES DE FRECUENCIA Y COBERTURA POR  
TIPO DE BARRERA

TIPO BARRERA	CEE		EEUU	
	IF	IC	IF	IC
Tarifas e Impuestos	10.29	16.12	2.96	15.98
Control del Nivel de Precios	10.70	7.01	13.94	11.55
Control de Cantidad	13.58	13.83	6.45	5.62
Control del Flujo de Importaciones	20.99	9.59	0.00	0.00
Reg.Fito y Zoo-sanitarias y Técnicas	5.35	11.50	0.00	0.00
Otras Medidas	10.91	5.60	0.00	0.00
TOTAL	39.51	32.55	19.86	28.20

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

Como puede observarse la CEE presenta niveles más elevados de IF e IC que EE.UU., quedando reflejado así una mayor propensión al uso de barreras no arancelarias.

No obstante, cabría destacar también que la disparidad es mucho más pronunciada en el caso del IF, cuyo valor es de 39.5 frente al 19.9 de EE.UU. En cambio, el IC comunitario equivale a 32.6 frente al 28.2. Este último caso estaría indicando que el esfuerzo proteccionista de EE.UU. se concentra sobre bienes más significativos del intercambio comercial, acercándose en esta situación al nivel de la CEE.

Las barreras más empleadas por la CEE son las agrupadas en la clasificación **Medidas de Control del Flujo de Importaciones** y **Medidas de Control de Cantidad**, que tienen el 21% y el 14% respectivamente de IF (88% y 57% respectivamente del total de posiciones con algún tipo de barreras).

Las medidas de control del flujo de importaciones son consideradas dentro de las Medidas no Tarifarias en sentido "amplio", según la clasificación de UNCTAD. Estas tienen un carácter menos restrictivo y ejercen una menor limitación al ingreso de mercaderías. Sin embargo son utilizadas como control de la evolución de las exportaciones y cuando algún artículo llega a un nivel considerado peligroso o preocupante, el país exportador es llamado para negociar. De esta forma pueden arribar a convenios o acuerdos bilaterales como las Restricciones Voluntarias a las Exportaciones (RVA) o imponer medidas que posibiliten mayor control.

Las barreras que cubren el mayor valor de exportaciones son las contenidas en el grupo de **Tarifas e Impuestos** y en el de **Medidas de Control de Cantidad** que cubren el 16.1% y el 13.8% del valor total exportado. Se puede considerar que las medidas de control de cantidad tienen un fuerte carácter restrictivo en el flujo de exportaciones de Argentina hacia la Comunidad para ciertos bienes. De las 66 posiciones arancelarias que tienen este tipo de barreras la mayoría corresponde a las cuotas acordadas en base al Acuerdo Multifibra (AMF).

Las **Barreras de Control Fito y Zoo-sanitarias**, en general están aplicadas a las carnes y otros productos alimenticios. Aunque sólo 26 posiciones arancelarias tienen estas barreras, el valor sujeto a las mismas asciende a los 340 millones de dólares.

En el caso analizado, las barreras clasificadas en el grupo **Otras Medidas**, corresponden a la exigencia por parte de la Comunidad al exportador de cueros y sus artículos o manufacturas, de presentación del certificado CITES, de acuerdo a la Convención de Washington para preservación de la Flora y Fauna.

En lo concerniente a las BNA aplicadas por los países miembros individualmente la mayor concentración se da en las **Medidas de Control de Flujo de Importaciones** y luego las **Medidas de Control de Cantidad**.

En el caso de los EE.UU. las barreras más utilizadas son las clasificadas en los grupos **Control del Nivel de Precios** y **Medidas de Control de Cantidad** (70 % y 32% del total de posiciones arancelarias con barreras).

Tal como en la CEE, los mayores IF no son coincidentes con los mayores IC. La mayor cobertura se da en el grupo **Tarifas e Impuestos** y le sigue en importancia las de **Control del Nivel de Precios** con valores del 16% y 12% respectivamente (56% y 41% del valor total exportado afectado por algún tipo de barrera). En el caso de este último grupo, están incluidas aquellas líneas

afectadas por investigaciones anti-dumping, derechos compensatorios, investigaciones por subsidios, etc.

### Análisis por Tipo de Producto

En el cuadro N°2 se pueden observar los coeficientes de frecuencia y cobertura para el total de las exportaciones a la CEE y a los EE.UU. y la desagregación por grandes rubros.

CUADRO No.2  
INDICES DE FRECUENCIA Y COBERTURA PARA  
EE.UU. Y LA CEE.

GRUPO	CEE		EE.UU.	
	IF	IC	IF	IC
PRIMARIOS	7.82	9.85	0.87	0.43
MOA	17.08	19.71	2.26	4.32
MOI	14.61	2.99	15.51	11.03
COMBUSTIBLES	0.00	0.00	1.22	12.42
TOTAL	39.51	32.55	19.86	28.20

Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD

\* Los índices de frecuencia de la CEE son más altos que los de EE.UU en Primarios y MOA y menores en MOI y Combustibles. Resulta conveniente recordar que en 1988 (periodo analizado) en las ventas argentinas a la CEE predominaron los Productos Primarios (43.2%) y las MOA (33%).

\* En la CEE el IF más alto se encuentra en las MOA y coincide con el IC más elevado.

\* En EE.UU. el IF más elevado se registra en las MOI, sin embargo el IC más alto está en combustibles. En 1989, las MOI y los Combustibles tuvieron una participación en las exportaciones argentinas hacia EE.UU. del 42.5% y 13.4% respectivamente.

En el cuadro N°3 y N 4 se pueden observar una desagregación de los IF e IC por Grandes Grupos para la CEE y los EE.UU.

CUADRO No.3  
 COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA  
 INDICES DE FRECUENCIA Y COBERTURA Y  
 PROPORCION DE LAS POSICIONES ARANCELARIAS Y DEL VALOR  
 EXPORTADO SOBRE EL TOTAL DE CADA RUBRO. 1988

IF	IC	Valor exportado con BNA/	Posiciones GRUPO con BNA/ Export.totales de cada rubro	total posic.rubro	
PRIMARIOS		7.82	9.85	25.26	40.43
Animales vivos		0.41	0.15	82.38	50.00
Pescados y mariscos		1.03	0.55	14.56	21.74
Miel		0.21	0.0	0.00	100.00
Hortalizas y leg.s/elab.		0.62	0.07	3.89	33.33
Frutas frescas		3.50	5.19	100.00	100.00
Cereales		1.65	2.55	96.04	88.89
Fibra de algodón		0.21	0.00	0.00	100.00
Resto de primarios		0.21	1.33	73.74	7.69
MANUFACTURAS DE ORIGEN AGROPEC.		17.08	19.71	39.74	50.61
Carnes		3.50	13.23	91.90	85.00
Pescados y mariscos		0.41	1.10	56.19	15.38
Otros prod. animales		0.62	0.25	34.79	42.86
Frutas secas o congeladas		0.21	0.03	52.65	25.00
Grasas y aceites		0.41	0.04	3.60	11.76
Azúcar y art.de confitería		0.41	0.13	100.00	100.00
Prep. de legumbres y hort.		0.82	0.04	5.02	36.36
Bebidas		0.41	0.04	80.91	50.00
Residuos de la ind.alimenticia		1.03	0.86	3.54	29.41
Pielés y cueros		7.41	3.54	98.58	92.31
Lanas elaboradas		1.23	0.38	27.45	42.86
Otras MOA		0.62	0.06	43.31	23.08
MANUF. DE ORIGEN INDUSTRIAL		14.61	2.99	27.71	31.84
Manufacturas de cuero		1.44	0.73	98.83	87.5
Textiles		8.23	0.95	99.57	97.56
Calzado		1.23	0.28	100.00	100.00
Piedras y metales preciosos		0.21	0.01	70.45	50.00
Metales comunes y sus manuf.		3.29	1.01	39.97	44.44
Otras MOI		0.21	0.00	2.09	7.69
TOTAL		39.51	32.55		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

En 1988, el 25% del valor exportado en bienes primarios a la CEE, estuvo sujeto a BNA. Esto significó que se afectaron exportaciones por un monto aproximado de 300 millones de dólares.

Dentro de los bienes primarios, la CEE pone especial énfasis en las barreras que afectan las exportaciones de frutas frescas. El 100% de estos productos y del valor exportado tiene algún tipo de barrera y algunos de ellos están sujetos a más de una restricción. La mayoría de las mismas son las comprendidas en los Tarifas e Impuestos, Control del Nivel de Precios y Control del Flujo de Importaciones. Consisten específicamente, en precios de referencia, tarifas estacionales y licencias. También existen restricciones voluntarias a las exportaciones, licencias supervisadas y en especial en este sector se encuentran barreras adicionales de carácter "nacional". La mayoría de los productos y del valor exportado está sujeto a alguna medida de este tipo, en especial en España y Portugal. Se trata de medidas de control establecidas sobre la base de restricción de cantidad.

Otro rubro significativo, sujeto a medidas para-arancelarias, aunque de menor relevancia en las exportaciones, es el de los Cereales en el que el 89% de los productos y el 96% del valor tienen algún tipo de barrera. La mayoría de las posiciones arancelarias está sometida a más de una medida, en particular tasas variables y licencias de importación. También los precios de referencia juegan un papel complementario en el caso de algunos productos.

Los productos primarios no afectados por barreras son semillas y frutos oleaginosos, tabaco sin elaborar y lana sucia.

En la CEE, durante 1988 el 40% del valor de las exportaciones de MOA se vió afectado por BNA. Sobre un total de 164 posiciones arancelarias exportadas en este sector, 83 estuvieron sujetas a algún tipo de medida restrictiva, por un valor de 580 millones de dólares.

Dentro de las MOA, el IF más elevado es el de Pielés y Cueros, sin embargo su IC es menor. Ahora bien, el 92% de los productos de este grupo tienen BNA y cubren el 98.6% del valor del rubro. Existen dos tipos de medidas aplicadas sobre los cueros. Una de ellas es la presentación de un certificado -CITES, expedido por la SEAGyP, de acuerdo a convenios internacionales sobre Preservación de la Flora y Fauna-. La otra consiste en, un cupo de importación por un monto aproximado de 10 millones de dólares para todos los tipos de cuero, sobrepasado el mismo se aplica un arancel del 7%.

Por otra parte se asiste a la situación inversa en el grupo de Carnes, donde se tiene un IC de 13.23% con un IF menor al 4%. Este indicador es más significativo por tratarse de un rubro que genera un nivel importante de exportaciones. El principal destino de las exportaciones de carnes ha sido la CEE. A principios de la década del '80, su participación variaba entre el 35 y el 48%, habiendo registrado un importante incremento en 1987, al llegar al 56.6%. A partir de entonces se mantiene en niveles elevados.

El 85% de los productos cárnicos están tratados con algún tipo de barreras por parte de la CEE. Las barreras comunitarias cubren el 92% del valor exportado. Las ventas de carne a la CEE están sujetas a normas sanitarias, cuotas, licencias, tasas variables y en algunos casos restricciones voluntarias a las exportaciones. Corresponde aclarar que no todos los países están afectados por RVE. Además de Argentina, son aplicadas a Australia, Austria, Bulgaria, Chile, Checoeslovaquia y Hungría.

Desde 1980 el acceso de las carnes a la CEE se vió restringido, y la penetración fuera de los cupos prácticamente fue nula. A partir de esta fecha comenzó a regir el régimen sanitario común, por lo que las plantas frigoríficas que deseaban exportar debieron lograr la aprobación comunitaria. Los frigoríficos locales se beneficiaron especialmente de la cuota de Cortes de Alta Calidad (Hilton), por los que se obtienen altos precios que colaboraron a sustentar el comercio exterior de otros

cortes de menor valor, de los frigoríficos orientados a la exportación.

En las MOA, otros rubros que están cubiertos por BNA son **Azúcar y Artículos de Confitería y Bebidas, Líquidos Alcohólicos y Vinagre.**

En el rubro **Manufacturas de Origen Industrial**, el IF alcanza el 14%, mientras que el IC es de sólo del 3%. Esto se debe a la menor relevancia de las exportaciones industriales argentinas hacia ese destino. Sin embargo el 32% de los productos industriales exportados están afectados por barreras, cubriendo el 28% del valor exportado en las MOI. Esto significa un valor de 88 millones de dólares.

Los sectores más afectados son: **Textiles** (98% de los productos y 99% del valor exportado), **Manufacturas de Cuero y Marroquinería** (87.5% y 99% respectivamente); **Calzado y sus partes componentes** (100% de las líneas y del valor exportado); **Piedras y Metales Preciosos** (50% y 70.5% respectivamente) y **Metales Comunes y sus Manufacturas** (44% y 40% de las líneas y del valor exportado).

En el caso de los **Textiles** rige el Acuerdo Multifibras (AMF), donde se establecen convenios bilaterales de exportación para distintos productos provenientes de los países en desarrollo. En algunos países miembros como Francia, Portugal, España, Grecia e Irlanda existen, complementariamente, otros mecanismos de vigilancia de importaciones y medidas de carácter nacional. En general se trata de **Control de Importaciones y Restricciones de Cantidad** (cuotas).

Para los hilados y tejidos de algodón, las importaciones de la Argentina se encuentran cuotificadas. Cabe subrayar que existen un conjunto de posiciones textiles no están sujetos a barreras. Se trata de exportaciones de muy poco valor abarcando productos en los cuales Argentina no tiene competitividad. Sin embargo se advierte que cuando las exportaciones comienzan a tener alguna relevancia, la CEE suele establecer algún tipo de medida restrictiva para controlar este flujo.

En cuanto a los **Metales**, las medidas se refieren a los precios básicos de importación y vigilancia de las importaciones. En este caso, como en los textiles, muchas de las medidas comunitarias son acompañadas por otras "nacionales" en especial en España, Portugal y Francia.

En el cuadro N°4 se observan los datos para los EE.UU. Entre las diferencias más notorias con la CEE se puede señalar:

CUADRO No.4  
ESTADOS UNIDOS  
INDICES DE FRECUENCIA Y COBERTURA Y  
PROPORCION DE LAS POSICIONES ARANCELARIAS Y DEL VALOR  
EXPORTADO SOBRE EL TOTAL DE CADA RUBRO. 1989.

RUBRO	IF	IC	Valor expor. con BNA/ Export.totales de cada rubro	Posiciones con BNA/ total posic.rubro
PRIMARIOS	0.87	0.42	6.96	11.63
Hortalizas y leg.sin elaborar	0.52	0.07	23.39	60.00
Frutas frescas	0.35	0.36	45.11	50.00
MANUF.DE ORIGEN AGROPECUARIO	2.26	4.32	10.70	11.50
Productos lácteos	1.05	1.10	100.00	100.00
Azúcar y art.confitería	0.35	2.69	78.22	50.00
Preparados de leg.y hortalizas	0.35	0.08	1.49	14.29
Bebidas, liq.alcohólicos	0.52	0.44	100.00	100.00
MANUF.DE ORIGEN INDUSTRIAL	15.51	11.03	27.25	21.87
Productos químicos y conexos	0.17	0.56	13.81	3.03
Manufacturas de cuero	0.17	2.34	57.52	6.25
Textiles	7.49	3.93	69.81	61.43
Calzado	1.57	0.80	43.81	81.82
Metales comunes y sus manuf.	5.75	2.75	18.87	28.21
Máquinas y aparatos	0.17	0.23	8.40	2.00
Material de transporte	0.17	0.42	28.40	5.56
Combustibles	1.22	12.42	95.43	63.64
Total	19.86	28.20		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD

A diferencia de la política comunitaria, la política de protección de EE.UU. se caracteriza por utilizar sólo un tipo de medida por producto sujeto a restricción.

Los bienes primarios exportados casi no están sujetos a BNA, sin embargo el sector primario es el rubro de menor importancia en las exportaciones hacia ese destino, participando en el período 90-91 con el 7.4% del total exportado. Las barreras, en este sector están concentradas en dos rubros: **hortalizas y legumbres sin elaborar** y **frutas frescas**. En ambos casos existen tarifas estacionales que gravan a algunos productos en épocas específicas del año. Estos datos deben ser relativizados ya que para algunos productos, la restricción es la prohibición directa de importación. Este es la situación de los cítricos, donde a causa de la cancrrosis que afecta a parte de la producción argentina, EE.UU. prohíbe su entrada al mercado. Este mismo impedimento se repite en el mercado japonés.

Dentro de las MOA, sólo el 11% del valor exportado está sujeto a BNA (57.7 millones de dólares), entre los que se encuentran el rubro de **Azúcar y Artículos de Confitería** (78% del valor de exportación de este grupo), **Lácteos** (100% del valor exportado) y **Bebidas** (100% del valor). El azúcar está sujeto a tarifas con cuota y a cuotas globales de importación. Los lácteos están cubiertos también, por cuotas bilaterales. El mercado de EE.UU. es un importante destino para los quesos argentinos de



pasta dura. En algunos tipos de queso las ventas argentinas cubren una parte sustancial de las importaciones americanas (Por ejemplo los quesos clasificados como Reggiano, Parmesano, Provolone, Provoletta, Sbrinz y Goya participaron en 1989 del 81% de las importaciones de EE.UU.).

Según la base de datos de la UNCTAD, el rubro **Pieles y Cueros** no está sujeto a barreras. Sin embargo, los cueros de origen argentino tienen un arancel del 20%. Tanto Corea como otros proveedores del Sudeste Asiático y Asia no pagan derechos compensatorios de los cueros curtidados. En 1989, un grupo de curtidores estadounidenses presentó un reclamo por supuesta práctica de subsidio para los cueros curtidados, por la prohibición Argentina de exportar cueros crudos. Debido a que Argentina no había suscripto el Código de Subsidios del GATT, no fue necesaria la presentación de las "Pruebas del Daño" y automáticamente entró en vigencia el sistema de derechos compensatorios. Después de meses de investigaciones y a pesar de un laudo favorable a los exportadores locales, en 1990 EE.UU. fijó un derecho compensatorio del 15% que se suma al 5% ya vigente como arancel ad valorem<sup>22</sup>. Las exportaciones argentinas quedaron en clara desventaja con respecto a las provenientes de los restantes socios del Mercosur, ya que estos están incluidos dentro del Sistema de Preferencias Generalizadas cuyo arancel es 0%. En los últimos años han crecido las exportaciones con destino a EE.UU. de Brasil y Uruguay y en detrimento de la participación de los cueros argentinos.

El grupo que tiene mayor número de líneas y un valor más significativo sujeto a barreras son las MOI y coincide con el grueso de las importaciones provenientes de Argentina.

En este rubro, los sectores más perjudicados son el **Textil** (61% de los productos y 70% del valor exportado), la **Confeción de Artículos de Cuero** (6% de las líneas y 57.5% del valor) y los **Metales** (28% y 19% de los productos y del valor respectivamente).

En los textiles rigen derechos compensatorios aplicados específicamente a hilados y tejidos de algodón y a los pantalones de lana de origen argentino.

En el caso de los artículos de cuero una sola línea se encuentra afectada por derechos compensatorios. Sin embargo se trata del rubro en el cual la Argentina registra el mayor valor exportado hacia EE.UU. Nuestro país ocupa una posición muy alejada (2,66%) del primer proveedor al mercado norteamericano de artículos de cuero que es Corea (71% de las importaciones de EE.UU. en esa posición arancelaria).

---

<sup>22</sup> A pesar de que en 1992 Argentina suscribe el Código de Subsidios del GATT, los EE.UU. no consideraron la retroactividad de esta medida y los aranceles compensatorios siguen vigentes.

En el rubro de los Metales, el acero está sujeto a cuotas bilaterales y derechos compensatorios. Las chapas laminadas en frío tienen un arancel antidumping del 20.28%.

El grupo de Combustibles y Lubricantes está sujeto a BNA. En este caso el 64% de los productos que comprenden el 95% del valor exportado (165.7 millones de dólares en 1989) está sujeto a BNA, la mayor parte está compuesto por tarifas específicas.

#### 4. Síntesis y Conclusiones

\* El uso de BNA ha crecido en importancia desde fines de la década del '60, tanto en términos relativos como absolutos. Dada la incidencia negativa que tienen sobre el potencial exportador argentino, se puede afirmar que su eliminación proporcionaría al país un beneficio mayor que eventuales rebajas de aranceles. De concluir exitosamente la Ronda Uruguay del GATT todas las barreras no arancelarias deberían ser convertidas en aranceles y por lo tanto sujetas a las rebajas convenidas.

Del análisis del procesamiento de la información se puede reseñar:

\* El IF e IC de la CEE tienen un valor de 39.5 y 32.6 respectivamente, es decir que abarcan 192 productos y un monto de 961 millones de dólares en el año de análisis.

\* El IF e IC de los EE.UU. registran un valor algo inferior al de la CEE, 19.9 y 28.2 respectivamente, cubriendo 114 posiciones arancelarias y un valor exportado de 376 millones de dólares.

\* El índice de cobertura total de la CEE, calculado para las exportaciones provenientes de Argentina resulta muy superior al promedio elaborado por UNCTAD para 22 países desarrollados, que se sitúa en el 18.5%. Ello se debe a que las exportaciones de la Argentina a ese destino consisten predominantemente en MOA y primarios y a que estos productos están afectados por una mayor protección.

\* El índice de frecuencia como el de cobertura totales resultan más altos para la CEE que para los EE.UU.

\* En la CEE el mayor índice de frecuencia, clasificado por tipo de barrera corresponde al grupo **Medidas de Control de Flujo de Importaciones** (licencias, monitoreo, autorizaciones, etc.).

\* EE.UU., en cambio, utiliza con más frecuencia las barreras agrupadas en el grupo **Control de Nivel de Precios**.

\* Los IC tienen su mayor valor, tanto para la CEE como para EE.UU., en el grupo **Tarifas e impuestos**.

\* Los productos primarios más afectados, en la CEE, son las **frutas frescas**, ya que registran los IC e IF más altos. Para EE.UU. el mayor índice de frecuencia corresponde a **hortalizas y legumbres sin elaborar** y luego continúa **frutas frescas**, que también se encuentra el mayor IC.

\* En lo concerniente a las MOA, las **pieles y cueros** registran el mayor IF en la CEE; pero el valor más alto del IC se verifica en **carne**. EE.UU. tiene el mayor IF en **productos lácteos**, pero el de cobertura se ubica en **azúcar y artículos de confitería**.

\* Dentro de las MOI, que es el rubro donde se observa el mayor IF para EE.UU., existe coincidencia entre este país y la CEE. en tener el índice más alto en textiles. En lo referente al IC el de EE.UU. es sensiblemente superior al de la Comunidad.

\* Para Combustibles la Comunidad no registra ninguna BNA pero si EE.UU., con el mayor índice de cobertura.

## ANEXO I

### Metodología

El concepto de barrera no arancelaria es muy amplio. UNCTAD, la define como toda intervención del gobierno en la producción y en el comercio, con excepción de los aranceles, que pueda afectar a los precios relativos, las estructuras de mercado y las corrientes comerciales internacionales.

Debido a la complejidad del análisis de flujos de comercio bajo la hipótesis de no existencia de trabas a la circulación de mercaderías y a la diversidad de las barreras y sus efectos, es difícil de cuantificar la repercusiones que tienen sobre los países afectados. Con el fin de simplificar el análisis, en diversos estudios sobre la temática se adoptan dos indicadores indirectos de sus efectos: el **coeficiente de cobertura** y el **índice de frecuencia**. El primero de ellos es la proporción del valor de las importaciones que están sometidas a barreras en el total de las procedentes de un país o grupo de países. El índice de frecuencia mide el porcentaje de las corrientes comerciales a que se aplican restricciones.

Según CEPAL, "cada una de estas medidas presenta una visión parcial del alcance de las barreras, por lo que son complementarias. El coeficiente de cobertura no tiene en cuenta el efecto restrictivo de las barreras. La existencia de una barrera cualquiera queda reflejada en el índice de frecuencia, pero éste no proporciona ninguna indicación de la importancia de los volúmenes de comercio afectados"<sup>23</sup>.

Como complemento de este análisis, se realizó la proporción de las exportaciones con barreras sobre el total de las exportaciones dentro de cada rubro y la cantidad de posiciones arancelarias sujetas a medidas no arancelarias. De esta forma se obtiene un indicador que demuestra la magnitud de la protección a que están sujetos cierto tipo de exportaciones.

La clasificación de UNCTAD, que también contiene medidas para-arancelarias, se compone de 100 códigos diferentes. En el presente trabajo se han agrupado las distintas barreras con el fin de poder realizar un análisis de sus efectos, en 6 grupos básicos.

#### 1. Tarifas e impuestos:

- Tarifa con cota
- Tarifa específica estacional
- Tarifa de importación variable
- Tarifa específica
- Tarifa adicional
- Tarifa ad valorem estacional
- Tarifa ad valorem con mínimo especificado
- Tarifa ad valorem con cota
- Tarifa específica

---

<sup>23</sup> CEPAL, op. cit. pag.8

2. Control del nivel de precios:
  - Derechos variables
  - Componentes variables
  - Derechos compensatorios
  - Derechos anti-dumping
  - Precio de referencia de importación
  - Precio básico de importación
  - Precio mínimo de importación
  - Investigación de derechos compensatorios
  - Investigación de derechos anti-dumping
  - Acuerdos de precio
  - Derechos anti-dumping
3. Medidas de control de cantidad
  - Prohibiciones
  - Prohibiciones por exceso
  - Prohibiciones condicionales
  - Cuotas globales
  - Cuotas por país
  - Cuotas estacionales
  - Monopolio estatal
  - Acuerdo Multifibra (AMF)
  - Restricción voluntaria de Exportaciones (RVE)
4. Medidas de control de flujo de importaciones
  - Licencias
  - Monitoreo
  - Monitoreo retrospectivo
  - Declaración con visa
  - Autorización para importar
  - Medidas de control de entrada
  - Licencia automática
  - Medidas de monitoreo intra-CEE
5. Regulaciones fito-sanitarias y barreras técnicas
  - Regulaciones fito-sanitarias
  - Barreras técnicas
  - Normas de embalaje
  - Normas de calidad
6. Otras medidas
  - Depósito de importación
  - Protección fauna y flora silvestres

No todas estas medidas han sido encontradas al realizar el análisis de las exportaciones, para los países en estudio.

En la Comunidad existen dos tipos de medidas no arancelarias, las impuestas por la Comunidad, llamadas "comunitarias" y las de los países miembros, que son las denominadas "nacionales". El análisis se ha desarrollado tomando en cuenta las barreras comunitarias.

Dado que los datos con que se contó para la elaboración de los indicadores, estaban agregados a nivel comunitario, no se ha podido medir el efecto de las barreras nacionales. Se hace mención de la existencia de las mismas para determinados rubros en los países comunitarios pero no se han elaborado los indicadores de frecuencia y cobertura y de esta forma medir su impacto sobre las exportaciones argentinas.

Para este estudio se utilizó la base de datos de UNCTAD a ocho dígitos, con la información de las importaciones provenientes de Argentina para la CEE en el año 1988 y a los EE.UU. en 1989. Se agruparon las posiciones arancelarias de acuerdo a la clasificación de Grandes Rubros: Primarios, Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), Manufacturas de Origen Industrial (MOI) y Combustibles y Lubricantes.





## BIBLIOGRAFIA

ALONSO, C., La medición de la protección y asistencia en la agricultura. Cálculo del subsidio equivalente al productor para Argentina, Centro de Economía Internacional, Marzo 1989.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, La réforme de la politique agricole commune, Cahiers de la PAC 1992, Direction Generale de l'agriculture, Bruselas, julio de 1992.

CEPAL, Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad Económica Europea, División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, marzo 1991.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, La situación de la agricultura en la Comunidad, Informe 1991, Bruselas, 1992.

DE LA BALZE, F., La inserción de la Argentina en el comercio internacional, en El Comercio Exterior Argentino en la Década de 1990, CARI, Ediciones Manantial, 1991.

DE LAS CARRERAS, A., La política comercial argentina y su inserción en el GATT, en El Comercio Exterior Argentino en la Década de 1990, CARI, Ediciones Manantial, 1991.

DIAZ, M.S., La dinámica de las negociaciones agrícolas multilaterales: el rol de la CEE., Tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires, 1991.

DIAZ BONILLA, E. Informe de la Oficina Agrícola en EE.UU., 4º trimestre 1991, Embajada Argentina, Washington, D.C., EE.UU.

DIAZ BONILLA, E. Informes sobre recientes acontecimientos relacionados con el GATT, abril 1992.

FLICHMAN, G., La política agrícola de la CEE: evolución reciente y perspectivas, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, 1989.

GATT, Informe Dunkel, Texto sobre Agricultura, Secretaría del GATT, Ginebra, 20 de diciembre de 1991.

LA NACION, varios números, 1992.

MAKUC, Adrián J., Estados Unidos y Argentina; una relación difícil - Un análisis de las relaciones comerciales bilaterales - Boletín Informativo Techint, Buenos Aires, Sept-Dic. 1990.

NOGUES, Julio J. et al, The Extent of Nontariff Barriers to Industrial Countries' Imports - The World Bank Economic Review, Vol. 1, N°1, Washington, Sept. 1986.

OCDE, Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook, París, varios números.

PIRKER, E., Las distorsiones en el comercio agrícola mundial, su regulación dentro del GATT y la inserción argentina, Tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires, 1990.

RUY DE VILLALOBOS, et al., La Argentina y la discusión sobre la reforma del comercio agrícola mundial en el GATT, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, marzo de 1989.

STANCANELLI, N., La Ronda Uruguay, estrategias comerciales y posición de los actores principales, en El Comercio Exterior Argentino en la Década de 1990, CARI, Ediciones Manantial, 1991.

TUSSIE, D., Una visión panorámica del comercio internacional: implicaciones para la Argentina, en El Comercio Exterior Argentino en la Década de 1990, CARI, Ediciones Manantial, 1991.

UNCTAD, Informe sobre el Comercio y el desarrollo, UNCTAD/TDR/11 (Vol.III), agosto de 1991.

UNCTAD, La Base de Datos de la UNCTAD sobre Medidas de Control del Comercio. UNCTAD/DDM/Misc.18, 5 de marzo de 1990.

USDA, Preliminary analysis of the economic implications of the Dunkel text for American agriculture, Office of Economics, United States Department of Agriculture, March 1992.

VALLS PEREIRA, Lia, Indicadores de Incidencia das Barreiras Nao - Tarifarias Practicadas pelos Países Desenvolvidos Contra as Exportacoes Brasileiras, Fundacao Banco do Brasil, Rio de Janeiro, Agosto 1989.

**Este Documento se terminó de imprimir en  
el mes de Octubre de 1993 en los talleres de:  
F.M. GRAFICA S.R.L.  
Av. GAONA 3797 Cap. Fed.**

