Revista Argentina de Economía Internacional

Febrero 2013 - Número 1

P.3 El multilateralismo desde una óptica argentina

P.10 Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar?

P.29 El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos

P.39 El "proteccionismo comercial verde": un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo

P.65 Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones

P.84 Retos y desafíos para un nuevo MERCOSUR

P.89 El comercio de la Argentina por regiones en el período 1990-2011

CEI Centro de Economía Internacional

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
República Argentina

Febrero 2013 - Número 1
ISSN 2344 - 9314 (Impreso)
ISSN 2344 - 9322 (En línea)

CEI Centro de Economía Internacional

Ministro de Relaciones Exteriores y Culto
Sr. Canciller Héctor Marcos Timerman

Secretario de Relaciones Económicas Internacionales
Emb. Augusto E. Costa

Director Nacional
Demián Dalle

Coordinación
Federico Lavopa
Gabriel Michelena
Carlos Galperín

Investigación
Ana Zamorano
Carlos D'Elía
Daniel Berrettoni
Enrique Aschieri
Ivana Doporto Miguez
Laura Daicz
María Cecilia Pérez Llana
María Victoria Lottici
Sebastián Laffaye
Verónica Fossati

Traducciones
Sofía Soledad Saposnik

Diseño
Darío Sebastián Brojdo

Editorial

La Revista Argentina de Economía Internacional (RAEI), editada por la Dirección Nacional Centro de Economía Internacional (DNCEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, inicia su ciclo de vida en medio de una crisis global cuya salida, de momento, es de pronóstico reservado. Al mismo tiempo, la escena mundial está signada por la inestabilidad propia que genera la transición desde el orden internacional existente hacia otro cuyo sentido, alcance, dirección y lógica es amplia materia de debate.

Dado el ámbito de competencia del CEI, ser parte de este presente nos interpela y, a través de diferentes herramientas analíticas, esperamos contribuir al conjunto de acciones llevadas adelante con el objetivo concreto de dejar atrás la histórica y recurrente restricción externa que frustró a nuestro país en sus aspiraciones de desarrollo.

La planificación de la política comercial externa y el óptimo desenvolvimiento nacional en las negociaciones internacionales son instrumentos esenciales para la consolidación de una política económica que robustezca el proceso de transformación de nuestra estructura y matriz productiva. Por ello, con esta nueva publicación semestral nos proponemos ofrecer al lector información en torno de dos ejes que consideramos primordiales: a) los conflictos estructurales que se suceden en el devenir de la acumulación de capital a escala mundial; y b) las probables trayectorias concebibles desde tales acontecimientos.

Con este propósito, este primer número de la RAEI inicia con un artículo sobre la evolución del multilateralismo que se caracteriza por la transformación de las principales normas dictadas por las instituciones que regulan (y regularon) el comercio internacional, dando cuenta de la importancia que dichas normas revisten a la hora de profundizar la estrategia de desarrollo nacional.

A fin de ahondar sobre la disyuntiva "multipolarismo sin multilateralismo", en otro artículo indagamos acerca de las modificaciones en la estructura de poder económico mundial. En esta línea, también presentamos el estado de situación de las negociaciones en el marco del G20, tras la reunión Cumbre de Los Cabos, México, a la vista de los resultados obtenidos.

Asimismo, los nuevos y viejos conflictos de comercio internacional se abordan en dos artículos. Por un lado, analizamos la búsqueda de nuevos mecanismos de administración de los flujos comerciales por parte de los países desarrollados a través de argumentos medioambientales (como el "proteccionismo verde"). Por el otro, realizamos evaluaciones del impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias, y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones; obstáculo que enfrenta la producción nacional desde hace casi dos décadas.

Por su parte, la cuestión regional se analiza tanto en un ensayo que reflexiona sobre los pasos estratégicos dados por el MERCOSUR como en una reseña sobre el comercio de la Argentina por regiones en el período 1990-2011.

De esta forma, en este primer número de la RAEI, comenzamos a examinar las repercusiones que las tendencias de la economía mundial –en sus diversas formas– tienen sobre el desarrollo de nuestro país.

Toda nueva publicación supone un desafío. Todo desafío supone un compromiso. Nuestro compromiso –el compromiso del CEI y de esta revista– es con el interés nacional, definido en términos de desarrollo sobre la base de la independencia económica, la soberanía política y la justicia social.

Los artículos de la presente publicación no necesariamente
conforman la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Se autoriza la reproducción total o parcial citando fuentes.

Dirección Nacional Centro de Economía Internacional - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Av. Leandro N. Alem 449 2° Piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - (C1003AAE) Argentina
Tel: (+5411) 4314-8300 Fax: (+5411) 4894-0424 - www.cei.gob.ar - dncei@cancilleria.gob.ar

El multilateralismo desde una óptica argentina

Demián Dalle
Enrique Aschieri

Resumen

El multilateralismo puede operar como un freno cuando un país que posee la capacidad de emprender su camino al desarrollo da los pasos necesarios en ese sentido. No se trata, sin embargo, de un obstáculo insalvable. La decisión de tener como objetivo permanente el superávit de cuenta corriente –al que se arriba a través del superávit comercial– es enteramente nacional. En el aquí y el ahora de la Argentina, por ejemplo, eso implica una política de administración de comercio que sea el complemento indispensable para llevar a buen puerto el proceso de sustitución de importaciones. Dicha meta no puede prescindir de las instituciones del multilateralismo de las cuales los estados forman parte por cuestiones de índole política general. Pero lo que sí pueden y deben hacer los estados es recurrir a esas instituciones en función de lo que dicta la realidad y no las ensoñaciones.

Los procesos de desarrollo que sucedieron con diversos grados de éxito durante los últimos cincuenta años en los países localizados en la periferia ponen en evidencia que la administración de los flujos comerciales externos es una pieza clave para otorgar a las industrias nacientes el plafón necesario en sus primeras etapas –llenas de tensiones– a fin de potenciar el grado de crecimiento económico.[1] La experiencia argentina desde 2003 a la fecha es buena prueba de ello.

De los caminos que llevaron y llevan al crecimiento del producto bruto per cápita, se podría decir que estos se transitaron y se transitan a partir de decisiones tomadas dentro de un marco normativo que formaliza las asimetrías de fondo en el equilibrio de poder mundial. Las tensiones que se suscitan como consecuencia de la apuntada desigualdad remiten a la idea planteada por el economista alemán Friedrich List de que los países desarrollados subieron por la escalera del desarrollo y, una vez arriba, la patearon, para que los países que quedaron abajo ya no pudieran ascender[2] (List, 1966).

Después de la Segunda Guerra Mundial, muchas de las políticas que previamente habían mostrado ser eficaces como herramientas para salir del pantano de la subsistencia –en su momento implementadas por los ahora países desarrollados[3]– comenzaron a ser progresivamente amputadas del menú disponible para los gobiernos de los países que aún no habían logrado recorrer satisfactoriamente el camino del crecimiento económico. Una porción decisiva de estas limitaciones que operan acotando el espacio de la política pública en materia de comercio internacional tuvo su origen en la creación, en 1947, del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y continúa –como fase superior de esa misma lógica– con su sucesora: la Organización Mundial del Comercio (OMC), instituida en 1994.

Estas contradicciones ya habían aflorado en toda su magnitud en el debate –frecuentemente olvidado– entre John Maynard Keynes (británico) y Harry Dexter White (estadounidense).[4] Fue allí donde se desnudaron los objetivos e intereses en pugna de cada uno de los países que estos individuos representaban. Los temas que se discutieron en este debate fueron, entre otros, la forma en la cual se organizaba el comercio exterior, el sistema de finanzas mundiales, y las condiciones de emisión de la moneda mundial, cuyo comportamiento determina, en la parte decisiva, lo que sucede con el resto de las variables en controversia.

Por lo tanto, ampliar el margen de maniobra del que se dispone en el orden mundial vigente para alcanzar el desarrollo es lo que nos lleva a analizar la relación entre la Argentina y el multilateralismo.[5] Un panorama resumido de cómo llegamos a la situación actual desde el abandono de las propuestas originales de 1945 articula el análisis con los elementos que posibilitan, entonces, examinar el multilateralismo desde una óptica argentina.

1. De la OIC a la OMC

No fue fácil la tarea de los arquitectos de las entidades que se diseñaron para institucionalizar el orden surgido de la posguerra; y menos aún la de los que diseñaron los organismos vinculados al comercio. La imposibilidad de darle vida a la OIC (Organización Internacional de Comercio) dejó una brecha importante en la estructura de las instituciones económicas internacionales originalmente propuestas en 1945 en la negociación de *Bretton Woods*. Esto hizo que la única "institución" multilateral existente relativa al comercio internacional fuera el GATT de 1947 y que, en consecuencia, tuviera un protagonismo hasta ese entonces no previsto.

El GATT había sido concebido como un simple acuerdo multilateral para la reducción de aranceles aduaneros y no como una organización internacional. Con el correr del tiempo se fue transformando de forma pragmática y creciente en una institución internacional *de facto*. Desde la creación del GATT (hoy devenido en la OMC), cada uno

1 La historia económica nos ofrece ejemplos que demuestran que la industrialización exportadora no dio respuesta a un problema fundamental: la agregación de valor. Ver Palley (2011).

2 Esta idea inspiró recientemente el título de uno de los libros más frecuentemente citados en materia de desarrollo económico: *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, de Ha-Joon Chang.

3 Además de los ya conocidos casos del Reino Unido entre 1721 y 1846, y de Estados Unidos desde 1820 hasta terminada la Segunda Guerra Mundial, prácticamente todos los países desarrollados hicieron uso intensivo de políticas articuladas en torno a subsidios y aranceles a la importación en sus etapas iniciales de industrialización. Ver Dobb (1983) y Chang (2003).

4 Ver IMF (1981). Para un abordaje historiográfico de este proceso, ver Ashworth (1978).

5 Visiones alternativas sobre el multilateralismo se encuentran en Cox (1992), Caporaso (1992), Martin (1992), Ikenberry (2003) y Keohane *et al.* (2009).

de los miembros signatarios conformó una lista de concesiones en la que se indicaron los derechos de importación máximos. Estos aranceles, llamados "consolidados" en la jerga, fueron progresivamente reducidos en las sucesivas rondas de negociaciones (Makuc, 1995).

Cabe mencionar que, si bien los aranceles aplicados a los productos industriales de los países desarrollados cayeron drásticamente desde la creación del GATT[6], estos estados soberanos no abandonaron nunca la protección del sector manufacturero. Los sectores industriales más sensibles continuaron siendo protegidos durante mucho tiempo a través de restricciones cuantitativas, como las singularidades del caso de la industria textil y de indumentaria[7]; y a través de las restricciones voluntarias a las exportaciones, como es el caso de los automóviles japoneses, entre otros ejemplos.

Hoy en día todavía subsisten importantes barreras al acceso a los mercados de los países industrializados, ya sea bajo la forma de picos arancelarios[8] –que se concentran en productos cuya exportación es de interés para los países en desarrollo– o del escalonamiento arancelario[9] u otras modalidades[10], que desalientan la producción de bienes con mayor valor agregado en los países en desarrollo y obstaculizan la diversificación productiva y el desarrollo industrial.

En el caso de las economías periféricas, el gran recorte de aranceles llegó recién con la Ronda Uruguay, que culminó en 1994. Esto permitió a algunos países en desarrollo hacer un uso intensivo de esta herramienta. Por ejemplo, en los años ochenta el arancel manufacturero promedio en Taiwán era de 31% y en Corea, de 21%. A su vez, el despegue de China en la década de los noventa tuvo lugar en el contexto de promedios arancelarios superiores a 30%, en tanto que en Vietnam –que exhibió elevadas tasas de crecimiento desde mediados de los años ochenta– el promedio de los aranceles de importación rondó entre 30% y 50%.

Sin embargo, pese a este gran recorte, los máximos aranceles consolidados por los países en desarrollo en la Ronda Uruguay siguen constituyendo una herramienta clave, debido a las estrictas limitaciones impuestas a partir de dicha Ronda a otros instrumentos de política industrial. En este contexto, también resulta especialmente preocupante el elevado nivel de ambición que mostraron los países desarrollados en materia de acceso a los mercados para productos no agrícolas durante la Ronda Doha (Low y Santana, 2009).

El corolario de este proceso, ilustrativo de las limitaciones que enfrentan las políticas públicas aludidas anteriormente, queda bien expuesto al medir la distancia entre la fallida OIC y la actual OMC. Al respecto, basta tener presente que, en 1948, la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio (Naciones Unidas, 1948) establecía, como propósitos de esa institución, la búsqueda del pleno empleo y el progreso social y el desarrollo, y, en función de esas metas, procuraba –en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– "normas de trabajo justas y la mejora de los salarios". Además, preveía el reparto de competencias y de tecnologías, y determinaba que las inversiones extranjeras no podrían "servir de base para una injerencia en los asuntos interiores" de los miembros. A su vez, los países más pobres estaban expresamente autorizados a recurrir a la intervención y a medidas razonables para administrar el comercio, a fin de asegurar su crecimiento, y se alentaba particularmente una acción especial "destinada a promover el desarrollo de una industria particular para la transformación de un producto básico del territorio" (Sacroisky y Rivas, 2012); todas estas acciones eran consideradas ineludibles para afianzar la necesaria estabilidad de las balanzas de pagos.

6 Los aranceles no agrícolas de los países desarrollados rondaban el 20%-30% antes de la creación del GATT y hoy en día se sitúan alrededor del 4%.

7 El desorden del comercio internacional de textiles que se produjo por la acumulación de esos contingentes cuantitativos requirió de un convenio para aumentar la previsibilidad del comercio y, en 1974, se firmó el Acuerdo Multifibras (AMF). Este Acuerdo reguló y limitó los diversos acuerdos bilaterales existentes a la fecha relativos a la aplicación de contingentes al comercio de textiles. Este acuerdo fue reemplazado luego de la Ronda Uruguay por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV). El objetivo del ATV fue exclusivamente desmantelar las medidas especiales del Acuerdo Multifibras en el transcurso de una década. A tal fin, los contingentes permitidos en el AMF que estuvieran en vigor al 31 de diciembre de 1994 debían quedar progresivamente eliminados. Como resultado, el comercio de los productos textiles quedó totalmente integrado a los principios generales de libre comercio del GATT a partir del 1 de enero de 2005.

8 Por ejemplo, para determinar los aranceles de algunos productos agrícolas procesados (PAP) sobre la base de su composición física y orgánica, la UE utiliza la tabla Meursing, en la cual estos productos se definen en función del nivel de grasas y proteínas de leche, azúcar y fécula que contienen. Dicha tabla da lugar a un total de 27.720 combinaciones de aranceles.

9 La progresividad o escalonamiento arancelario se da cuando un país, con el fin de proteger su industria manufacturera, fija aranceles bajos para las materias primas y los componentes importados utilizados por la industria –reduciendo así sus costos– y aranceles más altos para los productos terminados.

10 Ya sea subsidios a la producción, subsidios a la exportación o el denominado "compre nacional", en los cuales se establecen estrictas condicionalidades a la hora de dirigir el gasto público.

2. Forma y Sustancia

De acuerdo con su tratado fundacional, la OMC se ocupa de administrar las normas que rigen el comercio entre los países, sirve de foro para las negociaciones comerciales y provee un mecanismo para solucionar las diferencias que puedan surgir entre los miembros. Su principal propósito es "garantizar que las corrientes comerciales circulen con la máxima fluidez, previsibilidad y libertad posibles"[11]. No caben dudas de que los objetivos de la OIC y los de la OMC son contradictorios. Mientras que la primera se interesaba en forma explícita en el equilibrio de la balanza de pagos como condición para transitar el sendero del desarrollo, la OMC busca conservar un *statu quo* que no puede ser preservado. El actual proceso de fragmentación[12], que toda economía-mundo supone, está determinado en parte por las condicionalidades establecidas por el sistema monetario mundial y por el orden comercial propiciado por la OMC.

Esto se traduce en que los países de la periferia y de la semiperiferia necesariamente tienen que endeudarse para sostener los recurrentes déficits de cuenta corriente que un proceso de desarrollo indefectiblemente demanda. La única vía para honrar estos pasivos constituidos por los niveles de deuda soberana crecientes es el superávit comercial, dado que una nueva deuda solo agravaría y potenciaría esa necesidad.

En consecuencia, esto requiere que los países acreedores (o desarrollados) entren en déficit comercial, circunstancia que a estos les resulta inaceptable cuando se pone en evidencia que cualquier desaceleración de la actividad productiva en tales países es causa potencial de conflictos tanto políticos como sociales. El *default* de los países de la periferia y de la semiperiferia deviene, por lo tanto, en una necesidad congénita del sistema de acumulación a escala internacional. Como resultado, la OMC no es más que una organización para regular el mercantilismo de este tiempo.

3. La respuesta argentina

Considerando el actual escenario internacional, lo más probable es que el multilateralismo realmente existente se adapte y evolucione hacia donde gire el próximo nuevo equilibrio de poder. Sea cual fuere el orden mundial que resulte, la respuesta argentina orbitará en torno a los objetivos que se estableció nuestro país. Cuando la meta es el desarrollo y la mejora en la distribución del ingreso, la sustitución de importaciones pasa de ser *una* opción para convertirse en *la* opción de política comercial externa. A lo largo de ese camino podemos y debemos esperar que el aumento en cantidad y calidad del consumo popular sea factible y sostenido en el tiempo. En caso de que no se implemente la estrategia de la sustitución, la crisis de la balanza de pagos será un resultado inevitable, con todo lo que ello implica en términos políticos y sociales.

El margen de maniobra del que dispuso la Argentina[13] fue consecuencia de la crisis, dado que nadie estaba –ni está– exento de infracciones a la normativa internacional bajo tales circunstancias.

A menos que se ejerza violencia política, el sistema internacional no puede frenar el desarrollo de un país que cumple con determinadas condiciones, razón por la cual dicha posibilidad queda fuera de toda consideración. En otras palabras, cuando un país que posee la capacidad de emprender su camino al desarrollo[14] da los pasos necesarios en ese sentido, el multilateralismo funciona de freno. Sin embargo, esto no significa que el multilateralismo sea un obstáculo insalvable, por la sencilla razón de que la decisión de tener como objetivo permanente el superávit de cuenta corriente –al que se arriba a través del superávit comercial– es enteramente nacional.

En el aquí y el ahora de la Argentina, por ejemplo, eso implica una política de administración de comercio que sea el complemento indispensable para llevar a buen puerto el proceso de sustitución de importaciones. Dicha meta no puede prescindir de las instituciones del multilateralismo de las cuales los estados forman parte por cuestiones de índole política general. Pero lo que sí pueden y deben hacer los estados es recurrir a esas instituciones en función

11 http://www.wto.org/spanish/res_s/doload_s/inbr_s.pdf

12 Sobre la tesis de la fragmentación, ver Bull (2005).

13 Para más detalles, ver Dalle y Lavopa (2010).

14 Para mayores detalles acerca de las capacidades de Argentina, ver Maddison (2002).

de lo que dicta la realidad y no las ensoñaciones.[15]

Es cierto que el sistema económico en que vivimos posee una vocación mundial indiscutible, pero esto no implica que esté desnacionalizado. Decisivos conceptos políticos, primero, y económicos, después, como el salario, son impensables fuera de una determinación nacional. Esto hace que las naciones capitalistas deban regular sus propias relaciones económicas a partir del sostenimiento del equilibrio político y social interior.

15 El comercio mundial en ningún tiempo ha comprendido más que un porcentaje relativamente bajo del producto mundial –en ciertas etapas muy bajo– incluso para las naciones que estuvieron o están por arriba de la media aritmética (Bairoch, 1993).

Referencias

Ashworth, Wiliam (1978). *Breve historia de la economía internacional desde 1850*. Madrid: FCE

Bairoch, Paul (1993). *Economics and world history: myths and paradoxes*. Londres: Hemel Hempstead.

Braudel, Fernand (1984). *Civilización material, economía y capitalismo: siglos XV-XVIII*. Madrid: Alianza.

Bull, Hedley (2005). *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Catarata.

Caporaso, James (1992). "International relations theory and multilateralism: the search for foundations". *International Organization*, 46 (3): 599-632.

Chang, Ha-Joon (2003). "Trade and industrial policy issues". En *Rethinking development economics*, Ha-Joon Chang (editor). Cap 12. Londres: Anthem Press.

Cox, Robert (1992). "Multilateralism and world order". *Review of International Studies*, 18 (2): 161-180.

Dobb, Maurice (1983). *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*. México: Siglo XXI.

Dalle, Demián y Federico Lavopa (2010). "In case of fire, break the glass: Argentina's border emergency kit in times of global crisis". En *Managed exports and the recovery of world trade. The 7th GTA report: a focus on Latin America*, Simon Evenett (editor). Londres: Centre for Economic Policy Research.

Ferguson, Niall (2006). "Empires with expiration dates". *Foreign Policy* (September/October): 46-52.

Hobson, J. A. (1988 [1902]). *Imperialism: a study*. Londres: Unwin Hyman.

Ikenberry, G. John (2003). "Is American multilateralism in decline?". *Perspectives on Politics*, 1 (3): 533-550.

IMF (1981). *1945-1965, Twenty years of international monetary cooperation*, J. Keith Horsefield (editor). Vol. III: Documents. Washington, D.C.: IMF.

Keohane, Robert, Stephen Macedo y Andrew Moravcsik (2009). "Democracy enhancing multilateralism". *International Organization* 63, (1): 1-31.

List, Friedrich (1966). *The national system of political economy*. Nueva York: Augustus Kelley.

Low, Patrick y Roy Santana (2009). "Trade liberalization in manufactures: what is left after the Doha Round?". *Journal of International Trade and Diplomacy*, 3 (1): 63-126.

Maddison, Angus (2002). *La economía mundial: una perspectiva milenaria*. Madrid: OCDE/Ediciones Mundi-Prensa.

Makuc, Adrián (1995). "Comercio mundial: reglas multilaterales e intereses nacionales: la Ronda Uruguay, 1986-1993". En *Hacia una nueva estrategia exportadora: la experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales*, Bernardo Kosacoff (editor). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Martin, Lisa L. (1992). "Interests, power, and multilateralism". *International Organization*, 46 (4): 765-792.

Naciones Unidas (1948). "Carta de La Habana para la creación de una Organización Internacional de Comercio, y Anexos de la misma". En *Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y empleo celebrada en La Habana, Cuba*. Nueva York: Naciones Unidas.

Palley, Thomas (2011). "The rise and fall of export-led growth". Working Paper No. 675. The Levy Economics Institute. Julio.

Sacroisky, Ariana y María Sol Rivas (2012). "Globalización financiera y crisis: los límites que impone la OMC para la regulación estatal". Documento de Trabajo Nº 42. Cefidar.

Strachey, John (1962). *El fin del imperio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wallerstein, Immanuel (1979). *The capitalist world-economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Wallerstein, Immanuel (1984). *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. México: Siglo XXI Editores.

Wallerstein, Immanuel (2007). "Perspectivas de la reconstrucción de América Latina y el Caribe". *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos* (e-l@tina), 5 (20): 3-15. En: http://iigg.sociales.uba.ar/files/2011/06/elatina20.pdf

Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar?

Sebastián Laffaye
Federico Lavopa
Cecilia Pérez Llana

Resumen

Los trabajos que participan en el debate sobre la "polaridad" del mundo actual suelen dar por sentado que la estructura de poder mundial ha sufrido cambios significativos, o bien suelen adoptar un enfoque meramente conceptual y descriptivo de las transformaciones que operaron en los últimos años. Son escasos los intentos por contrastar empíricamente este proceso de redistribución del poder mundial y, en aquellos casos en los que se emprende dicha tarea, este esfuerzo suele limitarse a la presentación de tan solo algunos pocos indicadores para mostrar tendencias en un conjunto reducido de países. El presente trabajo pretende apartarse de esta discusión eminentemente conceptual y descriptiva –y, en muchos casos, prescriptiva– para brindar algunos elementos cuantitativos que permitan contrastar de manera más rigurosa la proposición de que el mundo se encamina hacia una configuración multipolar.

A tal fin, el análisis aquí propuesto buscará identificar una serie de indicadores de poder económico y analizar su evolución en los últimos 30 años para el conjunto de países con mayor peso en la economía mundial durante dicho período. Sobre la base de la comparación del desempeño en estos indicadores del conjunto de países seleccionados, se presentarán algunas conclusiones tentativas acerca de esta posible reconfiguración del poder económico mundial.

1. Introducción

En 1990, Krauthammer proclamaba en un famoso trabajo que Estados Unidos se había convertido en la potencia hegemónica (Krauthammer, 1990). Su aporte cristalizaba el consenso reinante en aquella época: el mundo de la pos-Guerra Fría había dado lugar a un mundo unipolar, esto es, un sistema en el que un estado tiene capacidades significativamente mayores que el resto (Ikenberry *et al.* 2009: 4-5). Una década más tarde, comenzaban ya a oírse voces que avizoraban un escenario en el que el claro predominio de Estados Unidos dejaría lugar, progresivamente, a un escenario caracterizado por la coexistencia de distintos polos de poder (Huntington, 1999).

Una serie de acontecimientos ocurridos en los últimos años en la escena internacional parecen abrir el camino para el cumplimiento de este pronóstico, al menos, en la esfera económica. El creciente protagonismo de China, como resultado del proceso de apertura iniciado a fines de la década de los setenta y, más recientemente, el estallido en 2008 de la crisis financiera y económica global más profunda desde 1930 trajeron aparejados cambios significativos en la distribución de poder económico mundial. Una reciente publicación de la OCDE, por ejemplo, pronostica que el rápido crecimiento de China e India implicará que sus PIB combinados superarán al del G7 en el año 2025, y que en 2060 superarán el de la OCDE (OECD, 2012). Como resultado de estas tendencias, las recurrentes referencias en la literatura de las relaciones internacionales a conceptos como "imperio", "hegemonía" y "unipolaridad" empezaron a dejar lugar a otros como "uni-multipolaridad", "multipolaridad" o, al menos, a preguntas e hipótesis tentativas acerca de una posible reconfiguración de la estructura de poder global.

Mucho se ha escrito sobre esta temática en los últimos años. Mientras algunos autores sostienen que ya nos encontramos en un mundo multipolar[1] (Zoellick, 2011; Wade, 2011; Subacchi, 2008), otros señalan que, si bien se han producido algunos cambios en la distribución de poder, aún no es posible sostener que la etapa unipolar haya sido superada (Ikenberry *et al.*, 2009; Brooks y Wohlforth, 2008; Jervis, 2009). Un tercer grupo de autores consideran que, dadas las nuevas características del mundo en que vivimos, ninguno de esos dos conceptos es capaz de captar la realidad actual. Aparecen así nuevos términos, como por ejemplo, "no-polaridad", que busca reflejar el creciente protagonismo de actores no estatales (Haass, 2008) o "inter-polaridad", que hace referencia a un multipolarismo en la era de la interdependencia (Grevi, 2009).

Muchos de los trabajos que participan en este debate sobre la "polaridad" del mundo actual dan por sentado que la estructura de poder mundial ha sufrido cambios significativos o adoptan un enfoque meramente conceptual y descriptivo de las transformaciones que operaron en los últimos años. Son escasos los intentos por contrastar empíricamente este proceso de redistribución del poder mundial y, en aquellos casos en los que se emprende dicha tarea, este esfuerzo suele limitarse a la presentación de tan solo algunos pocos indicadores (en la mayoría de los casos, participación en el PIB mundial y presupuesto militar) para mostrar tendencias en un conjunto reducido de países (generalmente, China y Estados Unidos).

El presente trabajo pretende apartarse de esta discusión eminentemente conceptual y cualitativa –y, en muchos casos, prescriptiva– para brindar algunos elementos cuantitativos que permitan contrastar de manera más rigurosa la proposición de que el mundo se encamina hacia una configuración multipolar. En vista de que el universo de posibles indicadores es muy amplio, nuestro estudio se focalizará en solo uno de los aspectos de esta supuesta redistribución del poder global –el poder económico– y dejará de lado otros elementos, tales como el poder militar (central en la escuela de pensamiento realista) o el llamado "poder blando" (Nye, 2005).

En este marco, el análisis aquí propuesto buscará identificar una serie de indicadores de poder económico y analizar su evolución en los últimos 30 años para el conjunto de países con mayor peso en la economía mundial durante dicho período. Sobre la base de la comparación del desempeño del conjunto de países seleccionados para estos indicadores, se presentarán algunas conclusiones tentativas acerca de esta posible reconfiguración del poder económico mundial.

El trabajo se organizará de la siguiente manera. En la segunda sección se realizará una revisión bibliográfica, con miras a delinear una definición operacionalizable del concepto de poder. En función de esta definición, y luego de realizar un relevamiento de la bibliografía disponible sobre medición del poder económico, se identificará un conjunto de indicadores que cuenten con series lo suficientemente largas (desde 1980 a 2011) y completas para todo el conjunto de los países seleccionados para nuestro análisis. La tercera sección presentará las series de estos indicadores para los países seleccionados y algunas reflexiones sobre su evolución a través del tiempo. Por último, se esbozarán algunas conclusiones sobre las tendencias que muestre este análisis en la redistribución de poder económico global.

1 Un mundo con una estructura jerárquica aplanada, en el que ningún país es inambiguamente el número uno (Wohlforth, 2009: 40).

2. Poder, poder económico e indicadores de poder económico

El estudio del poder ha ocupado un lugar preponderante en los debates de la teoría de las relaciones internacionales. Es, de hecho, el elemento central de una de las escuelas predominantes de la disciplina: la escuela realista. Hans Morgenthau, considerado el padre del realismo clásico, afirmaba que la búsqueda de poder es el motor de la acción estatal y el elemento constituyente de las relaciones interestatales (Morgenthau, 1948: 41-42; ver también, en el mismo sentido, Waltz, 1979). Asimismo, Mearsheimer (2001: 12), creador de la más reciente vertiente "ofensiva" del realismo, afirma que los "cálculos de poder están en la base de cómo los estados piensan sobre la política que los rodea".

Para los autores afiliados a esta escuela de pensamiento, el poder de un estado es susceptible de ser medido a través de una serie de factores o "elementos de poder nacional". El poder es, en esta concepción, una "propiedad" que poseen los actores, en este caso, los estados. Morgenthau (1948: 131-198), por ejemplo, consideraba que los atributos de poder nacional eran: la geografía, los recursos naturales (alimentos y materias primas), la capacidad industrial, los aprestos militares (tecnología, liderazgo, y cantidad y calidad de las fuerzas armadas), población (distribución y tendencias), carácter nacional, moral nacional, calidad de la diplomacia y calidad del gobierno. Waltz (1979), por su parte, sostuvo que para determinar la posición de un país en la estructura de poder mundial debían observarse: las dimensiones de su población y territorio, sus recursos, su capacidad económica, su fuerza militar, y su estabilidad y competencia políticas. Más recientemente, Mearsheimer (2001: 55) señaló que el poder tiene dos grandes componentes: el poder "latente" –que incluye, básicamente, la riqueza económica y la población– y el poder militar, medido principalmente en función del tamaño de los ejércitos. En general, todos estos autores coincidieron en que para calcular la distribución de poder entre las grandes potencias es posible sumar los distintos elementos de poder que estos poseen.

Otros autores propusieron una definición "relacional" del poder y destacaron la necesidad de incorporar los efectos del poder al momento de intentar su medición (Baldwin, 2002: 178; Zartman y Rubin, 2002: 6-7). Quizás el exponente más conocido de esta postura es Robert Dahl quien, desde la ciencia política, propuso una definición de poder que alcanzó –y sigue manteniendo– un alto grado de aceptación: "A tiene poder sobre B en la medida en que puede lograr que B haga algo que B no haría de otra manera" (Dahl, 1957: 202-3). Su definición tuvo un importante impacto en otras disciplinas. En el campo de las relaciones internacionales, por ejemplo, Jeffrey Hart definió poder como la "habilidad del estado para lograr que otro estado se comporte según sus intereses, aun cuando este accionar sea contrario al interés del estado 'víctima' o cuando este accionar no estuviera antes contemplado en su agenda de política" (Hart, 1976).

Pese a los esfuerzos de los promotores de la visión relacional, el enfoque de los atributos de poder sigue fuertemente enraizado en la literatura de las relaciones internacionales. Como veremos en las próximas secciones, la mayoría de los autores que han analizado las transformaciones en la estructura de poder económico mundial en los últimos años se inscriben (explícita o implícitamente) en esta última escuela y concentran por tanto su análisis en los cambios ocurridos en distintas selecciones de indicadores de capacidad económica de los estados. En parte, esta preferencia por la medición del poder a través de los atributos puede explicarse por la mayor facilidad que presenta esta técnica en la recolección y comparación de datos, y por la naturaleza tautológica de la definición relacional (Zartman y Rubin, 2002: 8; Mearsheimer, 2001: 60).

El análisis presentado en este trabajo se inscribirá en esta línea y tomará como punto de partida la identificación y selección de una serie de atributos de poder económico. Al hacerlo, tendrá en cuenta también un elemento generalmente relegado, que reviste especial interés para nuestro estudio: los niveles de autonomía de un estado para actuar fuera de la influencia del poder de otros. Se trata de un aspecto que, por ejemplo, se encuentra muy presente en la concepción de Max Weber, para quien el poder es "la probabilidad de que un actor, en el marco de una relación social, esté en una posición que le permita llevar adelante su propio deseo a pesar de la resistencia" (Weber, 1964). En el campo de las relaciones internacionales, este aspecto puede rastrearse, por ejemplo, en la definición de Kenneth Waltz, para quien "un agente es poderoso siempre y cuando afecte a los demás más de los que ellos lo afectan a él" (Waltz, 1979). En materia de poder económico –la dimensión que ocupa especialmente a este trabajo–, Paola Subacchi (2008) afirma que en la era de la globalización, en la que nuevos actores se sumaron al engranaje económico internacional, el poder económico no es sinónimo de influencia sobre terceros, sino de autonomía, es decir, capacidad de acción en un mundo de múltiples actores, tanto estatales como no estatales.

Distintos autores y proyectos de investigación han propuesto una gran variedad de indicadores para medir y analizar la evolución y reconfiguración del poder económico en la escena internacional (Tellis, 2000; Subacchi, 2008; Treverton y Jones, 2005; Wade, 2011; Cooper, 2004; Haass, 2008; entre otros). A los fines del presente

trabajo, de este universo de indicadores se seleccionaron aquellos que se consideraron más aptos para medir las dos dimensiones del poder económico arriba mencionadas: i) capacidad de un estado de imponer su voluntad sobre otros, a través de diferentes recursos (amenaza, coerción, embargos, etc.); y ii) capacidad de un estado para resguardarse, a través del aumento de la autonomía/autosuficiencia, frente a los intentos de otro estado de imponer su voluntad sobre él. Una vez realizada esta primera selección, se procedió a identificar en este conjunto aquellos indicadores que contaban con series públicamente disponibles para todo el período estudiado (1980-2011), y para todos los países y bloques que se decidió analizar. Por último, los indicadores seleccionados fueron agrupados en cuatro categorías, de acuerdo a los diferentes aspectos de poder económico que permiten medir: a) cuota de mercado; b) capacidad de autofinanciamiento; c) innovación y tecnología; y d) capacidad de autoabastecimiento de recursos naturales. A continuación se enumeran las variables seleccionadas, clasificadas en sus respectivas categorías:

- Cuota de mercado y mercado interno (3.1):
    - PIB según PPA
    - población
    - PIB per cápita
    - participación en las importaciones de bienes
- Autofinanciamiento (3.2):
    - saldo en cuenta corriente
    - reservas internacionales
    - participación en las exportaciones mundiales
- Innovación y tecnología (3.3):
    - patentes concedidas en EE.UU.
- Autoabastecimiento de materias primas (3.4):
    - saldo en el comercio de alimentos
    - saldo en el comercio de petróleo

Si bien en la literatura relevada se mencionan otras variables –como calidad de la educación, participación de los sectores productores de conocimiento o gasto del gobierno en investigación– que se consideran pertinentes para un estudio como el presente, la dificultad para recabar series de datos completas y consistentes llevó a limitar el análisis a los indicadores arriba mencionados.

Los apartados siguientes presentan las series de cada uno de los indicadores seleccionados, con una breve explicación de las razones que llevaron a su inclusión y un análisis de su evolución comparativa durante el período estudiado.

3. Contrastando empíricamente la hipótesis de la multipolaridad: los indicadores de poder económico y su evolución en los últimos 30 años

3.1. Cuota de mercado y mercado interno

En la categoría "cuota de mercado" se agrupan aquellos indicadores que muestran la contribución de cada estado en la economía internacional. El impacto de esta variable sobre el poder relativo de un estado está fundamentalmente relacionado con el tamaño de su mercado interno, y se materializa a través de dos canales. En primer lugar, el tamaño del mercado doméstico tiene un peso importante sobre la capacidad de ese estado para influenciar a otros: cuanto más grande sea el mismo, mayor atractivo tendrá para otros países y, por lo tanto, la promesa de abrirlo o la amenaza de cerrarlo a los exportadores extranjeros tendrá una mayor capacidad de influir las decisiones de otros gobiernos (Drahos, 2003: 82). En segundo lugar, el tamaño relativo del mercado doméstico permite medir el nivel de autonomía que tiene un país para poner en práctica políticas que limiten los efectos perversos de los *shocks* externos, como los que sufriera, por ejemplo, América Latina en los años ochenta y algunos países del Sudeste de Asia hacia fines de los noventa.

3.1.1. PIB según Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)

Prácticamente todos los autores consultados resaltan la importancia del tamaño de la economía como variable central a la hora de medir el poderío económico. Se optó por el PIB según PPA porque facilita la comparación del PIB entre países, ya que, al tomar en cuenta para su cálculo los tipos de cambio, brinda una aproximación más precisa que el PIB medido sobre el nivel de ingreso relativo.

Como puede observarse en el Cuadro 1, durante los últimos 20 o 30 años, buena parte de los países en desarrollo crecieron más rápidamente que los países desarrollados, arrojando como resultado un cambio en la composición relativa del PIB mundial. En efecto, la evolución del PIB según PPA muestra que entre 1980 y 2011 la participación de los países emergentes pasó del 31% al 49%, mientras que la del G7 bajó del 56% al 38%. En ese sentido, las proyecciones del FMI señalan que, en 2013, por primera vez en la historia moderna, los países emergentes tendrán una participación mayor al 50% en el PIB según PPA, y que esta participación alcanzaría el 55% en 2017.

Cuadro 1 | Participación en el PIB mundial según PPA
en porcentaje

	EE.UU.	Alemania	Japón	India	Brasil	China	Rusia	Indonesia	UNASUR	MERCOSUR	UE 27	ASEAN 5 (*)
1980	24,6	6,7	8,8	2,5	3,9	2,2	n.d.	1,0	7,7	5,3	31,1	2,4
1990	24,7	6,2	10,1	3,2	3,3	3,9	4,2	1,2	6,3	4,3	28,5	2,9
2000	23,5	5,1	7,7	3,7	2,9	7,1	2,7	1,2	5,8	3,8	24,9	3,1
2011	19,1	3,9	5,6	5,7	2,9	14,3	3,0	1,4	6,0	3,9	20,1	3,6

(*) Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.

Fuente: CEI en base a FMI

Más aún, de acuerdo al informe de la OCDE arriba citado (OECD 2012), durante los próximos 50 años los países industrializados perderían 22 puntos porcentuales en su participación en el PIB mundial. Esta porción del producto global sería capitalizada por China e India, cuya participación para el año 2060 se estima en 46%. La participación del resto del mundo se mantendría constante en torno del 11% en ese mismo año (ver Cuadro 2).

Estos cambios en la composición del PIB redundarán en una tendencia a la convergencia del PIB per cápita entre países: el ingreso por habitante de China e India se multiplicaría por siete a lo largo de los próximos 50 años.

Cuadro 2 | Participación en el PIB mundial según PPA

	2011	2025	2060	Var. 2011 vs. 2060 en puntos porcentuales
China	17%	28%	28%	11
India	7%	11%	18%	11
China + India	24%	39%	46%	22
EE.UU.	23%	18%	17%	-6
Japón	7%	4%	3%	-4
Eurozona	17%	12%	9%	-8
Otros OCDE	18%	15%	14%	-4
Total OCDE	65%	49%	43%	-22
Resto (*)	11%	12%	11%	0

* Argentina, Brasil, Indonesia, Rusia, Arabia Saudita y Sudáfrica.

Fuente: CEI en base a OCDE

3.1.2. Población

La cantidad de habitantes es otro indicador –íntimamente relacionado con el tamaño del mercado interno– que debe tomarse en cuenta a la hora de medir el grado de independencia económica de un estado. Se trata también de un indicador mencionado en casi cualquier estudio que busque medir los niveles de poder relativo de los países. Ya en 1957, Hans Morgenthau señalaba que, si bien no es correcto considerar poderoso a un país porque su población sea más numerosa, no deja de ser cierto que ningún estado puede llegar a ser una potencia de primer orden si su población no es de las más populosas de la tierra (Morgenthau, 1957: 160).

Como muestra el Cuadro 3, la mengua de la tasa de natalidad en los países desarrollados ha llevado a una disminución de su peso relativo en la población mundial. Prueba de ello es que entre los 20 países con más cantidad de habitantes –y que, en conjunto, representan el 70% de la población mundial– solo tres son industrializados: EE.UU., Japón y Alemania.

En 2010 más de cuatro quintos de los habitantes del planeta vivían en los países emergentes y, dentro de este grupo, China e India en conjunto cuentan con un tercio de la población mundial. Si bien China ocupa el primer lugar en este indicador, las proyecciones de la UNCTAD señalan que para 2021 será superada por India.

Cuadro 3

Participación en la población mundial

en porcentaje

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
China	21,8	21,7	21,7	21,7	21,2	20,4	19,1
India	14,7	14,7	15,0	15,7	16,5	17,2	17,8
EE.UU.	6,3	6,2	5,7	5,2	4,8	4,7	4,6
Indonesia	3,0	3,0	3,2	3,4	3,5	3,5	3,5
Brasil	2,1	2,4	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8
URSS/Rusia	7,1	7,1	6,6	6,0	5,4	2,4	2,1
Japón	3,2	3,0	2,8	2,6	2,3	2,1	1,8
Alemania	3,4	3,0	2,6	2,1	1,5	1,3	1,2
UNASUR	4,4	4,9	5,2	5,4	5,6	5,7	5,7
MERCOSUR	3,0	3,2	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6
ASEAN	6,8	7,2	7,7	8,1	8,4	8,6	8,6
Eurozona	10,0	8,9	7,9	6,8	5,6	5,1	4,8
Países en desarrollo	73,9	75,8	78,0	80,4	82,9	84,2	85,1
Países desarrollados	26,1	24,2	22,0	19,6	17,1	15,8	14,9
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.

Fuente: CEI en base a UNCTAD

3.1.3. PIB per cápita

El ingreso per cápita brinda una aproximación a las condiciones de la demanda doméstica. Durante las últimas dos décadas, aunque con mayor intensidad a partir del año 2000, la sustantiva mejora del PIB per cápita en buena parte de los países en desarrollo redundó en una mejora de las condiciones del mercado interno.

Como puede verse en el Cuadro 4, mientras que durante la década de los ochenta el PIB per cápita en los países desarrollados creció por encima del promedio mundial, esta situación se revirtió en la década siguiente y se profundizó aún más durante los últimos 10 años. En ese sentido, se destaca China, que, en el transcurso de las últimas tres décadas, registra un crecimiento promedio del PIB per cápita superior al 9%, lo que le ha permitido multiplicarlo por 30, pasando de poco más de 200 dólares en 1980 hasta superar los 6.000 dólares[2] en 2012. Aunque con mucho menor peso en la escena mundial que China, también salta a la vista el caso de Indonesia que, en la primera década del siglo XXI, aumentó su PIB per cápita un 14,5% promedio y que en el total del período abarcado por este estudio (1980-2011) logró llevarlo de 585 a 3.492 dólares.

2 Estimación del FMI a octubre de 2012.

Cuadro 4

PIB per cápita

Tasa de crecimiento promedio anual y valor

	Variación porcentual anual promedio				Dólares corrientes				
	70-80	80-90	90-00	00-10	1980	1990	2000	2010	2011
Brasil	5,7	0,9	1,2	2,6	1.256	3.172	3.762	11.089	12.276
Alemania	2,8	2,0	1,2	1,0	10.750	19.593	23.020	40.513	43.484
EE.UU.	2,4	2,7	2,5	0,8	12.249	23.198	35.252	46.811	47.708
Indonesia	5,3	3,5	2,7	14,5	585	634	800	2.981	3.492
China	3,9	9,2	9,5	10,2	205	341	946	4.423	5.241
India	0,9	3,3	4,0	6,4	266	384	465	1.370	1.566
Japón	2,8	3,9	0,8	0,8	9.312	25.140	37.304	42.863	46.105
URSS/Rusia	3,9	2,8	-1,6	5,7	n.d.	576	1.775	10.408	12.890
Eurozona	2,9	2,0	1,5	0,8	9.935	19.149	19.825	36.597	39.299
ASEAN	4,7	2,5	3,3	4,1	558	814	1.159	3.146	3.608
MERCOSUR	4,4	0,4	1,5	2,9	1.803	2.939	4.359	10.267	11.857
UNASUR	3,6	0,1	1,5	3,0	1.917	2.510	3.834	9.283	10.330
Países en desarrollo	3,4	1,4	3,1	4,6	781	958	1.456	3.703	4.222
Países desarrollados	2,6	2,6	2,0	1,0	9.700	19.308	25.705	39.456	42.071
Mundo	1,9	1,5	1,4	1,5	2.679	4.207	5.293	9.178	9.998

Fuente: CEI en base a UNCTAD y FMI

3.1.4. Participación en las importaciones de bienes

Como se señaló más arriba, el grado de participación en las importaciones de bienes resulta de fundamental importancia en el marco de las relaciones comerciales, ya que el poder de negociación se vincula directamente con la cuota que detenta un país en determinado mercado.

Las importaciones mundiales muestran un mayor protagonismo de los países en desarrollo a partir de 1990, que se ha intensificado en la última década. Si bien EE.UU. continúa siendo el primer importador, ha perdido importancia relativa, al igual que Europa y Japón. Como contrapartida, ganaron relevancia algunos países en desarrollo, entre los que se destacan China e India, aunque Rusia, Indonesia y Brasil también aumentaron su peso relativo en las importaciones mundiales en la última década (ver Cuadro 5).

Cuadro 5 | Participación en las importaciones mundiales
en porcentaje

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2011
EE.UU.	15,0	11,9	12,9	12,4	14,4	18,9	12,3
China	0,9	1,9	0,7	1,0	1,5	3,4	9,5
Alemania	5,0	9,0	10,6	10,0	9,6	7,4	6,8
Japón	1,5	3,3	5,7	6,8	6,6	5,7	4,6
India	1,7	1,7	3,0	0,7	0,7	0,8	2,5
URSS/Rusia	2,3	4,1	0,7	3,3	3,4	0,7	1,9
Brasil	1,7	1,1	0,9	1,2	0,6	0,9	1,3
Indonesia	0,7	0,4	0,3	0,5	0,6	0,6	1,0
UNASUR	6,1	4,4	3,0	3,2	1,6	2,3	3,2
Eurozona	22,9	27,8	34,3	34,3	34,8	28,5	25,1
ASEAN	4,6	3,4	2,5	3,2	4,5	5,7	6,3
MERCOSUR	3,6	2,2	1,5	1,8	0,8	1,3	1,8
Países en desarrollo	32,2	30,0	23,0	27,9	26,1	30,3	43,3
Países desarrollados	67,8	70,0	77,0	72,1	73,9	69,7	56,7

Fuente: CEI en base a UNCTAD

Mientras que China gana protagonismo como importador mundial, cae el peso relativo de EE.UU. Una muestra de ello es que en 1980 China fue el principal destino de exportaciones para el 1% de los países, mientras que en 2010 fue el principal destino para el 10% de ellos. A la inversa, EE.UU. fue el mercado más importante para el 28% de los países en 1980, mientras que en 2010 lo fue tan solo para el 20% (ver Cuadro 6). Este indicador –que no hemos encontrado en la bibliografía relevada– muestra que el poder de negociación del país asiático aumentó considerablemente, ya que el acceso (o no) a su mercado afecta a una proporción creciente de países.

Cuadro 6 | China y EE.UU.: Importancia como destino de las exportaciones de terceros países

	Porcentaje de países cuyo primer destino de exportaciones es China o EE.UU.		Porcentaje de países que exportaron a estos destinos	
Año	China	EE.UU.	China	EE.UU.
1980	1%	28%	59%	94%
1990	0%	29%	72%	96%
2000	2%	27%	85%	96%
2010	10%	20%	95%	98%

Fuente: CEI en base a COMTRADE

3.2. Autofinanciamiento

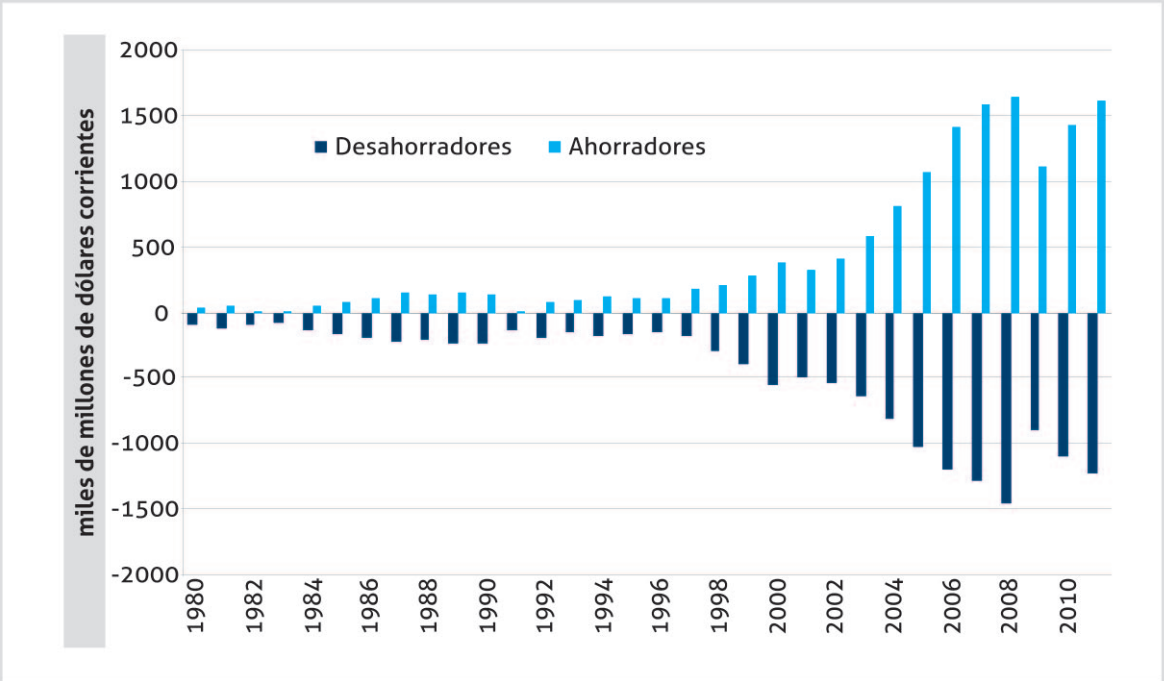
Asegurarse las divisas para hacer frente a las importaciones fundamentales para el funcionamiento de la economía, tales como energía, insumos o bienes de capital, otorga a un país mayores grados de libertad para la aplicación de políticas económicas. Mientras que los indicadores contenidos en el apartado anterior se refieren tanto a la capacidad de un país de influir en otros como a la capacidad para actuar autónomamente, los que se comentan en los párrafos siguientes se relacionan exclusivamente con este último aspecto del poder económico.

3.2.1. Saldo en cuenta corriente

La cuenta corriente es el equivalente del ahorro externo: un saldo negativo indica un desahorro con respecto al resto del mundo, mientras que un saldo positivo señala una posición acreedora frente a terceros países. Un desequilibrio prolongado a lo largo del tiempo resta grados de libertad a las autoridades económicas, ya que, por lo general, es menester recurrir al financiamiento externo para saldar la brecha.

EE.UU. y muchos países europeos son, en conjunto, economías con exceso de gasto en bienes y servicios a escala internacional, en tanto que Alemania, los países productores de petróleo, China y Japón se han constituido, en las últimas décadas, en los grandes ahorristas de la economía mundial. El incremento del gasto en las economías deficitarias se ha financiado merced a un paulatino aumento del endeudamiento, tanto de los hogares como del sector público.

Gráfico 1 | **Cuenta corriente agregada**
en miles de millones de dólares



Fuente: CEI en base a FMI

Los crecientes desequilibrios en el esquema de ahorro mundial muestran un incremento de la dependencia del financiamiento externo de los países con continuos déficits en cuenta corriente, ya que estos repercuten directamente en el nivel de endeudamiento (público y privado). Elevados niveles de deuda, como los que se registran en EE.UU., Japón y buena parte de la Eurozona, restringen el margen de maniobra para aplicar políticas autónomas, ya que se compromete parte de los ingresos futuros para el pago de los servicios de deuda. Los casos de Grecia, España, Portugal e Irlanda resultan paradigmáticos.

Cuadro 7

Cuenta corriente agregada

en miles de millones de dólares

	1980	1990	2000	2010	2011
Alemania	-14	45	-33	200	204
China	0	12	21	238	202
Japón	-11	44	120	204	119
Rusia	n.d.	-1	47	70	99
Indonesia	3	-3	8	5	2
Brasil	-13	-4	-24	-47	-52
India	-2	-8	-5	-52	-63
EE.UU.	2	-79	-416	-442	-466

Fuente: CEI en base a FMI

3.2.2. Reservas internacionales

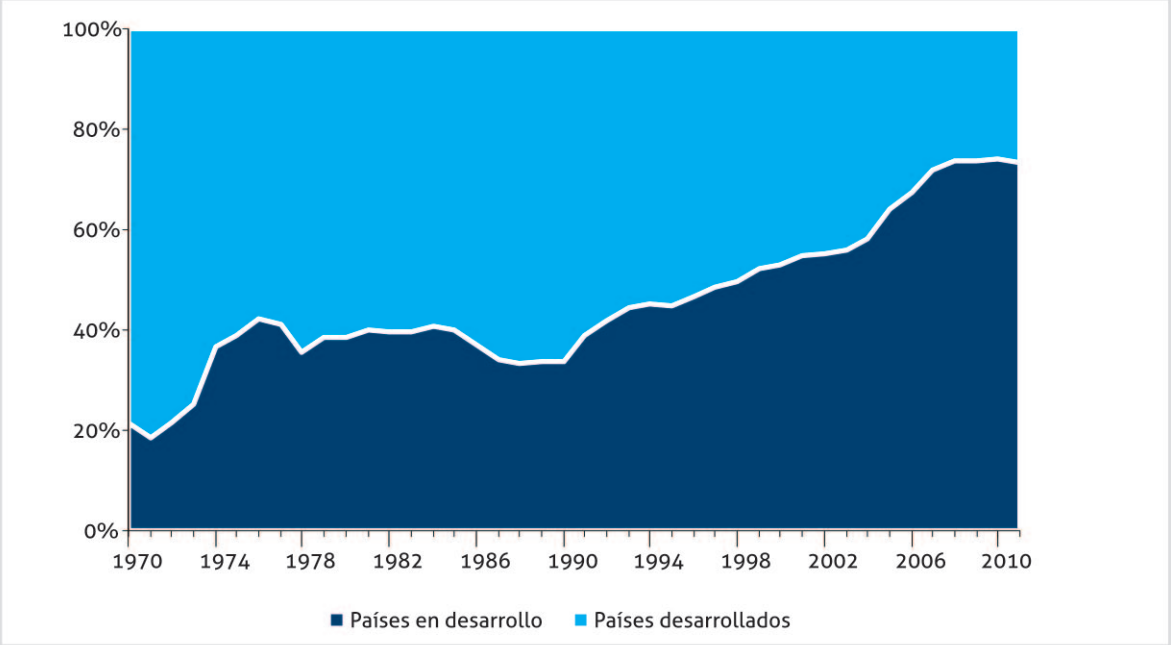
Las reservas internacionales reflejan el *stock* de divisas disponible en manos de la autoridad económica, lo cual determina, en parte, los grados de libertad de los que se dispone para aplicar políticas monetarias y cambiarias autónomas.

Durante las últimas cuatro décadas se registra un sostenido incremento de las reservas de los países en desarrollo y, en particular, de China, que concentra actualmente el 30% del total (Gráfico 2). Asimismo, se detecta un incremento de las reservas como proporción del PIB en algunos países con importantes reservas energéticas (Arabia Saudita y Rusia), así como en aquellos que sufrieron los efectos de las crisis que tuvo como foco el Sudeste de Asia (Corea, Singapur, Taiwán).

Gráfico 2

Reservas

Participación porcentual en el total mundial



Fuente: CEI en base a UNCTAD y FMI

Amparado en su condición de emisor de la moneda de reserva a nivel mundial, durante las últimas tres décadas, EE.UU. llevó adelante una política de disminución de reservas, que pasaron del 15% del PIB en 1970 a poco más del 1% del PIB en 2011. Esta situación le permitió mantener un resultado negativo en su cuenta corriente a lo largo de las últimas tres décadas, ya que para financiarlo tan solo debe recurrir a la emisión de deuda. Si bien esta situación comenzó a ser puesta en discusión con la aparición del euro (y, en menor medida, por el yuan, al fortalecerse la economía china), es aún una pieza clave del predomino estadounidense a escala global.

Es muy probable que el dólar estadounidense siga siendo la moneda de reserva a escala mundial y mientras no se modifique esta situación, EE.UU. continuará disfrutando de una posición privilegiada respecto del mundo. No obstante, el tamaño y el dinamismo de la economía china invitan a pensar que, con el tiempo, el yuan adquirirá mayor peso relativo. En ese sentido, el *Global Development Horizons 2011*, publicado por el Banco Mundial, pronostica que el escenario más probable hacia 2025 será un esquema "multimonedas" basado en el dólar, el euro y el yuan.

3.2.3. Participación en las exportaciones mundiales

La participación en las exportaciones mundiales tiene un efecto ambiguo sobre la posición de poder económico de un país. Por un lado, como se señaló más arriba, un mercado doméstico grande hace que el desempeño económico fronteras adentro resulte menos vulnerable ante *shocks* externos, ya que el mercado interno permite morigerar las consecuencias de caídas abruptas de la demanda agregada mundial. En este sentido, el hecho de que una economía dependa en gran medida de las exportaciones puede implicar un signo de debilidad. Por otro lado, sin embargo, el cierre de las exportaciones puede funcionar como importante elemento de presión internacional (los embargos internacionales constituyen el ejemplo más típico). Y, además, las exportaciones proveen a un país de las divisas requeridas para importar insumos y bienes de capital, necesarios para transitar la senda del desarrollo económico. En consecuencia, una alta participación en las exportaciones mundiales también puede ser una señal de fortaleza.

Como puede observarse en el Cuadro 8, durante la última década, China se convirtió en el primer exportador de bienes a nivel mundial, desplazando de ese lugar a Alemania. Por su parte, EE.UU., que había perdido el primer lugar en la década de los ochenta, redujo progresivamente su participación en las exportaciones mundiales hasta 8% en

2011, la mitad que en 1950. También cayó el peso relativo de Japón y Alemania. En ese sentido, cabe destacar que, luego de haber caído al 23,6% del total mundial en 1970, las exportaciones de los países en desarrollo representaron el 47,3% en 2011, lo cual equivale a un crecimiento de 24 puntos porcentuales en las últimas cuatro décadas.

Cuadro 8 | Participación en las exportaciones mundiales
en porcentaje

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2011
China	0,9	2,0	0,7	0,9	1,8	3,9	10,3	10,4
EE.UU.	16,2	15,1	13,6	11,1	11,3	12,1	8,4	8,1
Alemania	3,9	10,5	12,2	10,3	11,8	8,5	8,2	8,1
Japón	1,3	3,1	6,1	6,4	8,3	7,4	5,0	4,5
URSS/Rusia	2,9	4,3	4,0	3,8	3,0	1,6	2,6	2,9
India	1,9	1,0	0,6	0,4	0,5	0,7	1,5	1,7
Brasil	1,8	1,1	0,9	1,2	0,6	0,9	1,3	1,3
Indonesia	0,7	0,4	0,3	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0
UNASUR	7,8	5,0	3,7	3,2	2,5	2,6	3,7	3,7
Eurozona	18,8	28,1	33,4	30,8	35,2	29,7	25,6	25,6
ASEAN	6,1	3,6	2,0	3,6	4,1	6,7	6,8	6,8
MERCOSUR	4,6	1,9	1,5	1,5	1,3	1,3	1,9	1,9
Países en desarrollo	37,2	29,2	23,6	33,7	27,6	34,2	46,1	47,3
Países desarrollados	62,8	70,8	76,4	66,3	72,4	65,8	53,9	52,7

Fuente: CEI en base a UNCTAD

3.3. Innovación y tecnología

Si bien las variables que miden el peso relativo de la economía en el concierto económico mundial (PIB, PIB per cápita, cuenta corriente, etc.) son las más frecuentemente mencionadas en la literatura, son varios los autores (Treverton y Jones, 2005; Tellis, 2000, entre otros) que sostienen que el poder económico no solo debe medirse por la cuota de mercado, sino también por la capacidad de innovación.

Dada la dificultad para localizar series de tiempo que midan el gasto público en investigación y desarrollo –un indicador generalmente utilizado para medir la capacidad de innovación de un país– se ha optado por comparar el origen de las patentes concedidas en EE.UU. Se trata de un indicador que también suele ser utilizado en la literatura especializada, y del que sí hay datos disponibles para todo el período aquí analizado.

3.3.1. Patentes concedidas en EE.UU.

Si bien como muestra el Cuadro 9 EE.UU. mantiene su supremacía en lo que se refiere al registro de patentes por origen, se registra un fuerte incremento en la participación de Japón –que superó el 20% de registros en 2011– y, en menor medida, de Corea del Sur. Cabe asimismo destacar el crecimiento relativo de China, que, si bien no tuvo una cuota destacada en el total, pasó de prácticamente ningún registro al 1,4% en 2011.

Cuadro 9

Participación en el total de patentes según origen y año de concesión

en porcentaje

Origen	1963	1970	1980	1990	2000	2011
EE.UU.	81,4	73,1	60,4	52,4	54,0	48,4
Japón	0,9	4,1	11,5	21,6	19,9	20,6
Corea del Sur	0,0	0,0	0,0	0,2	2,1	5,5
Alemania	5,1	6,9	9,4	8,4	6,5	5,3
Taiwán	0,0	0,0	0,1	0,8	3,0	3,9
Canadá	1,3	1,7	1,8	2,1	2,2	2,2
Francia	1,9	2,7	3,4	3,2	2,4	2,0
Reino Unido	4,0	4,6	3,9	3,1	2,3	1,9
China	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,4
Israel	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5	0,9
Subtotal	**94,6**	**93,0**	**90,6**	**92,2**	**92,9**	**92,1**

Fuente: CEI en base a U.S. Patent and Trademark Office

Por otro lado, llama la atención que entre los 20 primeros orígenes de registro en EE.UU. tan solo dos son países emergentes (China e India). En cualquier caso, queda claro que la brecha tecnológica –al menos medida con este indicador– sigue siendo muy grande en términos absolutos.

3.4. Autoabastecimiento de materias primas

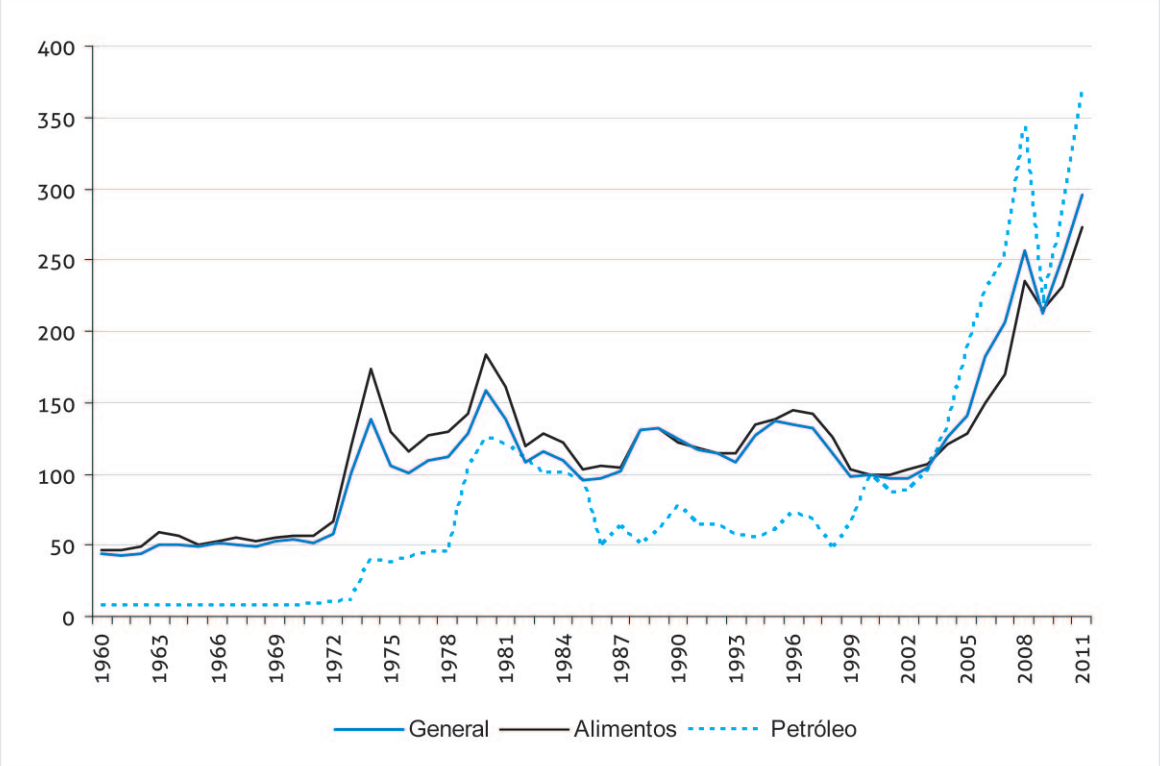
Si bien la tecnología se fue modificando a lo largo del tiempo y, en consecuencia, ciertas materias primas fueron adquiriendo mayor importancia frente a otras, los intentos de lograr el autoabastecimiento (o el control de las fuentes) de esos bienes ha sido una constante a lo largo de la historia. La mayoría de los autores que prestaron y prestan atención a este aspecto del poder parecen coincidir en la importancia de dos materias primas: los alimentos y el petróleo. La medición en este estudio de la capacidad de autoabastecimiento se concentrará, por tanto, en estos dos grupos de productos.

Durante la última década, aunque especialmente durante los últimos cinco años, se registró un pronunciado incremento de los precios de las materias primas (Gráfico 3). Esta situación coloca en una posición de vulnerabilidad a aquellos países dependientes de las importaciones para abastecerse; una muestra de ello fueron las recientes hambrunas sufridas por algunos países en desarrollo tanto en África como en Asia.

Gráfico 3

Evolución de la cotización de las materias primas

Índice 2000 = 100



Fuente: CEI en base a FMI

3.4.1. Saldo en el comercio de alimentos

Se ha utilizado el saldo en el comercio de alimentos como aproximación al autoabastecimiento en materia de alimentación. Entre los veinte países con mayor saldo favorable promedio en el comercio de alimentos tan solo aparecen cuatro países desarrollados (EE.UU., Australia, Nueva Zelanda y Noruega), aunque por encima de todos aparecen Brasil y Argentina. En cambio, la UE, Rusia y Japón registraron un saldo promedio desfavorable durante las últimas tres décadas (Cuadro 10).

Cuadro 10

Saldo en el comercio de alimentos

en miles de millones de dólares

	1980	1990	2000	2010	2011
Brasil	6,9	6,6	9,1	52,4	67,1
Argentina	4,6	6,8	10,2	32,3	42,5
Tailandia	2,5	4,9	7,2	16,4	20,6
EE.UU.	18,8	12,4	3,1	15,0	17,2
Indonesia	0,3	1,7	2,2	14,2	16,1
India	1,2	2,0	3,1	5,9	11,8
Alemania	-12,6	-15,9	-10,9	-12,2	-15,5
Arabia Saudita	-4,1	-3,0	-4,9	-13,6	-15,7
Rep. de Corea	-0,9	-1,8	-5,1	-14,2	-19,2
UE	-21,5	-15,6	-8,5	-19,2	-20,2
Rusia	n.d.	n.d.	-2,9	-20,5	-20,4
China	-0,1	3,2	4,5	-15,4	-21,3
Japón	-15,1	-32,4	-46,4	-59,3	-74,3

Fuente: CEI en base a OMC

Cabe destacar que el balance comercial de alimentos correspondiente a China fue positivo hasta 2008, año en que, en coincidencia con el fuerte incremento de los precios de las materias primas, pasó a ser negativo. De esta manera, de las variables analizadas, esta es la única que presenta una evolución desfavorable para China.

3.4.2. Saldo en el comercio de petróleo

Durante la última década se registra una paulatina pérdida de importancia relativa de los hidrocarburos frente a otros tipos de energía. No obstante, el petróleo continúa teniendo una importancia fundamental para el actual esquema de producción mundial. Es por ello que el autoabastecimiento de petróleo se ha convertido en una de las aristas ineludibles de la distribución del poder económico.

Las reservas de petróleo a escala mundial se encuentran altamente concentradas: el 78% de ellas se ubican en tan solo ocho países, de los cuales siete están situados en Asia (Arabia Saudita, Rusia, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Kuwait e Iraq) y uno en América Latina (Venezuela).

China e India, los dos estados que con más fuerza han emergido en la escena económica mundial no solo carecen de la cuota necesaria de petróleo, sino que su brecha se ha ido incrementando en la medida en que avanza su industrialización. El mismo fenómeno se registra en algunos de los estados más desarrollados del planeta: Alemania, Japón y EE.UU. también registran un déficit creciente en lo que se refiere a este insumo (Cuadro 11).

Cuadro 11

Saldo en el comercio exterior de petróelo

en miles de millones de dólares

	1980	1990	2000	2010	2011
Arabia Saudita	101	40	71	215	318
Rusia	n.d.	n.d.	36	206	278
Irán	n.d.	n.d.	n.d.	85	120
Emiratos Árabes Unidos	19	17	27	75	112
Qatar	5	3	11	73	105
Kuwait	19	6	18	62	97
Venezuela	n.d.	n.d.	27	61	87
Iraq	n.d.	n.d.	n.d.	48	74
Argelia	13	12	21	56	72
Brasil	n.d.	3	7	22	32
Indonesia	-13	-4	-2	9	18
India	-7	-5	-14	-63	-85
Alemania	-24	-16	-29	-79	-88
Rep. de Corea	-6	-6	-25	-69	-101
Japón	-61	-44	-58	-134	-182
China	3	-2	-14	-143	-211
EE.UU.	-72	-55	-108	-283	-349

Fuente: CEI en base a FMI

4. ¿Hacia un mundo multipolar?

El Gráfico 4 busca presentar esquemáticamente una síntesis cualitativa del comportamiento de ocho países y la Unión Europea/Eurozona en todos los indicadores analizados en las secciones precedentes. Los signos ▲, ▼ o = señalan cuál fue la tendencia reciente de cada variable para cada país.

Del análisis del cuadro se desprende que Alemania, EE.UU., Japón y la UE están perdiendo preponderancia en todos o casi todos los indicadores relevados. En cambio, los países en desarrollo –con ciertos matices– parecen ir alcanzando, poco a poco, un mayor grado de participación en dichos indicadores.

En particular, el análisis presentado en las secciones precedentes mostró evidencia empírica de que China y, en menor medida, India lograron alcanzar, durante las últimas tres décadas, una mayor cuota de mercado, en detrimento de los países desarrollados. Si bien China muestra una evolución desfavorable en lo que se refiere al autoabastecimiento de materias primas (petróleo y alimentos), ello puede explicarse por dos factores: i) la demanda de crecientes cantidades de energía como producto de su acelerada industrialización; y ii) la incorporación en la dieta de su población de proteínas animales, lo que impulsa el consumo de alimentos.

Gráfico 4 | Resumen

	PIB ppa	Población	PIB per cápita	Importa-ciones	Exporta-ciones	Alimentos	Petróleo	Reservas
Alemania	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼
Brasil	=	=	▲	=	▲	▲	▲	▲
China	▲	▼	▲	▲	▲	▼	▼	▲
EE.UU.	▼	▼	▼	▼	▼	▲	▼	▼
Japón	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼
India	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▼	▲
Indonesia	▲	=	▲	▲	▲	▲	▲	=
Rusia	▲	▼	▲	▲	▲	▼	▲	=
UE/Eurozona	▼	▼	▼	▼	▼	▼	n.d.	n.d.

Fuente: CEI

Estos cambios incipientes en la distribución del poder económico mundial no parecen encontrar todavía un correlato claro en el proceso de toma de decisiones en las instituciones económicas internacionales; organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial siguen reflejando la estructura de poder de la posguerra. En otras palabras, estos movimientos en la distribución del poder económico mundial, desde una configuración unipolar hacia otra multipolar, no están siendo acompañados por una mayor multilateralización de la toma de decisiones económicas globales.

Desde los países en desarrollo, no obstante, se insiste en que la creciente participación de las economías emergentes obliga a un replanteo del diseño de los mecanismos de gobernanza económica mundial. Así, uno de los grandes desafíos de los países en desarrollo para los próximos años será, justamente, lograr que la arquitectura institucional económica de la posguerra comience a reflejar un mayor peso en la economía mundial y, de esa manera, se amolde a esta nueva configuración del poder económico mundial.

Referencias

Baldwin, David (2002). "Power and international relations". En *Handbook of international relations,* Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen y Beth A. Simmons (editores). Londres: SAGE Publications.

Brooks, Stephen y William Wohlforth (2008). *World out of balance: international relations and the challenge of American primacy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Cooper, Richard (2004). "Is economic power a useful and operational concept?". *Working Paper Series* 02-04. Weatherhead Center for International Affairs.

Dahl, Robert. (1957). "The concept of power". *Behavioral Science,* 2 (3): 201-215.

Drahos, Peter (2003). "When the weak bargain with the strong: negotiations in the World Trade Organization". *International Negotiation,* 8 (1): 79-109.

Grevi, Giovanni (2009). "The interpolar world: a new scenario". *Occasional Papers,* 79. Institute for Security Studies.

Haass, Richard (2008). "The age of nonpolarity. What will follow US dominance". *Foreign* Affairs, 87 (3): 44-56.

Hart, Jeffrey (1976). "Three approaches to the measurement of power in international relations". *International Organization*, 30 (2): 289-305.

Huntington, Samuel (1999). "The lonely superpower". *Foreign Affairs,* 78 (2): 35-49.

Ikenberry, John (2008). "The rise of China and the future of the west: can the liberal system survive?". *Foreign Affairs,* 87 (1): 23-37.

Ikenberry, John, Michael Mastanduno y William Wohlforth (2009). "Unipolarity, state behavior, and systemic consequences". *World Politics,* 61 (1): 1-27.

Jervis, Robert (2009). "Unipolarity. A structural perspective". *World Politics,* 61 (1): 188-213.

Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.

Krauthammer, Charles (1990). "The unipolar moment". *Foreign Affairs,* 70 (1): 23-33.

Mearsheimer, John J. (2001). "The tragedy of great power politics". Nueva York: W. W. Norton & Company.

Morgenthau, Hans (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Segunda Parte. Sexta Edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

OECD (2012). *Looking to 2060: long-term growth prospects for the world*. París: OECD.

Subacchi, Paola (2008). "New power centres and new power brokers: are they zapping a new economic order?". *International Affairs,* 84 (3): 485-498.

Tellis, Ashley, Janice Bially, Christopher Layne y Melissa Mcpherson (2000). *Measuring national power in the postindustrial age*. Santa Monica, CA: RAND.

Treverton, Gregory y Jones Seth (2005). "Measuring national power". *Conference Proceedings*. Santa Monica, CA: RAND.

Wade, Robert (2011). "Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank and the IMF". *Politics and Society,* 39 (3): 347-378.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: Random House.

Weber, Max, Johann Winckelmann y José Medina Echavarría (1964). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.

Wohlforth,William (2009). "Unipolarity, status competition, and great power war". *World Politics,* 61 (1): 28–57.

Zartman, William y Jeffrey Rubin (2002). *Power and negotiation*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Zoellick, Robert (2011). "A monetary regime for a multipolar world". *Financial Times*, 18 de febrero.

El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos

Hugo Gobbi*
Julieta Grande**
Carolina Fernández***

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo hacer un análisis de los resultados alcanzados en la reunión Cumbre del G20 que tuvo lugar el 18 y 19 de junio de 2012 en Los Cabos, México, a la luz del contexto internacional vigente, y de la posición e intereses de la Argentina en el foro. La participación de la Argentina en el G20 constituye tanto un importante desafío de política exterior como una oportunidad para avanzar los intereses de nuestro país en una variedad de temas de la agenda internacional y para profundizar la coordinación política con otros países emergentes.

Durante 2012, México, a cargo de la presidencia rotativa del G20, presentó una agenda de trabajo de orientación ortodoxa, influida por la visión de organismos como la OCDE y el FMI. Algunos de los temas que planteó fueron la consolidación fiscal y el ajuste estructural como vías de recuperación de la crisis económica, y la introducción del concepto de "crecimiento verde" de modo transversal en los canales de trabajo del G20.

Nuestro país, en coordinación con otros países emergentes, no compartió esta visión inicial y coordinó posiciones que fueron lentamente generando consenso para que la Declaración de Los Cabos, suscripta por los Jefes de Estado del G20 en junio de 2012, refleje elementos de interés para la Argentina. En este sentido, se destaca que el lenguaje que insta a estrategias de crecimiento fuerte, sostenido, balanceado y con generación de empleo se convirtió en el eje articulador de la Declaración. Además, se enfatizó la importancia otorgada a la inversión en infraestructura, considerada por nuestro país como un instrumento contracíclico clave para superar la brecha de desarrollo. Por otra parte, en materia de comercio internacional, se reiteró el compromiso de concluir la Ronda de Doha, de acuerdo a su mandato. Finalmente, se logró reformular el concepto de "crecimiento verde" para resaltar la dimensión social del desarrollo, a la vez que se reconoció que no debe utilizarse como excusa para introducir nuevas barreras al comercio.

* Embajador del Servicio Exterior de la Nación.
** Secretaria del Servicio Exterior de la Nación.
*** Directora Nacional de Servicios al Inversor.

1. Introducción

El G20 es el principal foro de coordinación macroeconómica y financiera internacional que reúne a las 20 principales economías desarrolladas y emergentes del mundo. En conjunto, los miembros del G20 representan el 85% del PIB global, el 80% de los flujos comerciales y las dos terceras partes de la población mundial.

Si bien el G20 tiene sus orígenes en el año 1999 como organismo técnico financiero, su papel cambió significativamente en 2008, ante los desafíos que presentó la crisis económica más aguda desde la posguerra. A partir de ese año, el G20 se jerarquizó con la participación de los Jefes de Estado y se transformó en el principal ámbito de coordinación económica mundial, reemplazando en gran medida el papel que cumplía el G8 hasta ese momento. El ámbito de acción del G20 también se amplió para trascender cuestiones meramente financieras e incluir otras áreas igualmente estratégicas e interconectadas que requieren de un foro para su debate y coordinación política, entre las que se destacan temas como energía, medio ambiente, seguridad alimentaria, desarrollo, comercio internacional, empleo y la agenda social.

Al tratar con desafíos de carácter tanto político-económico como económico-financiero, el G20 se organizó en dos canales. El canal de *Sherpas*, representantes políticos de los Jefes de Estado, tiene la responsabilidad de coordinar todo el proceso del G20 y, al mismo tiempo, de impulsar proyectos concretos en distintas áreas mediante el establecimiento de Grupos de Trabajo dedicados a temas como el empleo, la agricultura, el comercio, la lucha contra la corrupción y el desarrollo. Por su parte, el canal financiero continúa profundizando la agenda que tenía el G20 en sus inicios y se aboca a la coordinación de políticas macroeconómicas a nivel global. Además, este canal trabaja sobre otros temas, que incluyen la reforma de la arquitectura financiera y las reformas de la regulación financiera internacional, con el objetivo de que se adapten a los requerimientos del actual contexto económico internacional y reflejen apropiadamente los intereses de todos los países del G20.

La participación de nuestro país en el G20, conjuntamente con las economías de mayor significación sistémica, constituye una gran responsabilidad. La Argentina es miembro del grupo de países emergentes del G20, al igual que Brasil, China, India, Rusia, Indonesia, Sudáfrica y México. Durante 2012, nuestro país asumió la función de coordinador de este grupo, hecho que le permitió avanzar temas de agenda relevantes y generar consensos, en conjunto con otros países emergentes afines a su posición. Además, la Argentina también cuenta con un mecanismo de coordinación bilateral más profundo y exhaustivo con Brasil, con quien tiene una agenda común en diversas temáticas tratadas en el G20.

Cuando por primera vez en el año 2008 el G20 se reunió a nivel de Jefes de Estado en Washington, se generó una gran expectativa respecto de la capacidad de este nuevo foro de realizar una acción coordinada entre países desarrollados y emergentes. Luego de siete reuniones Cumbre (Washington, Londres, Pittsburgh, Toronto, Seúl, Cannes y Los Cabos)[1], el G20 encuentra aún grandes desafíos. Si bien es indudable que cumplió un importante papel, actuando de manera decisiva mediante la implementación de políticas coordinadas para enfrentar la fase más aguda de la crisis durante los años 2008 y 2009, un creciente número de observadores considera que el G20 no logra responder a las difíciles y profundas transformaciones requeridas para encaminar el sistema económico y financiero internacional en una senda de crecimiento sostenible e inclusivo, y que tampoco logra reflejar adecuadamente la creciente relevancia de los países en desarrollo en la economía global. Es así que la falta de consensos internos impide avanzar hacia un sistema económico, financiero y comercial multilateral más equilibrado que contemple los intereses y las justas aspiraciones de los países emergentes y en desarrollo.

2. La presidencia mexicana del G20 durante 2012

El G20 es un foro de carácter informal y por lo tanto no posee una secretaría propia. El trabajo es coordinado por el país en ejercicio de su presidencia, la cual es rotativa y se mantiene por un lapso de un año[2]. Si bien existe una agenda de temas centrales y bien establecidos, así como compromisos derivados de Declaraciones de Líderes previas y de planes de acción multianuales aprobados en el marco de los diversos Grupos de Trabajo del foro, la presidencia cuenta con ciertas prerrogativas y con un margen de acción considerable para diseñar la agenda de

1 Para una evaluación de las primeras cuatro Cumbres, ver Gobbi y Stancanelli (2010).

2 Durante la fase más aguda de la crisis, 2008-2010, las reuniones Cumbres fueron semestrales y volvieron a ser anuales a partir de la presidencia francesa del G20 en el año 2011.

trabajo, que culmina en la Cumbre de Jefes de Estado del G20, donde se evalúa el progreso logrado durante el año y se plasma en la denominada Declaración de Líderes.

La presidencia del G20 en 2012 estuvo a cargo de México. El 13 de diciembre de 2011, el Presidente Felipe Calderón presentó las prioridades de la presidencia mexicana en la ceremonia de clausura del seminario del G20 "Los retos actuales para el crecimiento económico mundial", que se transformarían en el plan de trabajo de 2012. Dichas prioridades fueron: 1. Promover la estabilización económica y las reformas estructurales para el crecimiento y el empleo, destacando la importancia del comercio internacional como motor del crecimiento; 2. Promover el fortalecimiento de los sistemas financieros y fomentar la inclusión financiera; 3. Mejorar la arquitectura financiera internacional; 4. Promover la seguridad alimentaria y abordar el tema de la suba del precio de las materias primas; 5. Alentar el desarrollo sustentable, incluyendo como prioridades la infraestructura, la eficiencia energética, el impulso al crecimiento verde, y el financiamiento para enfrentar el cambio climático.

Cabe señalar que el desarrollo de los distintos temas enunciados y el esquema de trabajo propuesto para el año 2012 estuvieron marcados por la agenda política del gobierno de México e influidos por la pertenencia de este país a la OCDE y al NAFTA, lo que tuvo como consecuencia que los temas se abordaran desde un enfoque ortodoxo. De este modo, los países emergentes, y nuestro país en particular, enfrentaron un esquema de prioridades que no se condecía en general con sus objetivos ni con su visión sobre las principales cuestiones de la agenda internacional, conforme se detallará en el siguiente apartado.

3. Principales elementos de la Declaración de Los Cabos

La reunión Cumbre de Los Cabos se desarrolló en el contexto de un nuevo deterioro de los indicadores económicos a nivel mundial. A la profundización de la crisis con epicentro en la Unión Europea (UE), se sumó la desaceleración de las economías emergentes y en desarrollo, principales motores del crecimiento mundial, que parecían inmunes al contagio de las economías centrales. La Cumbre estuvo signada tanto por una UE reticente a discutir sobre sus desequilibrios internos y el impacto sistémico que genera como por el reclamo de mayor participación de los países emergentes en el proceso de búsqueda de soluciones, conscientes de su peso relativo en la economía mundial, de su contribución para sostener en ese contexto el crecimiento económico y la demanda agregada, y del impacto que la crisis comenzaba a tener sobre sus economías y sobre el resto del mundo.

La Declaración de Los Cabos establece como objetivo central la promoción del crecimiento fuerte, inclusivo, sostenido y balanceado, y la creación de empleo, lo cual se plasmó en el "Plan de Acción de Los Cabos para el Crecimiento y el Empleo". La importancia que el G20 le otorga al crecimiento continúa con la línea de lo ya expresado en la anterior reunión de Líderes, la Cumbre de Cannes de noviembre de 2011.

A fin de facilitar el análisis de la Declaración, se presentarán sus elementos principales divididos en torno a las cuatro sesiones plenarias de las cuales participaron los Jefes de Estado en la Cumbre de Los Cabos: 1) La economía global y el marco para un crecimiento fuerte, sostenido y balanceado; 2) Fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional y del sistema financiero, y promoción de la inclusión financiera; 3) Desarrollo, crecimiento verde, seguridad alimentaria e infraestructura; y 4) Creación de empleo, comercio y crecimiento.

3.1. La economía global y el marco para un crecimiento fuerte, sostenido y balanceado

El foco de la discusión del G20 en materia de coordinación macroeconómica estuvo tradicionalmente centrado en torno a los llamados "desbalances globales". Este debate, relacionado con la movilidad de capitales y la flexibilidad de la política cambiaria, ha enfrentado durante varios años las posiciones antagónicas de Estados Unidos (EE.UU.) y China. A esta discusión se ha sumado más recientemente Brasil, con reclamos sobre los efectos distorsivos de la política monetaria expansiva de los países emisores de moneda de reserva sobre las economías de los países emergentes. La presidencia mexicana presentó su visión de que la principal causa de la crisis económica internacional radicaba en la existencia de desbalances globales. Además, EE.UU. también ha argumentado que los mencionados desbalances están ligados a la desleal intervención de muchos gobiernos a través de sus políticas cambiarias (en referencia a la subvaloración de la moneda de China). Esta línea argumental podría conducir a un cambio en las normas internacionales a favor de la apertura de la cuenta de capitales, para que el mercado pueda determinar libremente la tasa de cambio. Si bien el objetivo principal de estas medidas es un cambio en la política

monetaria y financiera de China, la aplicación de disciplinas como las mencionadas limitaría los márgenes de los países emergentes y en desarrollo para la implementación de políticas económicas.

Sin embargo, la persistencia y profundización de la crisis global, y su recrudecimiento en la UE relegaron el debate sobre desbalances globales a un segundo plano. El eje central de la discusión durante la Cumbre de Los Cabos se trasladó a la tensión entre las reformas estructurales y las políticas de ajuste o consolidación fiscal, por una parte, y el crecimiento con creación de empleo, por otra. De este modo, el tema de los desequilibrios fiscales se abordó, en el contexto de las estrategias de recuperación, mediante la discusión de alternativas de ajuste de gasto público y consolidación fiscal versus estímulo a la demanda agregada, uso de espacio fiscal y estabilizadores automáticos. El gobierno del Presidente Calderón adhirió a la visión del FMI y de algunos países europeos para salir de la crisis: consolidación fiscal vía reducción del gasto público, sumado a flexibilización laboral; y lo hizo bajo el argumento de que resultaba necesario un ajuste de costos para aumentar la competitividad.

La posición defendida por la Argentina, y por otros países emergentes, señaló que las políticas de austeridad agravan la situación en los países que las aplican y representan un riesgo para la economía mundial por la masiva reducción de la demanda agregada global que implica un ajuste simultáneo en varias de las economías centrales. En efecto, la implementación de estas políticas desde 2008 ha frenado la recuperación económica mundial, conforme se refleja en la evolución de las variables macroeconómicas y del empleo durante 2012. De hecho, en su último informe "Perspectivas de la Economía Mundial", el FMI advierte sobre el impacto negativo –y mayor al anticipado– de la consolidación fiscal sobre la demanda agregada, el crecimiento, el empleo y el acceso al crédito, y señala, además, que los sistemas financieros aún permanecen débiles (IMF, 2012: xv).

La Argentina también destacó la necesidad de garantizar la coherencia entre las estrategias de crecimiento y la generación de empleo, argumentando que la consistencia entre las políticas macroeconómicas y el objetivo de creación de empleo es el único camino hacia la recuperación de la economía mundial. En este sentido, nuestro país postuló que el G20 no debía apoyar las medidas de ajuste en marcha, ya que no generan trayectorias de crecimiento sostenible ni favorecen la inclusión social.

Debe destacarse que en la Declaración de Los Cabos prevalece el concepto de crecimiento por sobre el de ajuste, al reconocer que todos los países del G20 deben tomar medidas que permitan la recuperación del crecimiento económico global y, en la medida de lo posible, políticas que estimulen la demanda agregada y las inversiones en educación, innovación e infraestructura para fomentar la creación de empleo (G20, 2012: párr. 10). De este modo, se reconoce implícitamente que las políticas de ajuste y reforma estructural aplicadas por las economías desarrolladas desde la crisis financiera internacional no han tenido los resultados esperados en materia de recuperación del crecimiento económico a nivel global.

En ese mismo sentido, la Declaración de Líderes reconoce la aplicación de medidas diferenciadas para países desarrollados y emergentes. Las economías avanzadas deben continuar con sus políticas de consolidación fiscal a un ritmo que permita una trayectoria sostenible de recuperación económica. Por su parte, las economías emergentes deben orientar sus políticas públicas a consolidar el crecimiento mediante el estímulo a la demanda interna para impulsar la actividad económica (G20, 2012: párr. 12 y 15). En este punto debe destacarse el reconocimiento al papel desempeñado por los países en desarrollo y emergentes como motores de la recuperación económica global.

3.2. Fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional y del sistema financiero, y promoción de la inclusión financiera

Esta prioridad mexicana, central en la agenda del G20, brindó algunos espacios de convergencia, sobre todo en materia de promoción de la inclusión financiera, pero también hizo explícitas las divergencias que aún persisten en el seno del foro.

En primer lugar, en relación con la arquitectura financiera internacional, cabe mencionar el debate sobre la reforma del FMI. La Declaración de Los Cabos promueve un aumento de los recursos de este organismo, a fin de fortalecer su papel en la prevención y resolución de crisis; anuncia compromisos de aportes de más de 450 mil millones de dólares; y señala que esos fondos serán canalizados mediante préstamos bilaterales disponibles para todos los miembros del FMI (G20, 2012: párr. 32). Esto último no se ha verificado en la práctica reciente, ya que la mayoría de los préstamos se destinan a países europeos. Por ese motivo, la Argentina defiende la postura de que el incremento de recursos debe complementarse con una nueva asignación de Derechos Especiales de Giro (DEG),

que sería una opción más equitativa, por cuanto supone el aumento de la liquidez global sin condicionalidades para todos los miembros del FMI, eliminando la discrecionalidad en el otorgamiento de los préstamos. En el mismo sentido, la Argentina también considera necesario impulsar el incremento de la capacidad prestable de los Bancos Multilaterales de Desarrollo.

La Declaración también se refiere al compromiso de implementar en 2012 la reforma de la cuota del FMI pautada en 2010. Expresa, adicionalmente, el compromiso de llevar a cabo la revisión de la fórmula de la cuota para enero de 2013 –de modo que refleje los pesos relativos de los miembros del FMI en la economía mundial– y la revisión general de cuota para enero de 2014 (G20, 2012: párr. 33). La visión argentina, y de los países emergentes, es que la fórmula de la cuota no debe ser solo revisada, sino que debe discutirse una reforma integral que permita aumentar la participación de los países en desarrollo y economías emergentes en el FMI, ya que el crecimiento dinámico de estos países ha sido el principal impulsor de la recuperación económica internacional. En este sentido, para que la fórmula cumpla el cometido de reflejar adecuadamente los pesos relativos de los países en la economía mundial, el PIB debería tener una mayor ponderación que el 50% actual y basarse en el cálculo de PIB medido según el criterio de paridad del poder adquisitivo.

Finalmente, la Declaración se refiere al acuerdo para la mejora del mecanismo de supervisión del FMI. Nuestro país apoya las sugerencias de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI que buscan promover una mayor diversidad y pluralidad de enfoques de análisis, y considera que los ejercicios de supervisión del FMI deben enfocarse en los países desarrollados, para evaluar los efectos derrame de las políticas implementadas desde el inicio de la crisis global en 2008.

En segundo lugar, en materia de regulación financiera, el G20 ha realizado progresos mediante un paquete de medidas para atender la situación de las instituciones financieras de importancia sistémica (SIFIs), que incluye requisitos de capitales mínimos y mecanismos de supervisión más estrictos. Asimismo, se ha avanzado en un conjunto de recomendaciones para mejorar la regulación de la banca no institucionalizada (*shadow banking*) y se presentó un informe sobre las jurisdicciones no cooperativas.

No obstante, el G20 no ha avanzado de manera sustancial sobre otros aspectos estructurales que afectan el funcionamiento del sistema internacional. Al respecto, cabe destacar dos de ellos por su importancia para los países emergentes en general y para nuestro país en particular: la dependencia de agencias calificadoras de riesgo crediticio y la existencia de guaridas fiscales (mal llamadas paraísos fiscales).

La Declaración de Los Cabos destaca el impacto de las agencias calificadoras de riesgo crediticio sobre el sistema financiero internacional. La Argentina ha argumentado que dichas agencias se han convertido en instrumentos sesgados y funcionales a la especulación mediante calificaciones que muchas veces no responden a evaluaciones basadas en fundamentos económicos objetivos, lo cual afecta las posibilidades de acceso al financiamiento. Si bien las calificadoras fueron pensadas para evaluar de forma independiente la capacidad de repago de una deuda, las evaluaciones influyen cada vez más en el valor de dichas deudas, generando procesos negativos a modo de profecías autocumplidas. Esta posición es sustentada por un reciente estudio del Banco Central Europeo, que también destaca las distorsiones y los conflictos de intereses inherentes a la labor de las agencias crediticias, y el sesgo positivo que estas tienen a favor de grandes bancos o instituciones que les generan flujo adicional de trabajo (Hau *et al.*, 2012). Haciendo eco de estas consideraciones, la Declaración de Los Cabos insta a los países a abandonar la dependencia mecánica respecto de las agencias calificadoras de riesgo crediticio y a tomar medidas para aumentar la transparencia de dichas agencias, así como la competencia entre ellas (G20, 2012: párr. 43).

Por otra parte, la Argentina ha cuestionado la existencia de las guaridas fiscales, ya que minan desde su interior el sistema financiero internacional y concentran, según algunas estimaciones, una tercera parte de la riqueza financiera mundial (Henry, 2012). Las guaridas fiscales: (a) permiten a las empresas multinacionales asignar artificialmente ingresos a las jurisdicciones de menor tributación en perjuicio de la recaudación fiscal en el país de la fuente de los ingresos, lo cual crea una situación de injusticia por permitir que las grandes corporaciones y las fortunas alojadas en guaridas fiscales paguen menos impuestos que las empresas y los ciudadanos sujetos a legislaciones nacionales; (b) fomentan el juego no cooperativo que lleva a la reducción de impuestos y a debilitar la regulación para atraer capitales, al crear incentivos para su fuga y para la evasión tributaria; (c) crean riesgo sistémico al alojar a inversores institucionales no sujetos a regulación o monitoreo que invierten masivamente en actividades especulativas, así como a los fondos buitres; (d) facilitan el desarrollo de actividades ilícitas como el narcotráfico, lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; y (e) debilitan el potencial recaudador del fisco, en particular en países en desarrollo que tienen sistemas fiscales más débiles, lo que afecta su capacidad de movilizar recursos domésticos para generar políticas de desarrollo e inclusión social.

La Argentina ha criticado también severamente a los fondos buitres y ha destacado que la falta de regulaciones internacionales para la reestructuración de deudas soberanas ha facilitado el accionar predatorio de estos fondos. El tratamiento de todos estos temas ha sido muy resistido por los centros financieros, por lo que los avances resultarán difíciles.

3.3. Desarrollo, crecimiento verde, seguridad alimentaria e infraestructura

Desde los inicios del G20, la Argentina ha sido uno de los países que más promovieron la necesidad de incorporar las temáticas sociales y del desarrollo a las discusiones del G20. Nuestro país ha sostenido que el principal desequilibrio en la economía internacional se encuentra en la enorme disparidad en la distribución de riqueza que separa al mundo desarrollado de los países menos avanzados, y que la reducción de dicha brecha no solo responde a una profunda aspiración de justicia, sino que permitiría incrementar la demanda agregada al incorporar a cientos de millones de personas al sistema económico internacional. La prioridad política asignada y el impulso otorgado por países muy diversos (Argentina, Corea del Sur, Francia, España, Brasil, Italia, Sudáfrica y Alemania) a la temática del desarrollo permitió que esta fuera incorporada a la agenda del G20 durante la presidencia de Corea del Sur en 2010. El documento acordado en la Cumbre de Seúl, denominado "Consenso de Seúl", se centró en el concepto de crecimiento fuerte, sostenido y balanceado e incluyó un Plan de Acción Multianual de Desarrollo con compromisos en nueve áreas o pilares prioritarios[3]. La implementación de este Plan se plasmó mediante la creación del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo, que abarca diversos aspectos orientados a reducir la brecha de desarrollo, tales como seguridad alimentaria, capacitación de recursos humanos, infraestructura, inclusión financiera y movilización de recursos domésticos para el desarrollo. El compromiso político de esos países miembros del G20 logró que el Grupo sobre Desarrollo, conjuntamente con el Grupo de Coordinación Macroeconómica, se transforme en uno de los principales grupos de trabajo del esquema organizativo de negociación del G20.

La Argentina, en línea con la prioridad asignada a la temática del desarrollo, en general, y a la del desarrollo inclusivo, en particular, tuvo una activa participación en este Grupo de Trabajo, presidiendo, junto con Corea y Rusia, el Pilar de Desarrollo de Recursos Humanos. Asimismo, impulsó, junto con otros países, los temas sociales y de empleo, como por ejemplo, favorecer el establecimiento de pisos de protección social en los países menos desarrollados, y facilitar y reducir el costo del envío de remesas a las familias de los trabajadores migrantes.

Por otro lado, en 2012, el gobierno del Presidente Calderón buscó incluir la temática del "crecimiento verde" de manera transversal en la agenda del G20, particularmente, en materia de desarrollo y comercio internacional. Se trata de un concepto impulsado por los países de la OCDE en reemplazo de la noción de "desarrollo sustentable" con sus tres dimensiones (económica, social y ambiental), que tradicionalmente ha sido empleado en el ámbito de Naciones Unidas con el aval del G77 más China, y que cuenta con consenso internacional.

Dada la oposición de algunos países del G20, entre ellos la Argentina, el planteo inicial de "crecimiento verde" fue modificado a lo largo de las reuniones por el de "crecimiento verde inclusivo en el marco del desarrollo sustentable", idea que busca un equilibrio entre los conceptos referidos y que destaca la dimensión social como objetivo insoslayable de toda política pública. De este modo, se logró impedir cualquier posible intención de condicionar las negociaciones que se realizan en el marco de las Naciones Unidas, en particular, en lo referente a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). La Argentina ha sido consistente, tanto en las Naciones Unidas como en el G20, en su defensa de la importancia de la equidad dentro del proceso de lucha contra el cambio climático, en particular del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. También ha sido consistente en la definición del camino a seguir a través del sistema multilateral, para evitar la imposición de medidas unilaterales que puedan resultar en barreras encubiertas al comercio, y en señalar la necesidad de preservar el ámbito de la CMNUCC para la discusión sobre cambio climático.

En relación con la seguridad alimentaria, el tratamiento extensivo del tema comenzó bajo la presidencia francesa del G20 durante 2011, cuyo resultado fue la elaboración de un "Plan de Acción sobre volatilidad de precios de alimentos y agricultura", aprobado por los Ministros de Agricultura, que abordó diversos aspectos de coordinación internacional para promover mayor producción y productividad en agricultura; aumentar la transparencia de la información de los mercados físicos; mejorar la regulación de los mercados de derivados financieros; e impulsar la cooperación para

3 Los nueve pilares del Plan de Acción Multianual de Desarrollo de Seúl, que abarcan distintas temáticas relacionadas con las necesidades de desarrollo de los países menos avanzados, son los siguientes: i) Infraestructura, ii) Desarrollo de Recursos Humanos, iii) Comercio, iv) Inversión Privada y Creación de Empleo, v) Seguridad Alimentaria, vi) Crecimiento con Resiliencia, vii) Inclusión Financiera, viii) Movilización de Recursos Domésticos, y ix) Intercambio de Conocimientos.

ayudar a los países más vulnerables a producir sus propios alimentos. En 2012, la presidencia mexicana continuó con la implementación de las iniciativas creadas por dicho Plan de Acción y vinculó, conjuntamente con otros países, como Corea del Sur y Francia, las amenazas de crisis alimentaria que surgieron durante el año en la prensa con la suba de precios de los alimentos.

La Argentina considera que la seguridad alimentaria es una de las prioridades indiscutidas de la agenda internacional que debe ser entendida en términos amplios y no vinculada únicamente con la regulación financiera, como fuera planteado inicialmente en el seno del G20. Nuestro país sostiene que las causas profundas del flagelo de la inseguridad alimentaria se encuentran en la pobreza y la mala distribución de la riqueza; y no en el precio de los alimentos. Al respecto de este punto, debe aclararse que el actual nivel de precios es, en términos reales, similar al de los precios promedio durante la década de los sesenta, tras la cual los precios reales de los *commodities* agrícolas se deprimieron hasta que comenzaron a recomponerse en los últimos años (Baustourre *et al.,* 2010). Las décadas de bajos precios internacionales se debieron, entre otras causas, al proteccionismo y a los subsidios aplicados por los países desarrollados.[4] Los precios deprimidos tuvieron como consecuencia reducir los ingresos de la población rural, donde se encuentra una parte sustancial de población más pobre del mundo. Asimismo, los bajos precios generaron falta de inversión en agricultura en muchos países en desarrollo que, en la actualidad, enfrentan problemas para la alimentación de su población. Por lo tanto, la actual recuperación de los precios brinda las condiciones necesarias para incentivar la inversión que permita incrementar la producción y productividad en países de bajos ingresos. No está de más reiterar que un incremento en la producción y productividad agrícola no puede eliminar por sí solo el flagelo del hambre.

Finalmente, en materia de infraestructura, la Argentina se ha sumado a Indonesia e India para priorizar y movilizar recursos para la inversión en infraestructura, especialmente en países de bajos ingresos. El eje central de la posición de estos tres países es que los organismos financieros multilaterales deben incrementar los recursos destinados al financiamiento de proyectos de infraestructura, lo cual requiere un aumento de su capacidad prestable y también una mayor celeridad de los procedimientos burocráticos que limitan la agilidad de los desembolsos. Con un amplio consenso, la Declaración destaca que la inversión en infraestructura resulta crítica para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la creación de empleo, y reconoce el papel fundamental del financiamiento público a proyectos de infraestructura, que debe complementarse con fondos privados (G20, 2012: párr. 65 y 66).

3.4. Creación de empleo, comercio y crecimiento

La Argentina, junto con Francia, Brasil, Australia, Sudáfrica, Italia y Alemania, ha sido, dentro del G20, uno de los principales impulsores en materia de empleo y agenda social, y ha logrado la instalación del tema en la agenda del G20 mediante la creación de un Grupo de Trabajo dedicado al empleo. El objetivo buscado por nuestro país es el de avanzar en: (a) la formulación de políticas activas de generación de empleo; (b) el establecimiento de pisos de protección social; (c) la promoción de la aplicación efectiva de los derechos laborales y sociales; y en (d) el fortalecimiento de la coherencia entre las políticas económicas y las políticas sociales.

El gobierno del Presidente Calderón intentó, uniéndose en esta temática a los representantes de China, India y el Reino Unido, reducir al máximo el tratamiento de los temas sociales y de empleo, y concentró su atención en un tema relevante, pero acotado: el desempleo juvenil. Así, la agenda de trabajo durante el 2012 se focalizó en la elaboración de propuestas para reducir este tipo de desempleo y facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

La Declaración de Los Cabos, en coincidencia con la posición argentina, remarca la necesaria coherencia que debe existir entre las políticas de empleo y las políticas macroeconómicas, y resalta la utilidad de estas políticas para promover la inclusión social y erradicar la pobreza (G20, 2012: párr. 20). Asimismo, aborda el tema de la implementación de pisos de protección social a nivel nacional, adecuados a las posibilidades de cada país. En paralelo, resalta la relevancia de las iniciativas educativas y de cooperación para el desarrollo de políticas educativas para el empleo, y las iniciativas de entrenamiento en distintos oficios (G20, 2012: párr. 20 y 22), en las que ha venido trabajando, durante los últimos años, el Pilar de Desarrollo de Recursos Humanos del Grupo de Trabajo de Desarrollo del G20, co-presidido por la Argentina.

4 Las políticas monetarias de altas tasas de interés aplicadas en la década de los ochenta por los países que disponen monedas de reserva internacional también tuvieron un efecto muy negativo sobre los precios de los *commodities*.

Por su parte, el comercio internacional fue una de las prioridades centrales de la presidencia mexicana que, respondiendo a su modelo de inserción internacional, evaluó que el proteccionismo representa una de las principales amenazas para la recuperación de la economía global. Su agenda en el G20, compartida por los países desarrollados y algunos emergentes, se centró en tres cuestiones: 1) crear una "nueva narrativa" que destaque las virtudes del libre comercio como garantía para el crecimiento y la creación de empleo; 2) dejar de lado la Ronda de Doha, sustituyendo su mandato de desarrollo por acuerdos parciales, como la "facilitación del comercio", y así evitar tratar temas más sensibles para los países desarrollados, como el de los subsidios agrícolas; y 3) extender temporalmente el compromiso de no innovar en la aplicación de nuevas medidas restrictivas al comercio y la inversión (compromiso de *standstill*).

Tanto en el G20 como en la OMC, nuestro país ha insistido en la necesidad de construir un sistema de comercio multilateral más equilibrado que permita cerrar la brecha de desarrollo, lo cual puede lograrse mediante la conclusión de la Ronda de Doha, según su mandato original y el principio del "acuerdo único". El resultado debería ser un sistema de comercio internacional con reglas que se apliquen por igual a todos los sectores de la economía, en particular al sector agrícola, y que garanticen a los países en desarrollo sus legítimos espacios para la formulación de políticas.

Por su parte, cabe remarcar que el compromiso de no aplicar nuevas medidas proteccionistas surgió en la Cumbre de Washington del G20, en noviembre de 2008, como condición asociada al compromiso de finalizar la Ronda de Doha con un resultado ambicioso y equilibrado (G20, 2008: párr. 13). Debe aclararse que dicho compromiso se refiere solo a las medidas proteccionistas en frontera, que representan aproximadamente el 3% del intercambio comercial mundial, según estimaciones de la OMC (WTO, 2012). Por ese motivo, la Argentina considera que los compromisos en relación con el proteccionismo deberían incluir también al restante 97% de los flujos comerciales afectados por el proteccionismo estructural –centrado en la agricultura– y las medidas dentro de las fronteras, tales como los subsidios distorsivos y los masivos paquetes de estímulo utilizados principalmente por los países desarrollados. Al respecto, cabe señalar que estos países no cuentan en general con márgenes para elevar sus aranceles, ya que la mayoría de sus aranceles aplicados coinciden con los consolidados en la OMC, y por ello recurren a otros instrumentos comerciales, en muchos casos poco transparentes, pero que tienen amplios efectos sobre el comercio internacional. Por estos motivos, la Argentina, junto con Brasil, India y Sudáfrica, insistió en que el compromiso del G20 de no innovar no es equilibrado por sí solo y no debería ser renovado sin una negociación previa que suponga concesiones adicionales para los países en desarrollo.

4. Conclusiones

A pesar del fuerte alineamiento de la agenda de la presidencia mexicana con los intereses de los países desarrollados y de las instituciones internacionales de carácter más ortodoxo, como el FMI y la OCDE, la Argentina logró, en conjunto con otros países emergentes, y en ocasiones trabajando de manera alineada con algunos países desarrollados, dejar reflejadas muchas de sus posiciones y avanzar cuestiones prioritarias de su agenda económica internacional.

Al respecto, cabe señalar, en primer lugar, que los Líderes en la Declaración de Los Cabos efectuaron un llamamiento a "todos los miembros del G20" para que adopten "todas las acciones necesarias para fortalecer el crecimiento global" (G20, 2012: párr. 10), en un lenguaje que prevaleció finalmente sobre la idea inicial de algunos miembros del G20 de poner el énfasis en políticas de ajuste que, a criterio de la Argentina, han demostrado ser un fracaso rotundo. En coincidencia con la línea argumental de nuestro país, los Jefes de Estado valoraron que los países emergentes estén "dirigiendo adecuadamente políticas monetarias y fiscales para apoyar el crecimiento [...] impulsar sus economías, en particular mediante el fortalecimiento de la demanda interna en un contexto de debilitamiento de la demanda externa" (G20, 2012: párr. 15).

En segundo lugar, la Argentina también logró la inclusión en la Declaración de un tema de gran relevancia sistémica por sus repercusiones en todo el sistema financiero internacional –como es el de las agencias calificadoras de riesgo– haciendo que el G20 convoque a las "autoridades nacionales y a los organismos emisores de estándares para que aceleren el avance en su labor, para terminar con la dependencia mecánica en las calificaciones crediticias" promoviendo "la adopción de medidas para que se pueda fortalecer la transparencia y la competencia entre las agencias calificadoras de riesgo" (G20, 2012: párr. 43).

Por su parte, la iniciativa de impulso a la inversión en infraestructura presentada por la Argentina, Indonesia e India alcanzó un renovado ímpetu, incluso en el área de vivienda, como instrumento contracíclico y generador de puestos

de trabajo. En particular, los Líderes del G20 instruyeron a sus Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales para "considerar alternativas con las cuales el G20 pueda fomentar la inversión en infraestructura y asegurar la disponibilidad de financiamiento suficiente para proyectos de infraestructura, incluidos el financiamiento y el respaldo técnico de los Bancos Multilaterales de Desarrollo" (G20, 2012: párr. 17).

En materia de comercio internacional, la Declaración de Los Cabos mantuvo el respaldo al Mandato de Desarrollo de Doha, cuyo objetivo es lograr un acuerdo de comercio más equilibrado que contemple los intereses de todos los países, especialmente de los países en desarrollo y menos desarrollados (G20, 2012: párr. 30).

La Declaración incluyó una condena al proteccionismo, como es usual, pero "en todas sus formas" (G20, 2012: párr. 26), en alusión a las barreras paraarancelarias, los subsidios distorsivos y otras barreras al comercio –en algunos casos incluso validadas por las normas de la OMC– impuestas principalmente por los países desarrollados. Este tipo de proteccionismo, particularmente en el sector agrícola, ha afectado históricamente los precios y el acceso a mercados de los productos de exportación argentinos. Estas medidas son las que verdaderamente distorsionan el comercio, ya que afectan mayoritariamente a los países en desarrollo y menos desarrollados, y profundizan las inequidades del sistema de comercio multilateral y la brecha de desarrollo.

El G20 también acordó que el crecimiento verde no puede ser utilizado como una excusa para introducir nuevas barreras al comercio (G20, 2012: párr. 69). Entre estas barreras se encuentran medidas paraarancelarias y normas técnicas de protección ambiental sin comprobación científica aplicadas principalmente por los países desarrollados. Este compromiso resulta de especial relevancia en el marco económico actual, donde los países desarrollados buscan reducir el acceso a sus mercados y volcar sus excedentes comerciales en los dinámicos mercados internos de los países emergentes.

Finalmente, la Declaración de Los Cabos reconoce que "un sistema de comercio más estable, predecible, libre de distorsiones, abierto y transparente, incluso en materia agrícola, tiene un papel crítico en la promoción de la seguridad alimentaria" (G20, 2012: párr. 57). De este modo, da cuenta del impacto negativo de los subsidios agrícolas y otras medidas distorsivas, no solo en las exportaciones de países como la Argentina, sino también en materia de seguridad alimentaria, cuestión esencial para el desarrollo.

La participación en el G20 brinda a la Argentina un lugar de privilegio en la coordinación y definición de las normas del sistema económico y financiero multilateral. Su pertenencia al grupo de coordinación de países emergentes del G20, del cual la Argentina fue coordinador durante 2012, también favoreció la conformación de alianzas y la inclusión en la agenda de cuestiones de primordial interés para nuestro país. Más allá de la colaboración con los distintos miembros del G20 según la temática, la participación de nuestro país también permite consolidar una alianza estratégica con Brasil, país con el cual la Argentina encuentra posiciones predominantemente comunes y actúa de manera conjunta en este y otros ámbitos internacionales.

Referencias

Arceo, Enrique (2011). *El largo camino a la crisis: centro periferia y transformaciones de la economía mundial.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cara o Ceca.

Bastourre, Diego, Jorge Carrera y Javier Ibarlucia (2010). "Financialization of commodity markets: non-linear consequences from heterogeneous agent behavior". Trabajo presentado en la Conferencia "Farming, Finance and the Global Marketplace", organizada por la Junta de la Reserva Federal de Kansas, Kansas, 8-9 de junio.

G20 (2012). "Declaración de Líderes del G20". Los Cabos, Baja California Sur, México, 19 de junio.
En: http://www.oitcinterfor.org/general/declaración-líderes-del-g20-cabos-baja-california-sur-19-junio-2012

G20 (2008). "Declaración de Washington". Washington, D.C., Estados Unidos, 14-15 de noviembre.
En: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf

Gobbi, Hugo y Néstor Stancanelli (2010). "La cuarta cumbre del G20. Balance de gestión". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración,* 18: 63-72.

Hau, Harald, Sam Langfield y David Marques-Ibanez (2012). "Bank ratings: what determines their quality?". Working Paper Series N.° 1484. Octubre. Banco Central Europeo.

Henry, James (2012). "The price of offshore revisited. New estimates for 'missing' global private wealth, income inequality, and lost taxes". Tax Justice Network. Julio.
En: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf

IMF (2012). *World economic outlook, October 2012: coping with high debt and sluggish growth.* Washington, D.C.: International Monetary Fund.

WTO (2012). "Report on G20 trade measures (mid-October 2011 to mid-May 2012)". 31 de mayo. Ginebra: World Trade Organization.

El "proteccionismo comercial verde": un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo

María Victoria Lottici
Carlos Galperín
Julia Hoppstock*

Resumen

El medio ambiente está siendo utilizado, en forma creciente, para justificar medidas proteccionistas que lucen un mayor grado de legitimidad social. En los últimos años se han ido incorporando nuevas cuestiones, de las cuales en este trabajo se analizan tres: el crecimiento verde y la economía verde, las medidas de respuesta al cambio climático, y la liberalización de bienes y servicios ambientales.

Estas nuevas cuestiones se utilizan tanto para aplicar barreras a los bienes y servicios provenientes de los países en desarrollo como para mejorar el acceso de las exportaciones de los productos industriales de los países desarrollados. Todo ello converge en un "proteccionismo verde" que apunta a ser utilizado para mejorar el saldo comercial de los países desarrollados, en especial en su relación con los países en desarrollo.

En los múltiples foros donde estos temas se están debatiendo, la Argentina ha planteado que estas cuestiones no deberían derivar en un proteccionismo verde ni fomentar políticas que constituyan restricciones encubiertas al comercio internacional, de manera inconsistente con el sistema multilateral de comercio y con el derecho internacional ambiental, en particular con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

* Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales y G20 (DIAEM) – Cancillería argentina.

1. Introducción

Con las sucesivas negociaciones comerciales internacionales, los aranceles se fueron reduciendo y fueron perdiendo así su peso como instrumento de protección de los sectores productivos locales, en particular de los países desarrollados. Es así como al mismo tiempo que ello ocurría, comenzó a crecer el papel de las medidas no arancelarias.

Entre las medidas no arancelarias, las relacionadas con la protección del medio ambiente están siendo utilizadas de manera creciente como un argumento para limitar el comercio internacional, debido a que cuentan con dos ventajas en relación con otras medidas: primero, lucen un mayor grado de legitimidad a los ojos del ciudadano común; segundo, pueden aplicarse con mayor discrecionalidad.

Este uso de las medidas comerciales ha sido criticado desde un punto de vista teórico. Así se ha demostrado que la política comercial de un país importador no es un sustituto satisfactorio de la política ambiental que podría aplicar el país exportador que contamina al producir los bienes que exporta, ya sea que se trate de un problema circunscripto al país productor o se refiera a una contaminación que trasciende sus fronteras, como ser un problema bilateral, regional o global (Baumol y Oates, 1988: cap. 16; Copeland y Taylor, 2004). Es por ello que los trabajos teóricos han planteado que, para resolver un problema ambiental, lo más adecuado es el uso de un instrumento propio de la política ambiental[1].

Sin embargo, con el argumento legítimo de proteger el ambiente, en la práctica se utilizan medidas que restringen el comercio y que no resultan las más efectivas para lograr el objetivo ambiental deseado. Algunas de ellas corresponden al ámbito de la política comercial mientras que otras forman parte de los instrumentos de la política ambiental. Este conjunto de medidas se ha denominado "proteccionismo ambiental" (Laplante y Garbutt, 1992) o "proteccionismo verde".

Los países desarrollados son quienes más están recurriendo a este tipo de medidas en razón de que buscan, a través de ellas, transferir los costos de la implementación de sus obligaciones ambientales –asumidas en diversos acuerdos multilaterales de medio ambiente– a los países en desarrollo, y así no perder competitividad vis a vis estos países. En ese contexto, estas medidas afectan en mayor grado a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo.

A pesar de que la cuestión del proteccionismo verde es relativamente reciente, se puede diferenciar entre las viejas y las nuevas tendencias, remarcando que las nuevas no vienen a reemplazar a las viejas sino a sumarse a ellas, complementando y reforzando los instrumentos, argumentos y ámbitos de discusión existentes.

En este contexto, en los últimos años se han sumado nuevos instrumentos y argumentos que incrementan el grado de discrecionalidad disponible por parte de quienes fijan la política comercial. Entre estas nuevas cuestiones, se pueden señalar tres: i) la aplicación de los conceptos de "crecimiento verde" y "economía verde", como una nueva justificación para poner en práctica medidas comerciales y medidas ambientales con efectos comerciales; ii) las medidas de respuesta al cambio climático, como una forma de trabar importaciones; y iii) la liberalización de los bienes y servicios ambientales, como un mecanismo por el cual los países desarrollados buscan mejorar el acceso de sus exportaciones de productos industriales a otros mercados.

A ello se le agrega un nuevo fenómeno de estrategia negociadora por el cual un mismo tema es introducido en diferentes foros de negociación, no solo comerciales sino también ambientales y de cuestiones productivas y económicas sectoriales, donde los países en desarrollo no suelen asistir con negociadores expertos en cuestiones comerciales, muchas veces por motivos presupuestarios y por falta de recursos técnicos disponibles, todo lo cual crea una dificultad adicional para enfrentar el proteccionismo verde encubierto.

El objetivo de este artículo es mostrar cómo –mediante algunas de estas nuevas tendencias– se utiliza el ambiente como un argumento para mejorar el saldo comercial. Para ello, en la sección 2 se resumen los instrumentos y argumentos del proteccionismo verde tradicional. En la sección 3 se realiza un breve análisis de las estrategias de diversificación de foros y su relación con el proteccionismo verde. En la sección 4 se presenta el desarrollo y la aplicación de los conceptos de crecimiento verde y economía verde. En la sección 5 se examinan las medidas de lucha contra el cambio climático –también conocidas como medidas de respuesta. En la sección 6 se presenta el

1 Aunque se ha sugerido que la política comercial podría utilizarse como una segunda opción cuando no se puede o no se quiere utilizar la política ambiental (Copeland y Taylor, 2004).

debate –tanto en el terreno analítico como en el de las negociaciones comerciales– sobre la liberalización de los bienes y servicios ambientales. Por último, en la sección 7 se presentan las conclusiones.

2. Instrumentos y argumentos del proteccionismo verde tradicional[2]

El proteccionismo verde tradicional se vale de diferentes instrumentos de política comercial. Algunos de ellos se están aplicando, mientras que otros, a pesar de discutirse desde hace muchos años, aún no han logrado superar la etapa de propuesta y debate, incluso a nivel legislativo.

Entre los **instrumentos** que se aplican se destacan los requisitos de acceso a los mercados bajo la forma de medidas técnicas y requisitos de información, y los subsidios internos a la producción e innovación, mientras que entre los instrumentos que siguen en etapa de debate cabe mencionar la aplicación de aranceles aduaneros diferenciales, los pagos en frontera en función de los procesos y métodos de producción, y los derechos compensatorios por subsidios ambientales implícitos.

Los *requisitos de acceso bajo la forma de medidas técnicas* y *requisitos de información* se utilizan como un modo de diferenciar a los bienes según la magnitud de los impactos ambientales ocurridos durante la etapa de producción y/o de consumo. Estos requisitos se conocen también como medidas sobre procesos y métodos de producción (PPM, por sus siglas en inglés)**.** Mediante las medidas técnicas se indica qué insumos y qué procesos de producción son permitidos y cuáles no, mientras que los requisitos de información apuntan a informar al consumidor final –*v.g.*, mediante etiquetas adosadas al producto final– o a las empresas –*v.g.*, a través de certificaciones de gestión ambiental– respecto de los impactos ambientales vinculados con el producto y los procesos y métodos de producción. Estas medidas pueden estar relacionadas con características del producto final –asociadas a externalidades que ocurren durante la etapa de consumo y disposición final– o pueden no estar relacionadas con el producto final –referidas a externalidades que ocurren durante la etapa de producción y transporte al mercado de destino– (OECD, 1997).

Estas medidas y requisitos pueden ser de carácter obligatorio o voluntario. Sin embargo, muchas veces las normas voluntarias actúan *de facto* como obligatorias si quienes las requieren son, por ejemplo, los principales distribuidores de dichos bienes en un mercado. Estas medidas y requisitos pueden dificultar el acceso al mercado de los productos de los países en desarrollo ya sea porque: i) al exportador le resulta muy costoso implementarlos, en particular si se trata de pequeñas y medianas empresas; ii) los criterios para la certificación pueden no tomar en cuenta que el exportador podría cumplir con el objetivo de protección ambiental pero de un modo distinto al fijado en la medida, debido a las distintas características de su país respecto del país de destino; iii) se impone una metodología externa con estándares desarrollados para otros contextos específicos, que no se adecua a las circunstancias particulares del país exportador.

Asimismo, cabe señalar que en la OMC está en discusión en qué medida la discriminación comercial basada en los PPM es consistente con las reglas del sistema multilateral de comercio.[3]

Un país puede otorgar *subsidios para la producción interna y para investigación y desarrollo* de bienes y servicios ambientales, como también para la modificación de las tecnologías utilizadas, a fin de hacerlas más acordes a las exigencias ambientales locales y de los mercados externos. En este sentido, un punto a cuidar es que dichos subsidios pueden llegar a vincularse con futuras barreras arancelarias y no arancelarias si es que favorecen ciertos cambios tecnológicos que luego se piensa exigir también a los productos importados que pueden provenir de países donde los productores no reciben subsidios equivalentes.

En cuanto a los *aranceles aduaneros diferenciales*, un país puede modificar sus aranceles aplicados con el objeto de reducir la importación de ciertos bienes o favorecer la compra de otros. Por ejemplo, puede aplicar un mayor arancel a bienes intensivos en gases de efecto invernadero y uno más bajo a bienes que permitan una menor emisión de estos gases, lo que implicaría una discriminación en función del proceso y método de producción. El límite máximo

2 Esta sección se basa en CEI (2011) y Chidiak y Galperín (2011).

3 Sobre esta cuestión y sus consecuencias sobre las exportaciones de los países en desarrollo, ver Tetarwal y Mehta (2000).

para este cambio es el arancel consolidado en la Organización Mundial del Comercio (OMC).[4]

Un importador puede estar obligado a abonar un *pago en frontera en función del impacto ambiental* generado por el producto durante las etapas del ciclo de vida previas al ingreso al mercado de destino. Un ejemplo de esto es el pago que se está estudiando aplicar en algunos mercados por la emisión de gases de efecto invernadero ocurrida durante la producción y el transporte del producto. Esto se conoce como ajuste en frontera del carbono y la forma de aplicarlo se puede relacionar con el instrumento de política ambiental empleado por el país importador. Por ejemplo, si los productos locales están gravados por un impuesto a la emisión de carbono, ese impuesto también se aplicaría a los productos importados. Si el país importador utiliza un sistema de permisos negociables de emisión, el importador debería presentar la cantidad de permisos acorde con la emisión realizada. La dificultad en el cálculo de la cantidad emitida de los gases y la arbitrariedad que de ello puede derivar conllevarían el riesgo de que este instrumento se utilice como una medida proteccionista encubierta, que además sea inconsistente con las normas comerciales multilaterales.

Un quinto instrumento, en debate desde hace muchos años, es el *derecho compensatorio por subsidios ambientales implícitos*, que presupone que una regulación ambiental menos exigente o un control estatal menos estricto harían que los productores de un país enfrenten menores costos de gestión ambiental que aquellos instaurados en un país donde la exigencia y el control fuesen mayores. Esa diferencia de exigencias es señalada por algunos autores como un subsidio implícito por parte del estado y por ello sostienen que constituye una competencia desleal, que podría estar sujeta a un derecho compensatorio. Además de la complejidad que implicaría definir cuál debe ser el nivel de exigencia apropiado y de la intromisión en la soberanía de otro país que tal definición conlleva, es una forma de desvirtuar la noción de derechos compensatorios, concebida para remediar el mecanismo que constituye una práctica desleal –un subsidio– y no la omisión en campos no normados.

En cuanto a los **argumentos**, este tipo de proteccionismo se vale de algunos específicos de tipo ambiental y otros de tipo económico (OECD, 1997). En relación con los argumentos ambientales, se sostiene que es necesario limitar el ingreso de productos importados, porque así se protegen el medio ambiente y los recursos naturales. Este argumento tiene algunos matices. En primer lugar, se plantea que hay que cuidar el ambiente del país que compra el producto por los daños que podría causar el consumo de productos importados. Esto se refleja en los requisitos que limitan el acceso de productos, en la exigencia de reciclar los productos y en las normas sobre la disposición final de los residuos resultantes del consumo del producto importado.

En segundo lugar, se afirma que debe cuidarse el ambiente compartido. Este puede incluir áreas comunes a algunos países, especies animales cuyo hábitat es compartido por varios países y los denominados bienes ambientales globales, esto es, aquellos que son comunes a todos los países, como la capa de ozono.

En tercer lugar, se argumenta que debe protegerse el ambiente del país que produce los bienes. Por ejemplo, exigir que en la producción de un bien no se contamine el agua o el aire en el país donde se lo fabrica y que no se sobreexploten sus recursos naturales. Estas últimas son las cuestiones más discutidas, porque se pretende imponer a otro país normas sobre cómo cuidar su ambiente. Estas normas pueden ser interpretadas como una forma de buscar imponer los valores del país importador sobre cuestiones ambientales a la población de otros países o, a veces, solo como una excusa para frenar las importaciones.

Por su parte, los argumentos económicos se basan en los efectos de las medidas de política ambiental que toman el país importador y el país exportador. En primer lugar, se sostiene que la competitividad de los productos se vería perjudicada en los países que cuentan con una política ambiental más rigurosa debido a los mayores costos de cumplimiento asociados. En segundo lugar, se afirma que la política ambiental puede hacer que las inversiones migren hacia países con regulaciones menos exigentes, lo que se conoce como la hipótesis de los "refugios de contaminación" (*pollution havens,* en inglés).

Si estas dos hipótesis fuesen ciertas, a un país le convendría optar por una de las dos alternativas siguientes:

i) no adoptar internamente medidas más exigentes que los demás países, lo cual llevaría a igualar hacia abajo el nivel de los estándares ambientales –lo que en teoría se ha denominado la hipótesis *race-to-the-bottom*–, y sería una restricción que enfrentaría la política ambiental;

ii) implementar medidas en frontera a ser aplicadas sobre los productos importados para compensar la diferencia

4 El arancel consolidado es el que un país registra en la OMC como el arancel máximo que va a cobrar a un determinado producto.

de costos ocasionada por la mayor rigurosidad de su política ambiental, argumento utilizado para justificar algunos de los instrumentos reseñados, como los pagos en frontera, los derechos compensatorios y las normas técnicas.

Desde un punto de vista teórico se ha sostenido que, manteniendo los demás factores constantes, una medida ambiental más rigurosa puede ocasionar un incremento de los costos de producción y de gestión, y así afectar la competitividad y la decisión de localizar inversiones y hacer que un país se especialice en bienes más contaminantes. Sin embargo, la respuesta del análisis empírico es diferente: los estudios que sobre el tema se han llevado a cabo durante los últimos 25 años concluyen que dichos efectos –aunque existen– no son suficientes como para modificar las corrientes de comercio y de inversión, salvo en casos específicos donde el factor ambiental es un componente muy importante en los costos totales.

3. "Forum shopping" y otras estrategias de diversificación de foros

Muchas de las medidas que hacen al proteccionismo verde, en particular las tres nuevas cuestiones que se analizan en este artículo, han visto facilitado su avance y aplicación gracias a distintas estrategias negociadoras que aprovechan la diversidad de foros donde se pueden discutir y negociar estas cuestiones.

Los foros donde se tratan estos temas difieren en cuanto al área de interés, los países participantes y su misión, entre otras características. Por ejemplo, algunos foros se dedican en particular al debate de temas ambientales, mientras otros se centran en los temas económicos, comerciales o referidos a un sector de la actividad económica, como por ejemplo, transporte. Algunos reúnen a todos los países (multilaterales), otros a un grupo (plurilaterales), y otros a los de cierta región (regionales). En lo que hace a la misión, algunos se centran en negociar principios y/o normas, otros en la discusión de declaraciones políticas que pueden influir sobre la definición de los principios legales que son utilizados para el desarrollo de normas específicas, y otros se dedican al análisis de las cuestiones y a la asistencia a sus miembros, aunque sus recomendaciones pueden influir en los temas de agenda de los foros donde se llevan a cabo las negociaciones.

Este complejo entramado de organizaciones, en muchos casos con competencias superpuestas, favorece diversas estrategias negociadoras no excluyentes entre sí, entre las que se destacan (Alter y Meunier, 2009): i) el "*forum shopping*", que es la estrategia de seleccionar el mejor foro para que el tratamiento de una cuestión resulte favorable a los intereses de quien lo propone; ii) la creación de inconsistencias entre acuerdos, que se refiere a la búsqueda de dictar en un foro reglas contradictorias con las de otro foro donde se cuenta con minoría, con el fin de crear un contrapeso; y iii) el cambio de régimen, donde un país busca dictar principios y reglas en un foro para ser utilizados como antecedente para las negociaciones en otro ámbito o como referencia para la aplicación de las normas de otro foro; o para un fin más ambicioso, como el de rediseñar el sistema de reglas o cambiar mandatos negociadores previamente acordados.

Además, en paralelo con estas tres estrategias, se observa en los países desarrollados una tendencia a plantear cuestiones similares en diferentes foros de manera simultánea a fin de que, de no lograr los consensos necesarios en un ámbito, se arribe a un acuerdo en otro. Por ejemplo, esto ocurre cuando se incluye, en ciertos organismos internacionales, una cuestión para negociación que pertenece en realidad al mandato primario de otro foro.

Todo esto tiene consecuencias sobre la práctica de la negociación. En primer lugar, los resultados de la negociación de una cuestión van a depender de los antecedentes, prioridades y procedimientos de cada foro, y de las características de los negociadores que participan en ellos. Por caso, en un tema en el que convergen cuestiones ambientales y comerciales, es más probable que se prioricen los aspectos de cuidado ambiental en un foro ambiental que en uno comercial.

En segundo lugar, la postura de un país en un foro puede determinar la postura que sostenga en otros, lo que obliga a una necesidad de congruencia de posiciones, no siempre fácil de cumplir, ya que los negociadores de un mismo país suelen provenir de diferentes áreas de gobierno –y en algunos casos, de organismos no gubernamentales– que pueden tener diferencias de opiniones entre sí.

En tercer lugar, estas estrategias son mejor aprovechadas por los países que cuentan con mayor cantidad de recursos, negociadores y especialistas, ya que están en condiciones de llevar a cabo negociaciones paralelas en

distintos foros (Davis, 2009). Esto se evidencia en una asimetría entre los países desarrollados y los países en desarrollo, que se manifiesta en las siguientes cuestiones:

i) en general, la mayoría de los países desarrollados tiene mecanismos domésticos de coordinación de posiciones entre los negociadores que asisten a los diversos organismos, al contrario de lo que ocurre en los países en desarrollo, en los cuales no suelen existir estos mecanismos de coordinación interna. Como consecuencia, la posición que sostiene cada país en desarrollo sobre un determinado tema suele diferir dependiendo del foro en el que se discuta;

ii) la coordinación de posiciones entre los países en desarrollo no presenta el mismo grado de eficacia en todos los foros;

iii) la gran mayoría de los países en desarrollo no cuentan con recursos suficientes como para que los negociadores expertos en temas comerciales también participen en los foros ambientales y puedan presentar propuestas que contrapesen las de los países desarrollados, que buscan favorecer a sus productores locales.

A estos factores se suma que, muchas veces, las agendas de los organismos internacionales están inspiradas en las políticas de los países desarrollados, lo cual influye sobre el contenido de los informes técnicos que elaboran sus Secretarías.

Como resultado, todo ello debilita la posición de los países en desarrollo vis a vis los países desarrollados e implica que los negociadores de los países en desarrollo deban ejercer mayores esfuerzos para cubrir la proliferación de los mismos temas en diversos foros, atento a las limitaciones de recursos mencionadas.

En suma, las estrategias de diversificación comentadas hacen que, en los debates sobre el proteccionismo verde, los países en desarrollo tengan más dificultades para sostener sus posturas en un pie de igualdad con los países desarrollados que quieren aplicar dichas medidas, lo que exige una cooperación entre los países en desarrollo para compartir recursos y sostener posiciones congruentes en los distintos ámbitos.

4. Economía verde y crecimiento verde: dos conceptos que habilitan el proteccionismo verde encubierto

El debate sobre los conceptos de economía verde y crecimiento verde surge en los últimos años en un contexto internacional caracterizado por la crisis económica que viene afectando en mayor magnitud a los países desarrollados. Como resultado de esta crisis, se ha acentuado el empleo de medidas proteccionistas (Doporto Miguez, Fossati y Galperín, 2009; OMC, 2012 b).

Estos dos conceptos, y las medidas que de ellos derivan, tienen la potencialidad de distorsionar el comercio internacional a través de la aplicación de medidas proteccionistas basadas en argumentos ambientales que actúen en detrimento de las economías en desarrollo. A su vez, como parte de una estrategia de cambio de régimen –o de rediseño del sistema de reglas–, se pretendería utilizarlos en reemplazo del concepto de desarrollo sostenible y así crear un nuevo principio que, tal como se ha venido desarrollando, no se opondría de manera explícita al uso del proteccionismo encubierto.

Los países desarrollados son quienes impulsan la discusión de estos conceptos, con la oposición de la mayoría de los países en desarrollo. El debate se promueve en múltiples ámbitos, entre los que se destacan: i) un foro ambiental multilateral que analiza los temas y brinda asistencia y asesoramiento, como el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente); ii) un foro económico compuesto en su gran mayoría por países desarrollados, que se centra en el análisis de los temas, como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico); iii) un foro plurilateral compuesto por un grupo de países desarrollados y en desarrollo, como el G20, que en su origen se creó para debatir cuestiones económicas pero que, con la crisis económica internacional, sumó temas comerciales y ambientales; y iv) un foro multilateral con una misión negociadora, como fue la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas – Río más 20.

El desarrollo de este debate se puede dividir en dos etapas: una primera, de definición de los conceptos de economía verde y crecimiento verde, y de proposición de medidas de política que permitan llevarlos a la práctica, en la que el PNUMA y la OCDE han tenido un papel protagónico; y una segunda, de negociación de principios en base a estos conceptos, en la que se destacan el G20 y Río más 20.

4.1. Etapa de definición de los conceptos y de proposición de medidas: el papel del PNUMA y de la OCDE

Tanto el PNUMA como la OCDE han sido parte de la etapa de definición de los conceptos de economía verde y crecimiento verde, y de la discusión de medidas de política que se derivan de ellos. El PNUMA utiliza el concepto de economía verde, mientras la OCDE el de crecimiento verde. Se trata de foros en los que se producen análisis y documentos que se han tomado como antecedentes para el tratamiento en otros organismos. Asimismo, son ámbitos donde los países desarrollados han mostrado tener influencia sobre sus decisiones.

El PNUMA hizo visible el concepto de economía verde en 2008, en su llamado a un "Nuevo Acuerdo Verde Mundial" (*Global Green New Deal*), diseñado como una respuesta política a la crisis económica y financiera. El PNUMA considera que una economía verde debe "mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social, a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas" (PNUMA, 2011). Este Nuevo Acuerdo recomendaba un paquete de inversiones públicas y una serie de reformas complementarias de políticas y precios con las que se procuraba impulsar la transición hacia una economía verde, al mismo tiempo que se revitalizaban las economías, se creaban empleos y se abordaba la pobreza persistente.

Algunos ejemplos de medidas propuestas por el PNUMA en el marco de una economía verde incluyen: i) la aplicación de subsidios de carácter ambiental (*v.g.*, medidas de apoyo a los precios, incentivos fiscales, subsidios directos y préstamos) para promover el desarrollo de infraestructura y de tecnologías verdes –incluidas las industrias verdes incipientes– entre las que destaca la mejora de la eficiencia energética, las energías renovables y el transporte sostenible; ii) la reducción de subsidios a actividades perjudiciales para el ambiente (*v.g.*, subsidios a la industria pesquera y a los combustibles fósiles); y iii) la aplicación de impuestos e instrumentos basados en el mercado para promover inversiones e innovaciones verdes (*v.g.*, impuestos a la contaminación y al uso de recursos naturales, permisos negociables de emisión, pagos por servicios ambientales).

Para el PNUMA, el concepto de economía verde no sustituye al de desarrollo sostenible, concepto de más larga data y con presencia en diversos instrumentos legales internacionales, tanto comerciales como ambientales (Recuadro 1). Sin embargo, a diferencia del concepto de desarrollo sostenible, el concepto de economía verde podría habilitar la adopción de medidas que restrinjan de manera encubierta el comercio, como se discutirá más adelante.

Recuadro 1 | El Desarrollo Sostenible y el proteccionismo

El término "desarrollo sostenible" fue utilizado por primera vez en 1987 en el informe "Nuestro Futuro Común" elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (también conocido como Informe Brundtland, por ser el apellido de quien encabezó dicha Comisión). En este informe, el desarrollo sostenible es definido como el "desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

Esta noción incluye dos conceptos clave:
- el concepto de "necesidades", en particular las necesidades básicas que tienen los pobres en todo el mundo, a las que se les debería dar prioridad absoluta; y
- la idea de "limitaciones" que el estado de la tecnología y de la organización social imponen a la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades del presente y del futuro.

De esta manera, el concepto de desarrollo sostenible constituye una noción amplia que equilibra los tres pilares que lo conforman: la protección del ambiente, el desarrollo social y el desarrollo económico.

Este concepto ha sido incluido en diversos acuerdos internacionales, entre los que sobresale la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992. De los principios que conforman dicha Declaración, se destacan dos por su vinculación con las relaciones económicas internacionales, en general, y con el comercio, en particular. Ellos son los principios 7 y 12.

El principio 7 establece que "en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los estados tienen **responsabilidades comunes pero diferenciadas.** Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen" (la negrita no figura en el original). Esto tiene relación con la diferencia en el tipo de acciones que tienen que llevar a cabo los países desarrollados y en desarrollo.

Por su parte, el principio 12 fija que "las medidas de política comercial con fines ambientales **no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional.** Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional" (la negrita no figura en el original). Este principio limita el uso de medidas comerciales restrictivas encubiertas, del mismo modo que lo establece el artículo XX del GATT de 1947, del cual tomó prestado parte de su redacción.

Por su parte, el Consejo de Ministros de la OCDE adoptó en junio de 2009 la "Declaración sobre Crecimiento Verde", firmada por los 34 países miembros de esa organización[5]. La OCDE define el crecimiento verde como aquel que busca "fomentar el crecimiento y el desarrollo económico, garantizando al mismo tiempo que los activos naturales

5 La OCDE es una organización surgida en 1960 que cuenta, en la actualidad, con 34 miembros, entre los cuales se encuentran tanto economías más avanzadas (los países de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, entre otros) como países en desarrollo (México, Chile y Turquía). Por otra parte, China, India, Brasil, Indonesia, Sudáfrica y la Argentina participan como observadores.

continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende el bienestar de las personas. Para lograr este fin, el crecimiento verde debe estimular la inversión y la innovación, que serán la base de un crecimiento sostenido y darán lugar a nuevas oportunidades económicas" (OECD, 2011).

En dicha Declaración, se aprobó el mandato para que la OCDE desarrolle una "Estrategia de Crecimiento Verde", que reúne aspectos económicos, ambientales, sociales, tecnológicos y de desarrollo, para lo cual está llevando adelante un creciente cuerpo de análisis y de recomendaciones. Las medidas propuestas por la OCDE incluyen dos grandes conjuntos de políticas (OECD, 2011): i) aquellas orientadas a incrementar la innovación en tecnologías verdes (*v.g.*, compras públicas, estándares y regulaciones, instrumentos de política fiscal y de fomento de la competencia); y ii) aquellas que colocan un precio a la contaminación y que proporcionan incentivos para el uso eficiente de los recursos naturales (*v.g.*, impuestos sobre la energía y las emisiones de carbono, sistemas de permisos negociables de emisión, regulaciones ambientales, estándares, enfoques voluntarios). Muchos gobiernos –principalmente de países miembros de la OCDE– publicitan que están llevando a la práctica medidas enmarcadas en esta iniciativa.

4.2. Etapa de negociación: G20 y Río más 20

En la etapa de negociación, los países desarrollados buscaron trasladar al G20 y a Río más 20 los conceptos de economía verde y crecimiento verde definidos previamente en otros ámbitos. Por su parte, la mayoría de los países en desarrollo sostuvieron sus críticas al uso de estos conceptos basados en sus potenciales efectos proteccionistas y en que no tienen en cuenta el trato diferenciado entre países desarrollados y en desarrollo (Recuadro 2).

Recuadro 2 | Consecuencias comerciales y económicas

Aunque en principio la canasta de medidas contempladas en las iniciativas de economía verde y crecimiento verde no apuntan al comercio en particular ni a las relaciones económicas internacionales en general, tienen la potencialidad de afectarlos, creando una nueva distorsión justificada bajo objetivos que cuentan con mayor legitimidad a los ojos de la sociedad.

Las consecuencias comerciales de estas medidas pueden presentarse bajo tres formas: i) como restricción al acceso a los mercados para los productos de los países en desarrollo; ii) como acciones que favorecen a la producción local en desmedro de la competencia de los productos importados provenientes de países en desarrollo; y iii) como generación de mercados para los productos "verdes" y las tecnologías ambientales provenientes de los países desarrollados.

Entre las restricciones al acceso a los mercados se puede mencionar la introducción de normas ambientales más estrictas y la aplicación de mecanismos de ajustes en frontera bajo la forma de pagos en función del impacto ambiental del producto a lo largo de su ciclo de vida. Además, la transición hacia una economía verde a nivel mundial podría producir cambios en los patrones de consumo de ciertos sectores de la economía, lo cual podría ocasionar dificultades en las exportaciones de estos sectores provenientes de países en desarrollo (UNCTAD, 2012).

Entre las acciones que favorecen a la producción local se pueden mencionar el otorgamiento de subsidios internos y los regímenes especiales de compras públicas "verdes", los cuales podrían perjudicar la competitividad relativa de los productos importados (UNCTAD, 2012) y vincularse con futuras medidas arancelarias y no arancelarias, tal como se comentó en la sección 2.

Por su parte, la creación de mercados para los productos "verdes" y las tecnologías ambientales de los países desarrollados se relaciona con las propuestas de liberalización de bienes y servicios ambientales, tema que se analiza en la sección 6.

Recuadro 2 (cont.)

A su vez, el "crecimiento verde" trata por igual a los países en desarrollo y a los países desarrollados, y no reconoce debidamente las diferencias entre esos países en términos de sus responsabilidades históricas de degradación ambiental[a], toda vez que los países industrializados han contribuido principalmente a la crisis ambiental actual a través de sus patrones históricos de contaminación. Dichas diferencias se encuentran en el centro del concepto de desarrollo sostenible, que se encuentra consensuado a nivel internacional.

Asimismo, el "crecimiento verde" no presta debida atención, de una forma equilibrada, a los tres pilares del desarrollo sostenible –económico, social y ambiental– ni está dirigido a la erradicación de la pobreza, en especial en los países en desarrollo.

En ese contexto, las políticas de "crecimiento verde" podrían llevar a medidas uniformes y no diferenciadas del tipo "*one size fits all*", ya que se incentivaría la aplicación de los estándares ambientales elevados de los países desarrollados a los bienes y servicios de los países en desarrollo. Dichas medidas serían de difícil cumplimiento para los países en desarrollo, dadas sus menores capacidades financieras y tecnológicas relativas, e implicarían intentar imponer un modelo a esos países que no sería adecuado a sus contextos particulares ni a sus condiciones económicas y sociales específicas.

a Al no respetar los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas en materia ambiental (principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y artículo 3.1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático). Vale aclarar que la Argentina solo produce 0,6% de las emisiones de gases de efecto invernadero globales, mientras que países, como Estados Unidos, son responsables de aproximadamente el 25% de las emisiones mundiales (la UE, por su parte, es responsable de alrededor del 11%), por lo cual esas diferencias deben ser reconocidas en cualquier política ambiental, y en particular, en las de crecimiento verde.

Esta cuestión se trató en el G20[6] –un foro plurilateral– y se incluyó en la Declaración de Cannes de noviembre de 2011. Dicha Declaración (G20, 2011) indica, entre otras cuestiones, que los países del G20 promoverán estrategias de desarrollo para optimizar el potencial del crecimiento verde y asegurar el desarrollo sostenible, y que la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas – Río más 20, de junio de 2012, sería una oportunidad para reinsertar el desarrollo sostenible en el corazón de la agenda internacional, como una solución a largo plazo para el crecimiento, la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la protección ambiental. En la Declaración se hace referencia, además, a que un "crecimiento verde inclusivo" generará oportunidades en nuevas industrias y en áreas como las energías renovables y los servicios ambientales. La adición del vocablo "inclusivo" fue propuesta por algunos países como una posible manera de tener en cuenta los aspectos sociales y de pobreza.

En la Declaración de Los Cabos de junio de 2012 (G20, 2012), los Líderes se comprometieron a mantener su enfoque en el crecimiento verde inclusivo como parte de la agenda del G20, promoviendo, para ello, el desarrollo de un conjunto de políticas –voluntarias y no prescriptivas– para ese crecimiento y exhortando a promover su aplicación.[7] Asimismo, destacaron dos cuestiones afines a la posición de los países en desarrollo: i) que el crecimiento verde no debe ser utilizado para introducir medidas proteccionistas y ii) que se analicen mecanismos efectivos para movilizar fondos públicos y privados para la inversión en el crecimiento verde inclusivo en los países en desarrollo, incluida la Plataforma de Diálogo sobre Inversiones Verdes Incluyentes público-privadas.

En este punto, cabe destacar que alcanzar consenso en una definición de economía verde en el contexto del

6 El G20 es un foro para la cooperación económica y financiera, creado en diciembre de 1999, que está conformado por 20 economías que, en conjunto, generan el 85% de la producción mundial y cuentan con dos tercios de la población del mundo. Sus miembros son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía, y la Unión Europea.

7 Para profundizar en los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos, ver Gobbi, Grande y Fernández (2013).

desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza constituyó uno de los desafíos de la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas – Río más 20 (Río de Janeiro, 20-22 de junio de 2012).

En dicha reunión, los países en desarrollo agrupados en el G77 y China –coordinados en este tema por la Argentina e India– lograron que el desarrollo sostenible continúe siendo el paradigma central, en forma contraria a la posición de países como Corea, la UE, Japón y Suiza, que buscaron que la economía verde fuera un fin en sí mismo. En este sentido, los países en desarrollo sostuvieron que la economía verde debería prestar debida atención a los tres pilares del desarrollo sostenible de una forma equilibrada, y estar dirigida al desarrollo económico y social y a la erradicación de la pobreza, cuestiones que siguen siendo las prioridades fundamentales de los países en desarrollo.

También estos países enfatizaron que cualquier concepto de economía verde debería respetar los principios de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas en materia ambiental.

Asimismo, prevaleció la posición de los países en desarrollo de que la economía verde respete la soberanía de los estados sobre sus recursos naturales y el espacio de definición de políticas nacionales propias, evitando así condicionalidades e imposiciones externas. Además, se acordó que las políticas de economía verde deberían fortalecer la cooperación internacional, incluidas la provisión de recursos financieros, la creación de capacidades y la transferencia de tecnologías hacia los países en desarrollo. Por último, sostuvieron que las estrategias de "crecimiento verde" no deberían derivar en un "proteccionismo verde" ni fomentar políticas que constituyan restricciones encubiertas al comercio internacional o discriminaciones arbitrarias o injustificables, de manera inconsistente con el sistema multilateral de comercio y con el derecho internacional ambiental.

En esta línea, el documento final de Río más 20 incorpora estas cuestiones (Recuadro 3).

Recuadro 3 | Río más 20: desarrollo sostenible, comercio y economía internacional

En el documento final de Río más 20 se incorporaron las siguientes cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible, el comercio y la economía internacional (Naciones Unidas, 2012):

i) el desarrollo sostenible continúa siendo el paradigma vigente y se renueva el compromiso político, con vistas a lograr ese desarrollo en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental;

ii) se reafirman los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, incluido el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (principio 7 de esa Declaración);

iii) se ratifica el compromiso para implementar los acuerdos internacionales sobre desarrollo sostenible, como la Declaración de Río, la Agenda 21 y el Plan de Implementación de Johannesburgo, entre otros;

iv) se reconoce que la erradicación de la pobreza es el mayor desafío global y un requisito indispensable para el logro del desarrollo sostenible, reafirmando la importancia de apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos para alcanzar dicho objetivo;

v) se insta a los estados a que se abstengan de promulgar y aplicar cualquier medida económica, financiera y comercial que no esté en conformidad con el derecho internacional y con la Carta de las Naciones Unidas, y que impida el logro pleno del desarrollo económico y social, especialmente en los países en desarrollo.

5. Los efectos comerciales de las medidas de respuesta al cambio climático

El debate sobre la cuestión de "comercio y cambio climático" se da en un contexto internacional en el que los países desarrollados se encuentran en proceso de diseñar e implementar medidas de mitigación al cambio climático relacionadas con el comercio.

Los países desarrollados justifican el diseño de estas medidas con argumentos ambientales y económicos. Por el lado de la justificación ambiental, las medidas comerciales pueden actuar como un incentivo o una "amenaza" para que los demás países tomen medidas que tengan un grado de exigencia similar a las propias, en particular aquellos países que no han asumido compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), de acuerdo con el régimen de cambio climático de las Naciones Unidas (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC y su Protocolo de Kioto). Esto se relaciona con el objetivo de evitar la denominada "fuga de carbono" (*carbon leakage*, en inglés), que define una situación donde la disminución de la emisión de dióxido de carbono de un país se ve compensada por la mayor emisión en otros países.[8]

Por otro lado, el argumento económico está relacionado con el objetivo de los países desarrollados de que sus industrias no pierdan competitividad por los mayores costos derivados de las obligaciones de mitigación frente a aquellas industrias ubicadas en los países en desarrollo que no tienen dichas obligaciones. Es por ello que las medidas comerciales suelen ser reclamadas por los sectores productivos más afectados por el cambio en la política ambiental interna como una condición para aceptar dicho cambio.

Para el logro de estos objetivos, los instrumentos que más se proponen son de tipo no arancelario, entre los que se destacan: i) los requisitos de acceso bajo la forma de normas técnicas y requisitos de información, y ii) los pagos en frontera en función del proceso y método de producción (Hoppstock *et al.*, 2009).

Estas cuestiones se vienen debatiendo en diferentes ámbitos, y se están discutiendo instrumentos tanto a nivel unilateral como multilateral. El debate central sobre las consecuencias comerciales de las medidas de respuesta al cambio climático se viene dando en la CMNUCC, mientras que debates más específicos sobre diferentes medidas se llevan a cabo en otros ámbitos, entre los que se destacan la OMC, la Organización Internacional de Normalización (ISO) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

En ese contexto, la mayoría de los países en desarrollo, incluida la Argentina, vienen manifestando su preocupación en los foros multilaterales pertinentes respecto de la posible implementación de medidas de respuesta relacionadas con el comercio que perjudiquen sus exportaciones.

5.1. El debate central en la CMNUCC

El régimen de cambio climático de las Naciones Unidas trata explícitamente las preocupaciones relacionadas con las medidas de respuesta y sus efectos en el comercio internacional en el artículo 3.5 de la CMNUCC[9], y en los artículos 2.3 y 3.14 del Protocolo de Kioto[10].

Esos artículos se relacionan con las reglas de la OMC que tienen como objetivo evitar restricciones encubiertas al comercio. En particular, el artículo XX del GATT 1994 establece que las medidas comerciales pueden tener fines u

8 Esta "fuga" puede darse por diferentes motivos (Sijm *et al.*, 2004): i) un cambio en el tipo de insumos utilizados (*v.g.*, tipo de energía) y ii) un cambio en la distribución a nivel mundial de la producción de bienes intensivos en emisiones de GEI como consecuencia de las medidas de política ambiental adoptadas por los países. Este último cambio puede deberse a una relocalización de las industrias intensivas en GEI o a una variación en el nivel de producción por el aumento de los costos que ocasiona la política ambiental.

9 El artículo 3.5, que ha sido reafirmado en la Decisión 1. CP/16 (adoptada en Cancún, en diciembre de 2010), establece que "Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional".

10 El artículo 2.3 del Protocolo de Kioto establece, en la misma línea que su artículo 3.14, que las Partes Anexo I –en su mayoría, países desarrollados– se empeñarán "en aplicar las políticas y medidas de respuesta de tal manera que se reduzcan al mínimo los efectos adversos sobre el comercio internacional y las repercusiones sociales, ambientales y económicas para otras Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, y en particular las mencionadas en los párrafos 8 y 9 del artículo 4 de la Convención, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención".

objetivos ambientales o de conservación legítimos, y que deberán cumplir con la condición de que no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional.

En ese contexto, la posible utilización de medidas comerciales con el objetivo de luchar contra el cambio climático ha estado bajo negociación en el Grupo Ad-Hoc de Cooperación a Largo Plazo de la CMNUCC, específicamente en el subgrupo sobre las "consecuencias económicas y sociales de las medidas de respuesta". Dicho Grupo, que ha concluido su labor en diciembre de 2012 en la 18° Conferencia de las Partes, que tuvo lugar en Doha, Qatar, ha decidido que el tema seguirá bajo discusión en el marco del Foro sobre el Impacto de la Implementación de las Medidas de Respuesta en el contexto de los Órganos Subsidiarios de la Convención. Este foro, creado en 2011 como respuesta a un pedido del G77 y China de contar con un ámbito de intercambio de experiencias sobre las consecuencias de las medidas de respuesta, seguirá reuniéndose en 2013 y debatirá, entre otras cuestiones, las medidas unilaterales que podrían afectar el comercio de los países en desarrollo, con el objetivo de recomendar una decisión para que sea adoptada en la próxima Conferencia de las Partes (diciembre de 2013, Varsovia, Polonia).

En el marco de esas negociaciones, mientras que los países desarrollados no estiman conveniente debatir el tema de comercio y cambio climático en la CMNUCC, la mayoría de los países en desarrollo estiman que el tema de comercio debe debatirse e incluirse en cualquier eventual resultado de la Conferencia de las Partes de esta Convención.

En particular, la Argentina –al igual que alrededor de noventa países en desarrollo, entre ellos India, China, los países del Grupo Africano, Filipinas, Malasia, Bolivia y Venezuela– sostiene que las medidas de respuesta relacionadas con el comercio en proceso de ser diseñadas e implementadas por los países desarrollados no son un medio apropiado ni efectivo para responder al cambio climático, en línea con los siguientes argumentos:

i) dichas iniciativas podrían derivar en restricciones encubiertas al comercio de los productos de los países en desarrollo y conllevar la necesidad de que estos países readecuen sus patrones de producción a estándares ambientales que no contemplen sus necesidades de desarrollo ni sus condiciones sociales y económicas especiales;

ii) las medidas de respuesta aplicadas por los países desarrollados al comercio de los países en desarrollo traspasarían los costos de mitigación a los países de menores recursos. Esto violaría los principios de la CMNUCC, en particular, el de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas (artículo 3.1 de la CMNUCC); el principio por el cual las partes tienen derecho al desarrollo sostenible (artículo 3.4 de la CMNUCC); y el principio que postula que las medidas de respuesta no deberían constituir una restricción encubierta al comercio internacional (artículo 3.5 de la CMNUCC). Asimismo, ese tipo de medidas aplicadas a los países en desarrollo serían contrarias al principio de responsabilidades históricas, por el cual las emisiones que datan desde la revolución industrial corresponden a los países desarrollados y no a los países en desarrollo;

iii) la imposición de medidas comerciales obligaría a los países en desarrollo a tomar acciones voluntarias de mitigación para cumplir con los requisitos de estas medidas sin contar con los recursos financieros ni con la tecnología que los países desarrollados se obligaron a transferir a los países en desarrollo (artículos 4.3, 4.5 y 4.7 de la CMNUCC);

iv) algunas de las medidas de respuesta comerciales –tales como los etiquetados referidos a la emisión de gases de efecto invernadero, que se tratan en la sección 5.2–no se aplicarían a productos industriales, sino principalmente a materias primas, productos agropecuarios y alimenticios, los que resultan, en muchos casos, las principales exportaciones de los países en desarrollo. Ello implicaría penalizar en mayor medida el comercio de los países en desarrollo y, por ende, su desarrollo económico y social, lo que no resultaría consistente con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de la CMNUCC;

v) las medidas de respuesta relacionadas con el comercio se basan en las emisiones durante la etapa de producción y no durante la de consumo, por lo que no se toma en cuenta que una gran parte de las emisiones en los países en desarrollo se relaciona con las exportaciones que se hacen para satisfacer los patrones de consumo de los países desarrollados.[11] Por lo tanto, quienes defienden estas medidas estarían sosteniendo que la responsabilidad corresponde al productor, mientras que los críticos sostienen que el importador también es responsable por la emisión vinculada con sus importaciones.[12]

11 Esto se conoce como "carbono incorporado en el comercio" (*carbon embedded*).

12 Por ejemplo, Peters y Hertwich (2008) calcularon que la emisión de carbono incorporada en las importaciones de los países con compromisos de reducción de emisiones –en su mayoría, países desarrollados– originadas en países sin compromisos de reducción –países en desarrollo– equivale al 11% de la emisión originada en los países desarrollados.

5.2. El debate sobre las medidas específicas: el etiquetado de los productos relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero

La huella de carbono de los productos hace referencia a la medición de las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de la producción de los bienes a lo largo de su ciclo de vida (producción, distribución, consumo y disposición final o reciclaje). Aunque su objetivo es informar al consumidor sobre la contribución del producto a la emisión de estos gases, las preocupaciones de muchos países, en particular de los países en desarrollo exportadores, es que estas medidas pueden tener consecuencias negativas sobre su comercio.[13]

La principal propuesta unilateral es la contenida en la Ley Grenelle 2 de Francia, que estableció que a partir del 1 de julio de 2011 se lleve a cabo una etapa de experimentación –con una duración mínima de 12 meses, que en principio se ha extendido hasta comienzos de 2013– en la que se evaluará el proceso más adecuado para informar al consumidor sobre el contenido de carbono de los productos y sus embalajes, así como también sobre el consumo de recursos naturales o el impacto ambiental atribuible a los productos durante todo su ciclo de vida. Esta evaluación permitirá definir, por ejemplo, si el etiquetado de productos de consumo en Francia será voluntario u obligatorio y cuáles sectores o categorías de productos estarán involucrados.

Este requisito de información podría derivar en exigencias de etiquetados con diferentes criterios ambientales que, en principio, se exigirían por igual a productos nacionales e importados, incluidos aquellos provenientes de países en desarrollo.

Para la Argentina, la Ley Grenelle 2 podría suponer un obstáculo técnico al comercio, porque el etiquetado implicará un mayor costo –por la certificación– y un gravamen administrativo para los productores de países en desarrollo. Además, el impacto sobre las exportaciones será mayor: i) si el eco-etiquetado sobre el impacto en emisiones de gases de efecto invernadero fuese de naturaleza obligatorio, y ii) si efectivamente se introdujese un eco-etiquetado del consumo de recursos naturales o del impacto sobre los medios naturales durante el ciclo de vida de los productos.

Asimismo, existe preocupación por la posible legitimación que la legislación francesa podría brindar a una potencial elaboración de una normativa similar en la Unión Europea para la creación de esquemas de etiquetado voluntarios pero que, promovidos por los gobiernos, podrían constituirse, de hecho, en obligatorios.

Estas críticas fueron planteadas por la Argentina en la OMC en el ámbito del **Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC),** donde en junio de 2011 apoyó la Preocupación Comercial Específica (PCE) de Corea relativa a la Ley Grenelle 2 de Francia[14], y en las siguientes reuniones de ese Comité[15] presentó una PCE propia. Al respecto, la Argentina solicitó aclaraciones respecto de distintas cuestiones relativas a esa Ley, entre ellas (OMC, 2012 a):

i) si el cálculo de la huella de carbono se aplicará a las exportaciones de productos agropecuarios e industriales de los países en desarrollo y de países menos adelantados o solo a los productos agropecuarios e industriales de los países desarrollados, atendiendo al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas;

ii) si se prevén cláusulas de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo como está previsto en el artículo 12 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, es decir, que atiendan las necesidades en materia de desarrollo, finanzas y comercio de países en desarrollo, y medidas ideadas para no afectar las exportaciones de países en desarrollo;

iii) si incluye artículos relativos a asistencia técnica para los países en desarrollo, en particular para las pequeñas y medianas empresas ubicadas en esos países.

La Argentina también planteó que la Ley Grenelle 2 constituiría un obstáculo innecesario al comercio desde el punto de vista de su diseño, eventual aplicación y posible impacto, en especial en los países en desarrollo (OMC, 2012 c). La ley implica un trato desfavorable hacia los productos importados similares, principalmente de los países en desarrollo, puesto que: i) discrimina sobre la base de procesos y métodos de producción no relacionados directamente con los productos, como el impacto ambiental y las emisiones derivadas de la producción de un bien; ii) el nivel de las emisiones de carbono resultantes de la distribución y el transporte de los bienes en la Unión

13 Para un análisis de la canasta de exportaciones argentinas potencialmente afectada por los esquemas de medición de huella de carbono de los productos, ver Lottici (2012).

14 PCE "Francia – Ley No. 2010-788: Compromiso Nacional para el Medio Ambiente (Ley Grenelle 2)".

15 Reuniones del Comité OTC de noviembre de 2011 y de junio y noviembre de 2012.

Europea será prácticamente insignificante en comparación con el de países alejados geográficamente; y iii) los costos para certificar un producto son sustancialmente mayores para una empresa de un país en desarrollo que para una de un país desarrollado.

Estas preocupaciones son compartidas por otros países en desarrollo, como India, Sudáfrica, Uruguay y Cuba, que expresaron su inquietud por la Ley Grenelle 2, junto con la Argentina, en las reuniones del Comité OTC.

Al respecto, la Unión Europa expresó que la Ley Grenelle 2 no contiene disposiciones que prevean un etiquetado ambiental obligatorio y que las autoridades francesas buscan contribuir con la etapa de experimentación de la ley a las reflexiones sobre etiquetado ambiental actualmente en curso en numerosas instancias nacionales e internacionales (OMC, 2012 a). Sin embargo, también resaltó que aún no se ha adoptado una disposición sobre etiquetado nacional ni tampoco se han propuesto disposiciones relativas a los tipos de productos involucrados o a las modalidades de la puesta en marcha del etiquetado. Es por ello que la UE estima que los debates dentro del Comité OTC resultan, por el momento, prematuros. Por último, la UE se mostró dispuesta a brindar información sobre los resultados del período de experimentación, los cuales probablemente serán dados a conocer a principios de 2013 (OMC, 2012 a).

En términos más generales, la cuestión de la huella de carbono también se viene debatiendo en la OMC en el marco del **Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Ordinaria,** como parte de la discusión sobre el efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en relación con los países en desarrollo (párrafo 32. i de la Declaración de Doha).

Según los países desarrollados, el debate debe centrarse en el intercambio de experiencias y en los efectos positivos de esas medidas sobre las exportaciones, mientras que, para la mayoría de los países en desarrollo, la atención debe enfocarse en cómo evitar posibles efectos negativos sobre las exportaciones de los países en desarrollo.

En particular, la Argentina ha sostenido en la OMC su preocupación por la proliferación de diferentes metodologías para el cálculo de la huella de carbono, como la PAS 2050 (Publicly Available Specification 2050) del Reino Unido, el Protocolo de Gases de Efecto Invernadero –desarrollado por el World Resource Institute y el World Business Council for Sustainable Development–, y la norma ISO 14067 en proceso de elaboración por la Organización Internacional de Normalización (ISO), que se comenta más adelante.

Al respecto, la Argentina ha manifestado en este Comité de la OMC que dichas metodologías presentan dificultades en cuanto a su alcance, transparencia en sus procesos de elaboración y costos de certificación, debido a que:

i) en las metodologías de cálculo no existe un criterio uniforme respecto de qué etapas del ciclo de vida del producto quedarían abarcadas para la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero. En ese sentido, mientras que algunas metodologías incluyen las emisiones ocurridas durante la producción, distribución, y/o consumo del producto, otras también suman las emisiones generadas en la fabricación de los insumos, lo cual presentaría serias dificultades metodológicas y prácticas;

ii) resulta preocupante el incremento de los estándares privados en materia ambiental, incluidos los estándares de huella de carbono, dado que esos estándares limitarían el acceso de los productos de países en desarrollo, menoscabando el rol de los estados como reguladores del comercio internacional;

iii) asimismo, el proceso de certificación de la huella de carbono resultaría costoso y de difícil cumplimiento, en especial para los países en desarrollo y para las pequeñas y medianas empresas ubicadas en esos países. Dicha inquietud se basa, en primer lugar, en que muchos países en desarrollo no cuentan con certificadoras nacionales propias, por lo cual en la mayoría de los casos deberían contratar certificadoras extranjeras y, en segundo lugar, en que en general, se requiere que la certificación se realice en el país importador.

Por último, el otro ámbito donde se discute este tema es la **Organización Internacional de Normalización (ISO),** donde se encuentra en desarrollo la norma ISO 14067 sobre "Huella de carbono de los productos - Requisitos y directrices para la cuantificación y la comunicación". Este estándar se encuentra en un estado avanzado de desarrollo en la etapa de "proyecto de norma internacional" (DIS, por sus siglas en inglés – *Draft International Standard*) (ISO, 2012). Cabe señalar que, en la última votación de junio de 2012, este estándar obtuvo alrededor de un treinta por ciento de votos negativos, en su mayoría de países en desarrollo, incluida la Argentina. Ello significó que aún no se encuentra listo para pasar a la próxima etapa de publicación y que está en proceso de revisión.

El proyecto de norma ISO plantea ciertas preocupaciones graves desde la perspectiva del comercio de productos y servicios:

i) esta cuantificación se basa en el análisis del ciclo de vida del producto (LCA, por sus siglas en inglés - *life cycle assessment*), descripto en la serie de normas ISO 14040, y cuenta con limitaciones inherentes, como por ejemplo, que no exista una base científica para reducir los resultados del análisis del ciclo de vida del producto a un único número general;

ii) el proyecto de norma ISO resulta subjetivo, ya que permite diferentes cálculos de la huella de carbono de los productos basados en el ciclo de vida completo del producto o en un ciclo de vida parcial –con posibilidad de elegir los procesos que pueden ser excluidos o incluidos del cálculo– e incluso permite la eliminación de etapas, procesos, insumos o productos;

iii) en cuanto a la calidad de los datos, la medición de la huella de carbono podría presentar grandes diferencias, tomando en cuenta que los productores pueden elegir para su cálculo entre una amplia gama de datos primarios o secundarios, normas de categorías de productos no armonizadas (PCR, por sus siglas en inglés – *product category rules*), inventarios nacionales, normas específicas sectoriales u otras fuentes genéricas de datos, entre otros.

Todo esto da pie a diferenciaciones e incertidumbre en el cálculo de la huella de carbono de un producto. Ello podría inducir a error a las partes interesadas (los consumidores, los productores y los comerciantes).

En consecuencia, el uso de parámetros ambientales como una potencial herramienta comercial para la imposición de barreras no arancelarias constituye una fuente de preocupación, sobre todo cuando no se basa en parámetros objetivos.

Sobre la base de estas consideraciones, la India, junto con la Argentina, China, Colombia, Líbano, México, Singapur y Sudáfrica, entre otros países, insistieron –en las reuniones de la ISO de 2011 y 2012– en incluir en el texto de la norma una cláusula de salvaguarda relativa al comercio (*trade-related disclaimer*), en cuanto a: i) que esta norma no se adopte ni se aplique con objeto o efecto de crear obstáculos o restricciones al comercio internacional; y ii) que los etiquetados sobre huella de carbono no deben ser utilizados para comunicar un mejor desempeño ambiental de un producto, tomando en cuenta que estos etiquetados solo brindan información sobre uno de los impactos ambientales de los productos. No obstante ello, en reuniones posteriores de la Junta de Manejo Técnico de la ISO (Technical Management Board) se ha decidido eliminar esta cláusula relativa al comercio. Asimismo, recientemente esa Junta ha propuesto reinsertar esa disposición en el último proyecto de norma, aunque con un contenido diferente al del anterior, que diluye y debilita su objetivo original.

Por todas estas razones, constituye una preocupación para la Argentina que el proyecto de norma ISO pueda ser utilizado como una herramienta para la imposición de barreras no arancelarias por parte de aquellos miembros que incorporen esta norma en sus reglamentos técnicos, mediante la diferenciación de los productos en función de sus huellas de carbono.

Pero el concepto de huella de carbono, aún en una etapa inicial de su aplicación y prueba, ya estaría siendo superado por el desarrollo de metodologías relativas a la "huella ambiental". Esta huella es más amplia que la huella de carbono, ya que se refiere no solamente a las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también al impacto sobre la biodiversidad, los recursos naturales y sobre el uso y manejo del agua, entre otros criterios. Esta diferencia es de especial relevancia en aquellos casos de varios sectores productivos en los cuales las emisiones de gases de efecto invernadero no son el principal factor de impacto ambiental.

Esta huella se encuentra en la etapa inicial de análisis en la UE, donde se está desarrollando –a nivel unilateral– una metodología armonizada de huella ambiental de los productos. El proyecto está siendo coordinando por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea junto al Joint Research Center (Centro Común de Investigaciones o JRC, por sus siglas en inglés) de la Comisión Europea.[16]

La UE ha señalado que resulta necesario un enfoque sector-específico y producto-específico de modo de tomar en consideración las características particulares de las funciones de producción de cada sector. Para ello, la calidad de los datos resulta un elemento esencial, ya que existen muchas deficiencias en los datos y fallas en la comunicación de la información.

16 Si bien la Comisión Europea viene trabajando en conjunto con el Joint Research Center sobre este tema desde 2003, en diciembre de 2008 recibió una invitación del Consejo Europeo para estudiar un método común y voluntario para auditar las emisiones de carbono de las organizaciones y el cálculo de la huella ambiental de los productos. Posteriormente, en abril de 2011, en el marco del *Single Market Act*, se invitó nuevamente a la Comisión Europea a evaluar el impacto ambiental de los productos y de las organizaciones.

Un punto preocupante es que la UE avance en este tema sin contar todavía con una definición de huella ambiental consensuada internacionalmente. Además, es probable que los criterios para su certificación no consideren las características propias de los países en desarrollo ni de sus sistemas productivos, por lo que serían de difícil cumplimiento por parte de los productores de esos países.

5.3. El debate sobre las medidas específicas: el ajuste en frontera mediante los permisos negociables de emisión obligatorios

El uso de los permisos negociables es un instrumento de política ambiental que hace tiempo se utiliza para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, su alcance comprendía a los emisores radicados en los países en que se exigía su uso, como es el caso del vigente Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (EU-ETS) y del proyecto de Acta de Energía Limpia y Seguridad que se ha debatido en el Congreso de Estados Unidos.

En el caso del sistema de la UE, su aplicación a las emisiones realizadas en otros países se inicia a partir de la Directiva 2008/101/CE que modifica la Directiva 2008/87/CE de establecimiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, con el fin de incluir las actividades de la aviación en ese régimen, de modo de reducir el impacto sobre el cambio climático atribuible a ese sector.

Al respecto, la Directiva incluye las emisiones de dióxido de carbono de todos los vuelos con destino y origen en aeródromos comunitarios a partir de 2012, independientemente de que el operador aéreo esté basado o no en la UE, y para las emisiones producidas a lo largo de todo el territorio recorrido. La Directiva establece que los derechos de emisión de cada aerolínea se calcularán en base al promedio de las emisiones anuales de las aerolíneas durante el periodo 2004-2006. De los derechos de emisión, a cada operador le serán asignados gratuitamente el 82% de sus cuotas de emisión –con base en el promedio de los años 2004-2006–, un 15% deberá ser comprado en subasta y el restante 3% se mantendrá como una reserva para las compañías que se incorporen posteriormente o que superen el límite de excepción por mínimo tráfico. Si este 3% de la reserva no es asignado, se subastará. Asimismo, si bien la medida establece que esta exigencia no se aplicaría a los operadores de países que apliquen medidas con eficacia comparable, no se encuentran definidas en la Directiva cuáles serían dichas medidas.

La entrada en vigencia de esta medida fue el 1 de enero de 2012, pero su aplicación a aerolíneas de terceros estados fuera de la UE ha sido postergada en noviembre de 2012 por un año. Según la UE, esta decisión fue tomada a partir de los progresos en las negociaciones en relación con el establecimiento de un mecanismo para la reducción de emisiones, ocurridos en la reunión de Consejo de la **Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)** de noviembre de 2012. La decisión de suspensión de la UE será revisada en función de los resultados de la Asamblea General de la OACI de septiembre-octubre de 2013.

En este contexto, la decisión de la UE obedece también a que la medida ha generado una fuerte oposición a nivel multilateral (en la CMNUCC y la OACI) y plurilateral, donde se destaca el documento consensuado por más de 20 países[17], entre los que se encuentran la Argentina, Brasil, China, Estados Unidos, India, Japón y Rusia. Uno de los principales argumentos es que la UE se ha excedido en su jurisdicción legal al exigir permisos por emisiones ocurridas fuera de su espacio aéreo. En febrero de 2012, y tras haberse reunido junto con otros países en Nueva Delhi en septiembre de 2011, este conjunto de países definió en Moscú una serie de posibles medidas a implementar en caso de que la UE no revea su decisión, entre las que sobresalían: prohibir que sus empresas aéreas participen del esquema europeo; iniciar un caso de solución de diferencias en el marco de la OACI; evaluar su consistencia con las normas de la OMC; revisar los acuerdos bilaterales de aviación con los países de la UE; e imponer algún tipo de impuesto a las empresas aéreas europeas. Varios de estos países tomaron algunas medidas para proteger a sus operadores, o aprobaron regulaciones a través de sus Parlamentos para prohibir que sus aerolíneas cumplan con la Directiva, como fue el caso de India, China y Estados Unidos.

La Directiva en cuestión es una normativa unilateral y con aplicación extraterritorial que resulta contraria al derecho internacional en general, y en particular a la CMNUCC y su Protocolo de Kioto, en especial su principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Esta norma unilateral también presenta otros inconvenientes : i) en su proceso de elaboración no se han tomado en consideración las situaciones de todos los países en desarrollo posiblemente afectados, particularmente de los

17 El documento es la "Joint declaration of the Moscow meeting on inclusion of international civil aviation in the EU-ETS", del 22 de febrero de 2012.

países en desarrollo ubicados geográficamente lejos del continente europeo, ni el impacto en el comercio de esos países; y ii) la medida tampoco ha tenido en cuenta los costos que para la industria conllevaría su cumplimiento, que afectaría en especial a los operadores de los países en desarrollo.

A nivel multilateral, en la OACI se están realizando esfuerzos para arribar a una solución consensuada en la materia. Allí se está discutiendo la cuestión de la aviación y el cambio climático, que incluye medidas técnicas y de operación de los vuelos y, como ya se mencionó, un plan de mecanismos de mercado referidos a las emisiones de gases de efecto invernadero que genera la aviación civil.

Lo que está en discusión son variantes de un sistema de comercio de permisos de emisiones, que de manera implícita implicarían exigir a todos los países un límite a la emisión. De este modo, estas variantes entrarían en conflicto con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, base de la negociación en la CMNUCC. Este principio también rige en esta negociación particular de la OACI, porque el Protocolo de Kioto, en su artículo 2.2, establece que las Partes Anexo I deberán limitar sus emisiones del transporte aéreo trabajando a través de la OACI. Esta posición es defendida por la mayoría de los países en desarrollo, mientras que los países desarrollados alegan, en forma contraria, que debe aplicarse el principio de no discriminación y de trato igualitario por el que se rige la OACI.

La definición de lo que ocurra con el transporte aéreo podría ser tomado como modelo para el transporte marítimo, en particular en las negociaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI), lo cual afectaría de manera clara el comercio internacional en su conjunto, ya que el 90% del comercio se transporta por este medio (IMO, 2011).

Por otro lado, a nivel unilateral se destaca la iniciativa de Estados Unidos de exigir a los importadores de manufacturas la entrega de permisos en una cantidad equivalente a las emisiones de gases de efecto invernadero durante la producción. Esta iniciativa se ha plasmado en diferentes proyectos de ley presentados en el Congreso de ese país, entre los que se destaca el Acta de Energía Limpia y Seguridad, pero ninguno ha sido aprobado por ambas Cámaras del Congreso.

Al igual que la medida de la UE para las emisiones de la empresas de aviación civil, esta propuesta de Estados Unidos fue presentada como una medida de política ambiental interna que busca evitar la "fuga de carbono". Sin embargo, de manera implícita tiene un objetivo extraterritorial, ya que intenta influir en las políticas ambientales de otros países mediante un pago en frontera, similar a un arancel a la importación basado en las características del proceso y método de producción de los bienes. Según cálculos preliminares, esta iniciativa podría afectar al 10% de las exportaciones argentinas a Estados Unidos (Hoppstock *et al.*, 2009).

6. Liberalización de bienes y servicios ambientales

A diferencia de las otras cuestiones analizadas, en este caso no se trata del uso del ambiente como argumento para limitar las importaciones, sino de su uso con el objetivo de promover las exportaciones, reduciendo las trabas al acceso a los mercados de los denominados bienes y servicios ambientales.

El problema básico con el que se enfrenta esta cuestión es que no existe una definición precisa sobre qué se entiende por este tipo de bienes y servicios, ya que, a diferencia de lo que puede ser el sector automotriz, siderúrgico o agropecuario, no existe un sector de bienes y servicios ambientales. Es por ello que se han propuesto diversos criterios de selección de bienes, como por ejemplo, los bienes cuyo uso final es controlar, prevenir o corregir la contaminación y conservar los recursos naturales, los bienes cuyo proceso y método de producción tiene un bajo impacto ambiental, y los bienes con un impacto ambiental menor a otros con uso similar (Fastame y Niscovolos, 2007).

Los primeros trabajos que analizaron este tipo de bienes consideraron solo los productos industriales (OECD, 1996), dejando de lado los productos agropecuarios. Además, los enfoques que a la fecha han sido objeto de mayor análisis y desarrollo han incluido la elaboración de listas de bienes.

El foro donde se lleva a cabo la principal negociación sobre este tema es la OMC –en el marco de la Ronda Doha– en el cual se acordó que los miembros debatirán la reducción o la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ambientales. Pero también el tema se viene discutiendo en otros dos foros, en los cuales la cuestión se planteó con anterioridad a la Ronda Doha, a pesar de que la OMC continúa siendo el ámbito

primario: la OCDE, compuesta en su mayoría por países desarrollados, y la APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico), de carácter regional y conformada por países desarrollados y en desarrollo. Una diferencia entre estos dos foros es que en la OCDE el objetivo del debate sobre la clasificación de los bienes fue analítico, mientras que en la APEC la clasificación de productos forma parte de un proceso negociador entre sus miembros sobre la reducción de barreras al comercio (Steenblik, 2003).

En los apartados que siguen se presenta, primero, un breve análisis de las consecuencias comerciales de esta cuestión y luego, los avances en la negociación y las principales posiciones negociadoras en los tres foros mencionados.

6.1. Problemas comerciales desde la perspectiva de los países en desarrollo

En principio, una reducción de las barreras comerciales favorece un mayor comercio de estos bienes. Sin embargo, los efectos pueden diferir según el país de que se trate e influir en las posturas negociadoras. Es así que se pueden mencionar algunos problemas y consecuencias generales, además de las consecuencias particulares que derivan del enfoque que se da a esta cuestión en la OCDE, la APEC y la OMC, que se presentan en cada una de las secciones respectivas.

Los dos primeros problemas son consecuencia de las propuestas que se basan en la confección de listas de bienes, que son apoyadas por gran parte de los países, en particular los países desarrollados y algunos países en desarrollo.

El primer problema es que, con el objetivo de mejorar la protección del ambiente, se puede terminar reduciendo los aranceles de productos industriales que no se usen para fines ambientales. Esto se debe a dos cuestiones (Steenblik, 2003):

i) la primera cuestión es el llamado error de inclusión: como no existe una sección del nomenclador arancelario que corresponda solo a los bienes ambientales, estos bienes están en códigos arancelarios que incluyen bienes que no son ambientales. Así, si se reducen los aranceles correspondientes a un cierto código arancelario, se mejora el acceso a bienes que no son ambientales. Este error se puede reducir al utilizar un código con un mayor grado de detalle. Sin embargo, el inconveniente es que el mayor detalle al que se encuentran armonizados los códigos a nivel internacional es a 6 dígitos, lo cual deja suficiente margen para que se presente este problema; y

ii) la segunda cuestión es el denominado problema del uso dual o múltiple: hay bienes que pueden utilizarse tanto para un fin ambiental como también para otros usos. Como en la clasificación arancelaria no figura el tipo de uso sino solo el bien, la reducción arancelaria puede beneficiar a bienes que no se utilicen para fines ambientales.

El segundo problema se relaciona con el hecho de que la mayoría de las propuestas solo incluyen bienes industriales: como los aranceles promedio de los bienes industriales en los países en desarrollo son mayores que en los países desarrollados[18], cualquier reducción arancelaria afectaría más a los países en desarrollo. En consecuencia, el mayor "sacrificio" en términos arancelarios estaría a cargo de los países en desarrollo y beneficiaría más a las exportaciones de los países desarrollados. A esto se suma que los denominados bienes ambientales resultan de interés exportador neto de los países desarrollados: el 87% de los ingresos totales generados por la industria de bienes y servicios ambientales corresponde a países desarrollados, entre los que se destaca la participación de EE.UU. (38%), Europa occidental (29,5%) y Japón (19,3%). Asia, por su parte, participó con el 4,2% de esos ingresos, seguida por América Latina (1,9%), Medio Oriente (1%) y África (0,5%) (UNCTAD, 1998).

El tercer problema es que la liberalización de bienes y servicios ambientales es una forma de obtener reducciones arancelarias para bienes industriales, las cuales son más difíciles de lograr en la negociación específica que corresponde a estos productos, como es el caso de la negociación sobre acceso a productos no agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés) que forma parte de la Ronda Doha.

El cuarto problema es que la exclusión de productos agropecuarios de los bienes beneficiados favorece a quienes tienen aranceles altos en estos productos, en particular muchos países desarrollados.

El quinto problema es que la liberalización de los bienes y servicios ambientales no favorece el desarrollo tecnológico

18 El arancel consolidado promedio para productos no agropecuarios de países en desarrollo es de 28,5%, mientras que para países desarrollados es de 6,3%; por su parte el arancel aplicado promedio es de 9,9% para los primeros y de 3,4% para los segundos (Fossati y Doporto Miguez, 2007). En la sección 6.2 se muestra que esta diferencia en los aranceles promedio también se verifica para un conjunto de bienes identificados como ambientales según la definición de la OCDE.

en los países en desarrollo, porque la mayoría de las patentes relacionadas con las tecnologías ambientales y las energías renovables se encuentran en manos de los países desarrollados. En ese contexto, el patentamiento de energías limpias está dominado por algunos países de la OCDE, fundamentalmente Japón, Estados Unidos y Alemania (UNEP, EOP e ICTSD, 2010).

Por último, en este tipo de bienes es muy influyente el rol de los estados en lo que hace a las compras públicas, mediante las cuales se puede favorecer cierto tipo de bienes, servicios y tecnologías desarrollados localmente en detrimento de los importados (OECD, 2001).

6.2. La lista de la OCDE

Fue en la OCDE donde –en la década de 1990– se comenzó con el trabajo analítico relacionado con la definición de los bienes y servicios ambientales, como parte de su plan de trabajo sobre política ambiental y competitividad industrial (Steenblik, 2003). Es así como se llegó a una definición que considera que "la industria de bienes y servicios ambientales consiste en actividades de producción de bienes y servicios para medir, prevenir, reducir, minimizar o corregir la contaminación del agua, el aire y el suelo, así como los problemas relacionados con los residuos, el ruido y los ecosistemas. Ello incluye tecnologías, productos y servicios más limpios que reducen el riesgo ambiental y minimizan la contaminación y el uso de los recursos" (OECD y Eurostat, 1999). A partir de esta definición, en 1998 se confeccionó una lista donde se clasificó a estos bienes en tres categorías: i) gestión de la contaminación; ii) tecnologías y productos más limpios; y iii) gestión de los recursos (ver Recuadro 4).

Recuadro 4 | Clasificación de bienes ambientales según la OCDE

La OCDE clasificó a los bienes ambientales en tres categorías:

1. Gestión de la contaminación: incluye los bienes que ayudan a controlar la contaminación del aire; la gestión de aguas residuales y de residuos sólidos; la remediación de suelos, aguas superficiales y subterráneas; la reducción del ruido y de las vibraciones; y el monitoreo, análisis y evaluación ambiental.

2. Tecnologías y productos más limpios: son bienes que resultan más limpios o más eficientes en el uso de los recursos que las alternativas disponibles.

3. Gestión de los recursos: son bienes que se utilizan para controlar la contaminación en interiores y para el suministro de agua, o para ayudar a controlar las explotaciones agrícolas, los bosques o la pesca sostenible. Este grupo también incluye los productos usados para conservar la energía (*v.g.,* ventanas de doble vidrio) y los bienes que ayudan a prevenir o reducir los impactos ambientales de desastres naturales.

Fuente: OECD y Eurostat (1999)

Cabe destacar que este enfoque de listas de productos difiere de uno previo desarrollado por la UNCTAD sobre "productos ambientalmente preferibles", definidos como aquellos "productos que causan un daño significativamente menor al ambiente en alguna etapa de su ciclo de vida que los productos alternativos que tienen la misma finalidad" (UNCTAD, 1995). Algunos ejemplos de estos productos son las bolsas reutilizables de lona o de yute en lugar de las de plástico o de papel, los productos agrícolas orgánicos y los biocombustibles. Para determinar que un producto causa menos daños ambientales que otros se tienen en cuenta, generalmente, los siguientes criterios: a) la utilización de recursos naturales y de energía; b) la cantidad y peligrosidad de los desechos generados por el producto en su ciclo de vida; c) los efectos sobre la salud de las personas y los animales; y d) la conservación del medio ambiente (OMC, 2004). Esta definición alternativa permite la inclusión de productos agrícolas, a diferencia de la lista de la

OCDE que solo incluye productos industriales.

Dado que los países de la OCDE ya han reducido de manera importante la mayoría de los aranceles al comercio de bienes industriales –incluidos los bienes ambientales– y han comenzado a liberalizar el comercio de servicios ambientales, un incremento del flujo de comercio de estos productos requeriría una reducción de los aranceles que aplican los países en desarrollo. Por ejemplo, el arancel promedio de estos bienes aplicado por los países desarrollados (Estados Unidos, Unión Europea, Japón y Canadá) era de 3,4% en 1996, mientras que el arancel aplicado por un conjunto de países en desarrollo era de 18% (OECD, 2001). Asimismo, los aranceles aplicados a estos bienes por los países en desarrollo también presentan grandes diferencias entre sí, con tasas arancelarias que van desde 0% hasta 15%, 30% e incluso 70% (OECD, 2001). Por su parte, en el caso de la región sudamericana, estos niveles varían entre 6% en Chile, 11% en el CAN y entre 8,6% y 12% en el MERCOSUR (García, 2008).

De esta forma, la posición de los países desarrollados que empujan una reducción de los aranceles fijados por los países en desarrollo encubre un interés por promover un mayor acceso a los mercados de bienes industriales producidos, principalmente, por sus economías.

Además, a pesar de que el objetivo de los estudios de la OCDE ha sido el de analizar este tema, el enfoque de listas que desarrolló ha sido la base de muchas propuestas negociadoras presentadas en la OMC.

6.3. La negociación en la APEC

La negociación en la APEC[19] se inscribe en el marco de las liberalizaciones tempranas sectoriales voluntarias (ESVL, por sus siglas en inglés) decididas en 1996. En 1997 el sector de bienes y servicios ambientales se incluyó como uno de los sectores a liberalizar de manera temprana. En 1998 se definió una primera lista de bienes.[20] En 2009 se aprobó un programa de trabajo sobre estos bienes y servicios, y en 2011 se acordó "reducir los aranceles aplicados al 5% o menos para finales de 2015, teniendo en cuenta las circunstancias económicas de sus economías miembros y sin perjuicio de sus posiciones en la Organización Mundial del Comercio" (APEC, 2011 a), así como también definir una lista de bienes para 2012 (APEC, 2011 b).

Esta lista se aprobó en la 20° Reunión de Líderes Económicos de la APEC celebrada en Vladivostok (Rusia) los días 8 y 9 de septiembre de 2012. Según la Declaración de Vladivostok, los bienes ambientales que conforman la lista de la APEC "contribuyen directa y positivamente al crecimiento verde y a los objetivos de desarrollo sostenible". Además, los líderes económicos de la APEC reafirmaron su compromiso de reducir los aranceles aplicados para finales de 2015.

Los 54 bienes identificados como bienes ambientales en la lista de la APEC corresponden en su totalidad a bienes industriales: maquinarias y aparatos mecánicos (correspondientes al Capítulo 84 del Sistema Armonizado), maquinarias y aparatos eléctricos (Capítulo 85) e instrumentos y aparatos de óptica (Capítulo 90); solo un producto –v.g., tableros ensamblados para revestimiento de suelo de madera de bambú– corresponde a maderas y sus manufacturas (Capítulo 44) (APEC, 2012).

El resultado final de esta negociación habría reflejado los intereses de todas las economías de la APEC, debido a que los bienes que fueron considerados como "sensibles" por alguno de sus 21 miembros quedaron excluidos del listado final (ICTSD, 2012). Este ejercicio dejó la posibilidad de que otros bienes se añadan a la lista en el período previo a 2015, indicando que la lista podría llegar a convertirse en un ejercicio continuo. Además, el hecho de que el compromiso sea técnicamente no vinculante –los miembros de la APEC no enfrentan sanciones por incumplimiento– podría haber ayudado a los negociadores a ser más ambiciosos en la liberalización de estos bienes.

A partir de aquí se espera que los líderes de la APEC aborden en su programa de trabajo el tratamiento de las medidas no arancelarias y la liberalización del comercio en servicios (ICTSD, 2012), tal como lo plantearon en la Reunión de Líderes de 2011.

19 La APEC es un foro económico de la región Asia-Pacífico creado en 1989 y conformado por 21 miembros: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, China, China Taipei, Corea, Estados Unidos, Federación de Rusia, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Singapur, Tailandia, y Vietnam. De los 21 miembros de la APEC, 8 de ellos también son miembros de la OCDE.

20 Este primer listado contenía 109 productos a 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), un poco menos que los 132 productos de la lista de la OCDE y con la cual no tenía mucha coincidencia: ambas listas compartían alrededor del 30% de los productos (Steenblik, 2003). Una explicación de esta diferencia está en la ya comentada distinción en la génesis de la cuestión –analítica en la OCDE y negociadora en la APEC– y en que en la lista de la APEC no se incluyeron algunos productos que forman parte de otras iniciativas sectoriales, como por ejemplo, los productos químicos.

Cabe destacar que, si bien la lista de la APEC no está vinculada a las negociaciones sobre liberalización de bienes y servicios ambientales que se lleva a cabo en la OMC, la conformación de esta lista de bienes industriales podría enviar una señal a las negociaciones en Ginebra, al prejuzgar a favor del enfoque de listas propuesto por países desarrollados y algunos países en desarrollo y al dejar sin resolver la problemática del uso múltiple –no solo ambiental– de los bienes industriales, que se comentó precedentemente.

6.4. La negociación en la OMC

La Ronda Doha de la OMC es la primera ronda de negociaciones comerciales multilaterales en la que se plantean expresamente cuestiones ambientales. De los temas que se están negociando, el que más atención ha recibido en el Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria (CCMA SE) es "la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ambientales" (subpárrafo 31 iii de la Declaración de Doha).[21]

Al respecto cabe destacar que, como no existe una definición universalmente aceptada de bienes y servicios ambientales, los delegados que negocian estas cuestiones en la OMC no cuentan con una definición sobre qué es un bien o servicio ambiental. Sin embargo, la mayor parte de las propuestas negociadoras corresponden a bienes y servicios industriales, en consonancia con la definición desarrollada por la OCDE.

El enfoque para la liberalización de los bienes y servicios ambientales bajo el subpárrafo 31 iii aún sigue abierto, y las siguientes propuestas continúan sobre la mesa de negociaciones:

- *Enfoque de listas* (países desarrollados y algunos países en desarrollo –como Arabia Saudita, Qatar, y Filipinas–)[22]: se identificarían bienes y servicios considerados como ambientales, con objeto de su liberalización, lo que significaría aumentar la ambición en el acceso a mercados de productos industriales (NAMA). Aquí se nota el problema del uso dual o múltiple ya comentado. Por caso, Japón ha presentado propuestas para liberalizar bienes tales como heladeras, autos y veleros, alegando que se pueden considerar como "bienes ambientales" por su mayor eficiencia energética;

- *Enfoque de peticiones y ofertas* (Brasil)[23]: cada país podría asumir compromisos de liberalización a partir de un proceso de peticiones y ofertas[24] en los bienes de interés que contribuyan al medio ambiente. El tratamiento que debería darse a estos bienes sería objeto de negociación bilateral entre las partes interesadas, teniendo en cuenta que este resultado deberá ser consolidado y "multilateralizado" en virtud del principio de nación más favorecida.

- *Enfoque integrador* (Argentina e India)[25]: propone la reducción/eliminación de derechos de importación exclusivamente para aquellos bienes y servicios que sean utilizados en proyectos ambientales específicos, teniendo en cuenta el trato especial y diferenciado. Este enfoque intenta un abordaje alternativo a las listas y contempla las preocupaciones de los países en desarrollo, buscando asegurar: i) beneficios para el comercio, el medio ambiente y el desarrollo; ii) el trato especial y diferenciado; iii) la transferencia de tecnologías limpias; y iv) el acceso a mercados para productos de interés de los países en desarrollo. En ese sentido, se favorece un criterio de clasificación de los bienes ambientales según su uso final en proyectos ambientales específicos, evitando realizar distinciones de los bienes basadas en procesos y métodos de producción no relacionados con los productos y rechazando el enfoque de listas, por no garantizar el uso ambiental de los bienes en cuestión.

- *Enfoque combinado* (México y Chile): la propuesta define que los países desarrollados seleccionarían (*self-designation*) un conjunto de productos a liberalizar ("grupo alfa"), y lo propio harían los países en desarrollo ("grupo beta"). Los países desarrollados deberían reducir a cero el arancel correspondiente a su grupo de bienes, mientras que los países en desarrollo deberían aplicar a su grupo de productos una reducción adicional del 50% al arancel

21 Los otros dos temas del párrafo 31 son: i) la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA); y ii) procedimientos para el intercambio regular de información entre las Secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y los criterios para conceder la condición de observador.

22 JOB(09)/132 (Canadá, Comunidades Europeas, Corea, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, 2009); JOB(09)/169 y Add.1 (Arabia Saudita, 2009); JOB/TE/2 (Filipinas, 2010).

23 JOB(07)/146 (Brasil, 2007) y JOB(09)/184 (Brasil, 2009).

24 Mediante este método de negociación, los países solicitan reducciones en los bienes que son de su interés exportador a cambio de reducciones en su propio mercado.

25 TN/TE/W/62 (Argentina, 2005); JOB(07)/77 (Argentina e India, 2007) y TN/TE/W/74 (Argentina, 2010).

que surja de la aplicación de la fórmula suiza[26]. El período de implementación sería de 5 años para los países desarrollados y de 10 años para los países en desarrollo, ambos con igual reducción de arancel en cada año. Un remanente de productos sería objeto de compromisos de reducción basados en un proceso de peticiones y ofertas. La propuesta también contiene especificaciones respecto al trato especial y diferenciado.

- *Enfoque híbrido* (Singapur, Australia, China, Colombia, Hong Kong, Noruega, Sudáfrica): se propone establecer una lista central común (*Common Core List*) de bienes ambientales multilateralmente acordados, cuyo tratamiento arancelario sería objeto de negociación por parte de los miembros. El tratamiento especial y diferenciado consistiría en períodos de implementación diferentes para países desarrollados y en desarrollo. Además, cada miembro seleccionaría una lista complementaria de bienes (*Self-Selected List*), que recibiría un tratamiento arancelario aún no definido y, por lo tanto, objeto de negociación por parte de los miembros. Asimismo, para la definición de los bienes de la lista, se tendrían en cuenta los bienes utilizados en proyectos ambientales, lo que se relacionaría con el enfoque integrador. Por último, y en forma puramente voluntaria, los miembros podrían asumir compromisos adicionales sobre bienes ambientales, a través de un proceso de peticiones y ofertas.

En ese contexto, resulta preocupante que en las negociaciones se haya privilegiado el enfoque de listas, por los problemas ya comentados. Asimismo, en esta negociación aún no se ha prestado la suficiente atención a la cuestión de las barreras no arancelarias, incluida en el mandato de Doha, y cuya importancia ha sido destacada por la Argentina, junto con otros países en desarrollo, como Brasil, Sudáfrica, China e India.

Por último, en relación con los servicios ambientales, la visión de las negociaciones en el ámbito de la OMC también está enfocada en función de la industria. En esta discusión, los servicios ambientales se agruparon inicialmente en cuatro categorías: i) servicios de alcantarillado; ii) eliminación de desperdicios; iii) servicios de saneamiento y similares; y iv) otros. En los últimos años, algunos miembros de la OMC han instado a que la clasificación de los servicios ambientales refleje mejor cómo opera la industria, y cada vez más países de la OCDE han incluido categorías adicionales en las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC. Ejemplos de estas categorías incluyen la protección de la naturaleza, el control de la contaminación atmosférica, y la remediación y limpieza del suelo, de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas (OECD, 2005).

7. Conclusiones

Si bien la protección del medio ambiente es un objetivo legítimo y deseable para la comunidad internacional, el medio ambiente está siendo utilizado por ciertos países desarrollados para justificar medidas proteccionistas dotadas de un mayor grado de legitimidad social. En los últimos años se han ido incorporando nuevas cuestiones y nuevos argumentos, de los cuales en este trabajo se analizaron tres: i) el crecimiento verde y la economía verde, ii) las medidas de respuesta al cambio climático y iii) la liberalización de bienes y servicios ambientales.

En lo que hace a la economía verde, los resultados de Río más 20 plasmaron la posición de la Argentina, visión que también se ha planteado en otros foros multilaterales, como el G20 y el PNUMA. Esta visión resalta que el concepto de economía verde no debería sustituir al paradigma del desarrollo sostenible, sino agregar valor a este último, tal como fuera acordado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992 (Programa 21 y Declaración de Río) y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 (Declaración y Plan de Acción de Johannesburgo). En ese sentido, la economía verde es uno de los instrumentos para alcanzar el desarrollo sostenible, que sigue siendo el objetivo general de la comunidad internacional.

Además, la Argentina ha planteado que las estrategias de crecimiento verde no deberían derivar en un proteccionismo verde ni fomentar políticas que constituyan restricciones encubiertas al comercio internacional o discriminaciones arbitrarias o injustificables, de manera inconsistente con el sistema multilateral de comercio y con el derecho internacional ambiental, en particular con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Por ello, resulta de importancia asegurar que esas políticas no transfieran injustamente los costos de implementación de las obligaciones ambientales de los países desarrollados a los países en desarrollo, a través de la imposición a los productos de exportación de los países en desarrollo de medidas ambientales relacionadas con el comercio, como por ejemplo, estándares y etiquetados de huella de carbono de los productos, y mecanismos de ajuste en frontera del carbono.

26 La fórmula suiza es una fórmula de reducción de aranceles por la cual la reducción es mayor a medida que crece el nivel del arancel.

En síntesis, la Argentina defiende el concepto de desarrollo sostenible como el objetivo central de la comunidad internacional y estima necesario que, en línea con el resultado de Río más 20, cada país siga su propio modelo de desarrollo, en el contexto de las prioridades definidas a nivel nacional. En ese respecto, se estima que se debe evitar la imposición a los países en desarrollo de ciertas visiones de crecimiento verde –tales como las que tienen los países de la OCDE– que no se adecuarían a las prioridades y condiciones nacionales de aquellos países. Dichas posturas buscan que el crecimiento verde sea un objetivo en sí mismo, así como también justificar, con supuestos objetivos ambientales, la adopción de medidas que restringen el acceso de productos de terceros países, la promoción de inversiones y subsidios "verdes", y la generación de mercados para productos "verdes" y tecnologías ambientales provenientes fundamentalmente de los países desarrollados.

En lo referente a las medidas de respuesta al cambio climático con efectos comerciales, la Argentina sostiene que los estándares y normas sobre etiquetados de huella de carbono deberían diseñarse e implementarse de manera tal que: i) resulten compatibles con las reglas de la OMC y con los principios de la CMNUCC, sin que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable, o una restricción encubierta al comercio internacional, ni que impongan obligaciones cuantitativas de reducción de emisiones a los países en desarrollo; ii) se basen en evidencia científica y tengan verdaderos beneficios ambientales; iii) su elaboración se realice de forma transparente e inclusiva a través de un proceso de consulta a todas las partes interesadas y/o potencialmente afectadas; y iv) se tengan en cuenta las capacidades y necesidades especiales de los países en desarrollo.

En ese contexto, la posible adopción por parte de los países desarrollados de medidas como los etiquetados de huella de carbono y la exigencia de presentar permisos negociables de emisión de gases de efecto invernadero para ingresar a un mercado se han convertido en uno de los puntos más controvertidos del debate internacional sobre cambio climático, por los intereses económicos en juego y por la divergencia de posiciones sobre el tema. Por ello, resulta imprescindible para los países en desarrollo lograr que el régimen internacional de cambio climático no derive en restricciones encubiertas al comercio y no agrave las asimetrías económicas prevalecientes entre los países ricos y los de menores recursos.

Por su parte, la liberalización de bienes y servicios ambientales puede ser empleada para promover las exportaciones de ciertos bienes y tecnologías que, en general, son producidos por los países desarrollados, a diferencia de las otras dos cuestiones aquí analizadas, que pueden ser utilizadas para justificar restricciones al acceso a los mercados y el otorgamiento de subsidios internos. El argumento del cuidado del ambiente brinda legitimidad social a la intención de los países desarrollados de reducir los aranceles a los bienes industriales en los países en desarrollo y a favorecer el desarrollo de las tecnologías de los países desarrollados, en detrimento de la capacidad de innovación de los países en desarrollo.

Además, las tres cuestiones analizadas en este artículo se vienen planteando en distintos foros donde, en general, los países desarrollados cuentan con mayores recursos para asistir con especialistas e intentar lograr consensos en sus temas de interés, incluso en aquellos foros que no tienen competencia primaria sobre estos temas. Las estrategias de diversificación de foros han facilitado el avance de estas cuestiones y vienen demandando, por parte de la mayoría de los países en desarrollo, un mayor esfuerzo para evitar que estas puedan ser utilizadas para justificar un proteccionismo verde encubierto.

Referencias

Alter, Karen y Sophie Meunier (2009). "The politics of international regime complexity". *Perspectives on Politics,* 7 (1): 13-24.

APEC (2011 a). "Leaders' Declaration. The Honolulu Declaration - Toward a seamless regional economy". Honolulu, Hawaii (Estados Unidos), 12 y 13 de noviembre.

APEC (2011 b). "Leaders' Declaration. The Honolulu Declaration - Toward a seamless regional economy. Annex C - Trade and investment in environmental goods and services". Honolulu, Hawaii (Estados Unidos), 12 y 13 de noviembre.

APEC (2012). "20th APEC Economic Leaders' Declaration, Vladivostok, Russia. Annex C - APEC List of environmental goods". Vladivostok (Rusia), 8 y 9 de septiembre.

Baumol, William y Wallace Oates (1988). *The theory of environmental policy*. Nueva York: Cambridge University Press. Segunda edición.

CEI (2011). "Viejas y nuevas tendencias en el proteccionismo ambiental". *Notas del CEI,* 26. Junio.

Chidiak, Martina y Carlos Galperín (2011). "Comercio internacional y ambiente". En *Progresos en economía ambiental*, Mariana Conte Grand y Martina Chidiak (editoras), 147-214. Buenos Aires: Fondo Editorial Consejo – Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Copeland, Brian y M. Scott Taylor (2004). "Trade, growth, and the environment". *Journal of Economic Literature,* XLII (1): 7-71.

Davis, Christina (2009). "Overlapping institutions in trade policy". *Perspectives on Politics,* 7 (1): 25-31.

Doporto Miguez, Ivana, Verónica Fossati y Carlos Galperín (2009). "Crisis y medidas comerciales: ¿regreso al proteccionismo?". *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración,* 15: 89-123.

Fastame, Inés y Luis Niscovolos (2007). "El medio ambiente y la OMC. Reseña sobre las negociaciones en bienes y servicios ambientales". *Boletín Informativo Techint,* 322: 61-104.

Fossati, Verónica e Ivana Doporto Miguez (2007). "Productos no agrícolas: barreras a la importación y desequilibrios en las negociaciones en la OMC". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración,* 8: 49-74.

García, Jaime (2008). "Hacia una lista potencial de bienes ambientales para Sudamérica: criterios para una perspectiva de desarrollo sostenible". Programa Comercio y Medio Ambiente. Issue paper 8. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). En: http://ictsd.org/downloads/2010/02/jamie-garcia.pdf.

Gobbi, Hugo J., Julieta Grande y Carolina Fernández (2013). "El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 29-38.

G20 (2011). "Building our common future: renewed collective action for the benefit of all". Cannes Summit final declaration. En: http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration.1557.html.

G20 (2012). "Declaración de Líderes del G20". Los Cabos, Baja California Sur, 19 de junio de 2012. En: http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/declaracionlideresg20.pdf.

Hoppstock, Julia, Cecilia Pérez Llana, Eduardo Tempone y Carlos Galperín (2009). "Comercio y cambio climático: el camino hacia Copenhague". *Serie de Estudios del CEI,* 13. Buenos Aires: Centro de Economía Internacional.

ICTSD – International Centre for Trade and Sustainable Development (2012). "APEC Leaders Clinch Environmental Goods List". *Bridges Weekly,*16 (30). 12 de septiembre.

IMO - International Maritime Organization (2011). IMO and the Environment. Londres: IMO. En: http://www.imo.org/ourwork/environment/documents/imo%20and%20the%20environment%202011.pdf

ISO (2012). ISO/DIS 14067.2 Carbon footprint of products - Requirements and guidelines for quantification and communication. En: http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=59521

Laplante, Benoit y Jonathan Garbutt (1992). "Environmental protectionism". *Land Economics,* 68 (1): 116-119.

Lottici, María Victoria (2012). "La huella de carbono y su impacto potencial sobre las exportaciones argentinas". *Serie de Estudios del CEI,* 14. Buenos Aires: Centro de Economía Internacional.

Naciones Unidas (2012). "El futuro que queremos". Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20. A/CONF.216/L.1. 22 de junio.

OECD (1996). *The global environment goods and service industry.* París: OECD.

OECD (1997). "Processes and production methods (PPMs): conceptual framework and considerations on use of PPM-based trade measures". OCDE/GD(97)137. París: OECD.

OECD (2001). *Environmental goods and services: the benefits of further global trade liberalization.* París: OECD.

OECD (2005). "Opening markets for environmental goods and services". Policy Brief. Septiembre.

OECD (2011). "Towards green growth. A summary for policy makers". Paris: OECD.

OECD y Eurostat (1999). *The environmental goods and service industry: manual on data collection and analysis.* París: OECD.

OMC (2004). "Labor de la UNCTAD en materia de bienes y servicios ambientales: Nota Informativa - Párrafo 31 iii)". Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria. TN/TE/INF/7. 5 de Octubre.

OMC (2012 a). "Acta de la reunión del Comité OTC de noviembre de 2011". G/TBT/M/55. 9 de febrero.

OMC (2012 b). "Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio". Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. WT/TPR/OV/W/6. Junio.

OMC (2012 c). "Acta de la reunión celebrada los días 13 a 15 de junio de 2012". Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio. G/TBT/M/57. 18 de septiembre.

Peters, Glen y Edgar Hertwich (2008). "CO_2 embodied in international trade with implications for global climate change." *Environmental Science & Technology,* 42 (5): 1401-1407.

PNUMA (2011). "Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza – Síntesis para los encargados de la formulación de políticas".

Sijm, J., O. Kuik, M. Patel, V. Oikonomou, E. Worrell, P. Lako, E. Annevelink, G. Nabuurs y H. Elbersen (2004). "Spillovers of climate policy. An assessment of the incidence of carbon leakage and induced technological change due to CO_2 abatement measures". Netherlands Research Programme on Climate Change. Report 500036 002.

Steenblik, Ronald (2003). "Environmental Goods: A Comparison of the APEC and OECD Lists." COM/ENV/TD(2003)10/FINAL. Paris: OECD.

Tetarwal, Sandeep y Pradeep Mehta (2000). "Process and production methods (PPMs) – implications for developing countries". Briefing Paper 7/2000. CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment.

UNCTAD (1995). "Environmentally preferable products (EPPs) as a trade opportunity for developing countries". UNCTAD/COM/70.

UNCTAD (1998). "Fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo para promover su sector de servicios ambientales". TD/B/COM.1/EM.7/2, 12 de mayo.

UNCTAD (2012). "The green economy: trade and sustainable development implications". Report of the Ad Hoc Expert Meeting. Ginebra, 8-10 de noviembre de 2011.

United Nations Environment Programme (UNEP), European Patent Office (EPO) e International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2010). "Patents and clean energy: bridging the gap between evidence and policy". Munich: UNEP, EPO e ICTSD. En: http://ictsd.org/downloads/2010/09/study-patents-and-clean-energy_159101.pdf

Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones

Verónica Fossati
Carlos Galperín
Gabriel Michelena*

Resumen

De manera reciente, diversos estudios de impacto cuantitativo concluyen que las medidas sanitarias y fitosanitarias y los reglamentos técnicos pueden tener efectos restrictivos sobre el comercio de productos agropecuarios, en coincidencia con los planteos de los países en desarrollo en diversos foros internacionales.

Este trabajo se concentra en el estudio del impacto de este tipo de medidas sobre las exportaciones argentinas de limón fresco, mediante dos enfoques complementarios: el método de inventario y un modelo gravitacional. A partir del método de inventario se confirma el incremento de la cantidad de medidas sanitarias y técnicas que afectan al mercado argentino de limones, y se desprende que la mayor parte de las exportaciones argentinas está alcanzada por alguna medida notificada en el período bajo análisis (1996-2010).

Mediante el método gravitacional se concluye que, debido a las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas, las exportaciones argentinas de limón fresco hacia destinos que imponen este tipo de medidas habrían sido un 14% menores respecto de aquellos países que no las implementaron. Esto confirma el efecto restrictivo de este tipo de medidas.

* Se agradecen las opiniones brindadas por Elena Gatti, María Julia Palacín y Guillermo Rossi.

1. Introducción

El objetivo declarado de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)[1] y de los reglamentos técnicos (RT)[2] es proteger la salud de las personas, las plantas y los animales, y brindar información al consumidor sobre las características de los productos. Sin embargo, también suelen ser utilizadas con el objetivo de restringir el comercio internacional, pudiendo afectar las exportaciones, en particular de los países en desarrollo, especialmente en alimentos de mayor precio (Banco Mundial, 2005).

Muchos países en desarrollo encuentran dificultades crecientes para cumplir con las medidas sanitarias y técnicas cada vez más exigentes de los países desarrollados, en particular respecto de los procesos productivos (Josling *et al.*, 2004). Esto se debe, generalmente, a la falta de infraestructura y capacidad técnica para su cumplimiento (OECD, 2003). Además, las economías en desarrollo no siempre pueden adoptar estas normas y reglamentos tan exigentes, de modo que sus empresas se ven obligadas a trabajar con distintos estándares, según abastezcan al mercado interno o externo (OECD, 1999). Por otra parte, las medidas relacionadas con la verificación de las características de los productos y de los procesos productivos pueden acarrear costos elevados y ocasionar problemas de acceso efectivo a los mercados (Josling *et al.*, 2004). Asimismo, la diversidad de estándares y reglamentos, y su aplicación diferencial también pueden incrementar los costos de transacción para los exportadores y afectar sus ventajas competitivas, aunque esto generalmente varía según las características institucionales de los países y la organización de los sectores involucrados (Banco Mundial, 2005).

La importancia creciente de las medidas sanitarias y los reglamentos técnicos en el comercio fue resaltada recientemente por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el "Informe sobre el Comercio Mundial 2012" (OMC, 2012 a). El informe concluye que se observa un incremento de este conjunto de medidas, según resulta de las notificaciones presentadas por los miembros. Destaca que las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio constituyen las barreras no arancelarias más frecuentes, y son las que abarcan más productos y mayor volumen de comercio. Además, señala que los países desarrollados son quienes las utilizan con mayor frecuencia y que afectan desproporcionadamente a los productos agropecuarios. En particular, el informe resalta que los obstáculos de procedimiento son la principal fuente de dificultades para las empresas exportadoras de los países en desarrollo.

La preocupación por los posibles impactos negativos de las medidas sanitarias y fitosanitarias y los reglamentos sobre el comercio fue expresada en ocasión de la Octava Conferencia Ministerial de la OMC (OMC, 2011 a), donde se planteó el problema tanto por las medidas tomadas por los gobiernos como también por los estándares privados. De forma similar, esta inquietud ha sido reflejada en el último informe de la OMC sobre las medidas comerciales tomadas por los países del G20 (OMC, 2012 c: párrafos 21-34).

Este trabajo se concentrará en las medidas sanitarias y fitosanitarias y los reglamentos técnicos –notificados por los países miembros de la OMC– que afectan al mercado de limones. En particular, se busca estimar el efecto que estas medidas tienen sobre las exportaciones argentinas.

El limón es el principal producto del complejo citrícola argentino, y nuestro país es uno de los más importantes productores y exportadores de limón fresco a nivel mundial. Si bien tanto la producción como las ventas externas de limones muestran una tendencia creciente en los últimos años, los exportadores argentinos se ven sujetos a una creciente cantidad de exigencias de tipo sanitario y técnico por parte de sus principales socios comerciales, entre las que se destacan la exigencia de requisitos fitosanitarios y el establecimiento de límites máximos de residuos.

Un claro ejemplo de la utilización de este tipo de medidas, con fines que van más allá de la protección de la salud de las personas, las plantas y los animales, es el caso de las medidas sanitarias adoptadas por Estados Unidos respecto de los limones provenientes del noroeste argentino (NOA), que han logrado bloquear por completo el ingreso de

1 Según el Anexo A del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, estas medidas son todas aquellas aplicadas para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales y para preservar los vegetales de plagas, enfermedades, contaminantes y toxinas. Se incluyen, entre otras medidas, criterios relativos al producto final y a los procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección y certificación; regímenes de cuarentena; métodos de evaluación del riesgo; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos.

2 De acuerdo con el Anexo 1 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, un reglamento técnico es un documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

limones argentinos a suelo estadounidense.[3]

Para analizar el impacto de las medidas sanitarias y los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones se utilizan dos enfoques complementarios: el método de inventario y un modelo gravitacional.

Los resultados que arroja este trabajo son similares a los obtenidos en otros estudios y confirman el potencial restrictivo de este tipo de medidas sobre el comercio. En primer lugar, a partir del método de inventario se observa que el grueso de las exportaciones argentinas de limón fresco está alcanzado por alguna medida de tipo sanitaria o técnica. Asimismo, de acuerdo con el modelo gravitacional, las exportaciones argentinas de limón fresco hacia destinos que imponen medidas fitosanitarias y técnicas habrían sido un 14% inferiores en relación con aquellos países que no implementaron este tipo de medidas.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se describe la estructura del mercado mundial de limones y el papel de la Argentina; en la tercera sección se introduce una breve descripción de los problemas que enfrentan las exportaciones argentinas en dicho mercado; en la cuarta sección se presenta la base de datos utilizada y se discuten los resultados obtenidos a partir de los dos enfoques mencionados; y en la última se incluyen las conclusiones.

2. El mercado de limones

2.1. Contexto internacional

La producción de limones y limas[4] es estacional: en el hemisferio norte se desarrolla entre los meses de octubre y abril, y en el hemisferio sur entre mayo y septiembre, lo que permite que la fruta fresca esté disponible en los mercados en cualquier época del año.

Si bien el cultivo está extendido en todo el mundo, la producción se concentra alrededor de los 40º de latitud en ambos hemisferios. Al tratarse de especies sensibles al frío, sus cultivos requieren de climas tropicales y semitropicales, o bien, climas templados, libres de heladas y con inviernos poco rigurosos (UTEPI, 2006). En el hemisferio norte, los principales países productores son México, EE.UU., los países europeos mediterráneos, Irán, India y China, mientras que en el hemisferio sur se destacan la Argentina, Brasil, Sudáfrica y Australia.[5]

Una vez cosechado, el limón tiene dos posibles destinos:

- Empaque: abarca las tareas de clasificación, lavado, control de calidad y preparación de la fruta (encerado, etiquetado y empapelado). La fruta de mayor calidad se exporta o se destina al mercado interno, mientras que aquella que no cumple con los parámetros de calidad se utiliza en la industria. Es una actividad mano de obra intensiva.

- Industria: incluye la elaboración de distintos productos y subproductos (jugos concentrados, aceites esenciales, pulpa congelada, cáscara deshidratada y *pellets*) destinados a la alimentación humana y animal y a las industrias farmacéutica, de cosméticos y de perfumes.

Las variaciones de los precios internacionales y las posibilidades de colocación en el mercado mundial influyen en el destino de la fruta. Por ejemplo, el favorable contexto mundial de los últimos años propició el incremento de las exportaciones de limón fresco. En cambio, en épocas con dificultades climáticas –cuando es más alta la proporción de fruta que no alcanza los estándares comerciales requeridos para la exportación– o con problemas en la comercialización, se incrementa la participación de la actividad industrial.

Según estimaciones de la FAO, la producción mundial anual de limones y limas durante el período 1996-2010

3 Cabe resaltar que más del 80% de la producción nacional y casi el 90% de las exportaciones se originan en la provincia de Tucumán, lo que refleja las importantes consecuencias que este tipo de medidas pueden llegar a tener para las economías regionales.

4 La información estadística sobre producción y comercio de limones y limas generalmente se presenta agrupada, sin hacer distinción entre las dos frutas ni entre sus diferentes variedades.

5 México y Brasil son los productores más importantes de limas; el resto de los países producen principalmente limón (UTEPI, 2006).

fue, en promedio, de 12 millones de toneladas. La producción mostró una tendencia creciente durante el período analizado – se incrementó a una tasa anual promedio de 3,1%– y alcanzó su punto máximo en el año 2009, cuando totalizó 14,6 millones de toneladas. Los cinco principales productores concentran más de la mitad de la producción mundial. México[6] lidera el *ranking* con 1,7 millones de toneladas, en promedio, en el período 1996-2010, seguido por la India[7], la Argentina, Brasil y España.

El comercio mundial de limón fresco representa solo el 15% de la producción, mientras que alrededor del 20% se destina a la industria. Esto refleja la importancia del consumo interno en la mayoría de los países productores.

El comercio internacional de limón fresco también mostró una tendencia positiva: se incrementó a una tasa promedio de 5% durante los últimos cinco años. El grueso de las exportaciones se concentró en pocos países: los 5 primeros del *ranking* abarcan tres cuartas partes de las ventas mundiales. México, España y la Argentina son los principales exportadores de fruta fresca; les siguen, en orden de importancia, Turquía, Sudáfrica, Países Bajos y Estados Unidos. México es el primer abastecedor de Estados Unidos, mientras que España es el principal proveedor de la Unión Europea. En el caso de la Argentina, el destino más importante también es el bloque europeo.

Por el lado de las importaciones, los países desarrollados son los grandes consumidores de limón. Estados Unidos es el mayor importador mundial, seguido por Rusia, algunos países europeos y Japón. La Unión Europea concentra, en promedio, el 52% de las importaciones mundiales de limón fresco del período 1996-2010. Los 10 primeros países del *ranking* representan el 68% de las importaciones mundiales de esta fruta.

2.2. Producción y comercio en la Argentina

El limón es el principal producto del complejo citrícola argentino y representa casi la mitad de la producción nacional de frutas cítricas.

Dado que es casi la única alternativa en contraestación (julio-octubre), la oferta argentina cuenta con una sólida posición en el mercado internacional, casi sin presencia de competidores.[8] Nuestro país –con el 20% de la producción mundial y el 18% de las exportaciones en 2010– es uno de los productores y exportadores de limón fresco más importantes a nivel global. Asimismo, es responsable de casi el 50% de la industrialización de limón a nivel mundial y es un importante proveedor de jugo de limón y de aceite esencial.

Tucumán es la mayor provincia productora del país, con más del 80% del total producido y cerca del 90% de las exportaciones argentinas de limón fresco[9], lo que deja en evidencia el impacto regional que pueden llegar a tener los distintos factores que influyen en las colocaciones en el mercado externo. El resto de la producción se encuentra distribuido entre las provincias de Salta, Corrientes y Jujuy.

La provincia de Tucumán integra la barrera fitosanitaria del NOA, que es una zona libre de cancrosis[10]. La producción goza de un certificado de origen que facilita su colocación en mercados con elevadas exigencias de calidad y sanidad (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011). Así, esta provincia constituye el polo productor e industrializador de limón de mayor relevancia de la agroindustria limonera en el mundo (Paredes *et al.*, 2011).

La producción de limones en el país muestra una tendencia creciente, debido al incremento en la superficie implantada y cosechada, y a la incorporación de técnicas más avanzadas en el manejo del cultivo y posterior tratamiento de la fruta (Ghezán y Cendón, 2010). La actividad registró un fuerte dinamismo desde la segunda mitad de los años noventa –las toneladas producidas aumentaron 64% entre 1996 y 2002– y continuó creciendo durante la década siguiente. Entre 2003 y 2009 se registró un incremento de 15%, y en 2007 alcanzó un récord de producción de 1,52 millones de toneladas. Sin embargo, en 2010 se observó una fuerte caída (22%), debido a las

6 Casi la totalidad de la producción mexicana corresponde a lima amarga o limón mexicano, que se destina en gran parte al consumo interno y, en menor medida, a la elaboración de aceites esenciales. En tanto, la producción de lima Tahití se destina principalmente a la exportación (UTEPI, 2006).

7 La producción de limas y limones de la India se destina prácticamente en su totalidad al consumo interno.

8 España compite con las ventas de limón provenientes de la Argentina con la variedad de limón Verna en el momento que nuestro país comienza a exportar (Paredes *et al.*, 2011).

9 Asimismo, las exportaciones de limón representan casi la mitad de las exportaciones tucumanas.

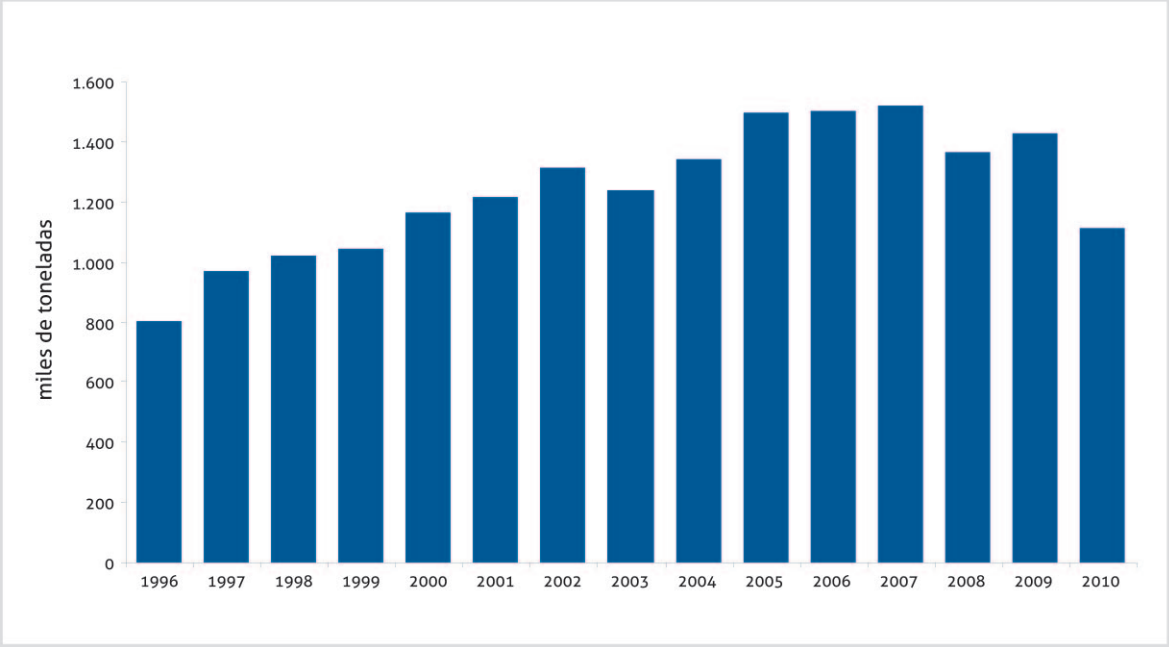
10 Enfermedad endémica causada por una bacteria que afecta a los cítricos.

condiciones climáticas desfavorables (Gráfico 1).[11]

Gráfico 1

Evolución de la producción de limón fresco

Período 1996-2010
en miles de toneladas



Fuente: CEI en base a FEDERCITRUS

El limón que se produce en la Argentina se destina tanto a la exportación como al mercado interno y a la industria. Durante 2010, el 73% de la producción se dirigió a la industria –para la elaboración de jugo concentrado, aceite esencial, aromas y cáscara deshidratada, que se exportan casi en su totalidad–, el 24% se exportó en fresco –la fruta de mejor calidad– y el 3% restante correspondió a consumo interno[12] (Federcitrus, 2011). Los porcentajes correspondientes a los diferentes destinos no muestran grandes variaciones en los últimos años.

En cuanto a las exportaciones de limón fresco, las ventas medidas en volumen mostraron una tendencia positiva en el período 1996-2003, con excepción del año 1998. Luego de alcanzar su nivel máximo en 2008, las exportaciones cayeron casi 40% en 2009 (Gráfico 2). Esta caída se debe, en parte, a la sobreoferta experimentada por los principales competidores de la Argentina –principalmente España y Turquía– y a la menor demanda provocada por la crisis económica internacional. Además, a partir de 2008/2009 la industria argentina implementó un sistema voluntario para requerir mayores estándares de calidad a la fruta de exportación, lo que provocó una importante reducción de la oferta (USDA, 2010).

Con respecto a los valores exportados, se observa una tendencia creciente desde principios de los años 2000 –a pesar de una caída de 22% en 2006– que alcanzó su nivel más alto en 2008. En 2010 las toneladas exportadas verificaron una suba de casi 31%, luego de la importante caída registrada en 2009.

Por su parte, el precio de exportación del limón fresco registró una tendencia decreciente entre 1996 y 2002, que se revirtió durante el período 2003-2008, con excepción del año 2006. El pico del precio registrado en 2008 se debió a la escasez de limón argentino y español. En 2009 el precio volvió a caer y se recuperó en 2010.

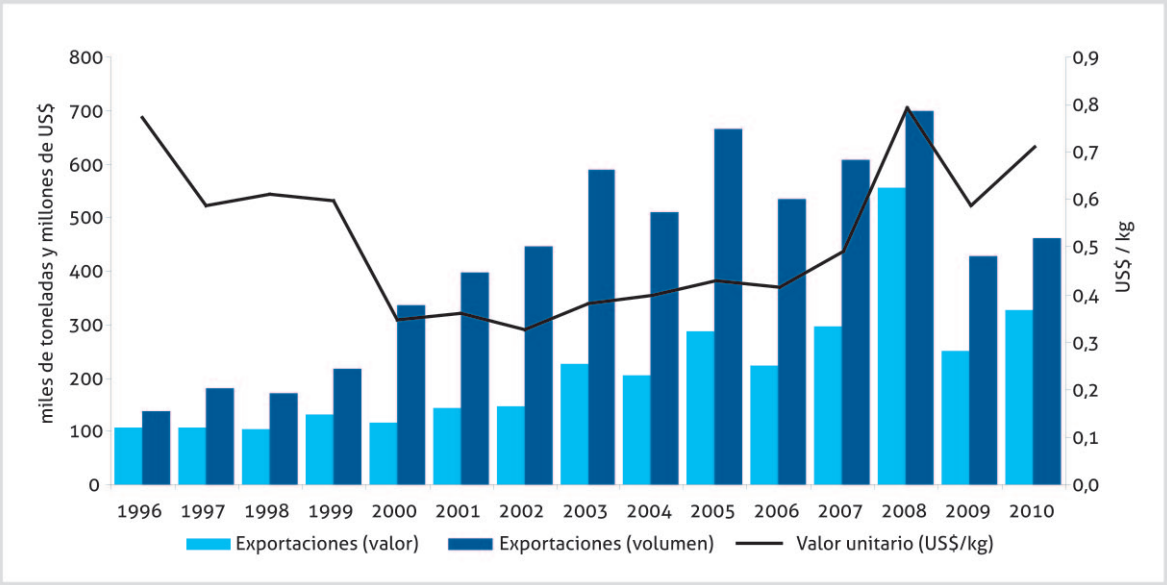
11 En este estudio no se incorpora la información referente a 2011 debido a que aún no se dispone de los datos de comercio exterior de ese año para todos los países que conforman la base de datos para el estudio del impacto cuantitativo que se presenta en la cuarta sección. Sin embargo, cabe resaltar que la producción de limones en 2011 se recuperó con creces de la caída sufrida el año anterior, ya que llegó a un valor récord de 1,76 millones de toneladas (Federcitrus, 2012).

12 El consumo aparente en los últimos tres años es, en promedio, inferior a un kilogramo por habitante.

Gráfico 2

Evolución de las exportaciones de limón fresco

Período 1996-2010
en miles de toneladas y millones de dólares



Fuente: CEI en base a COMTRADE

Los principales destinos de exportación son los países del hemisferio norte, en particular en contraestación. En promedio, durante el período bajo estudio, el 70% de las ventas externas se dirigieron a la Unión Europea, especialmente a los Países Bajos, Italia y España (Cuadro 1 y Gráfico 3). Otro destino importante, que ha ido cobrando cada vez mayor relevancia, es la Federación Rusa, con una participación en las exportaciones totales de alrededor de 16% en 2010.

Cuadro 1

Principales destinos de las exportaciones argentinas de limón fresco

Participación porcentual en las exportaciones argentinas

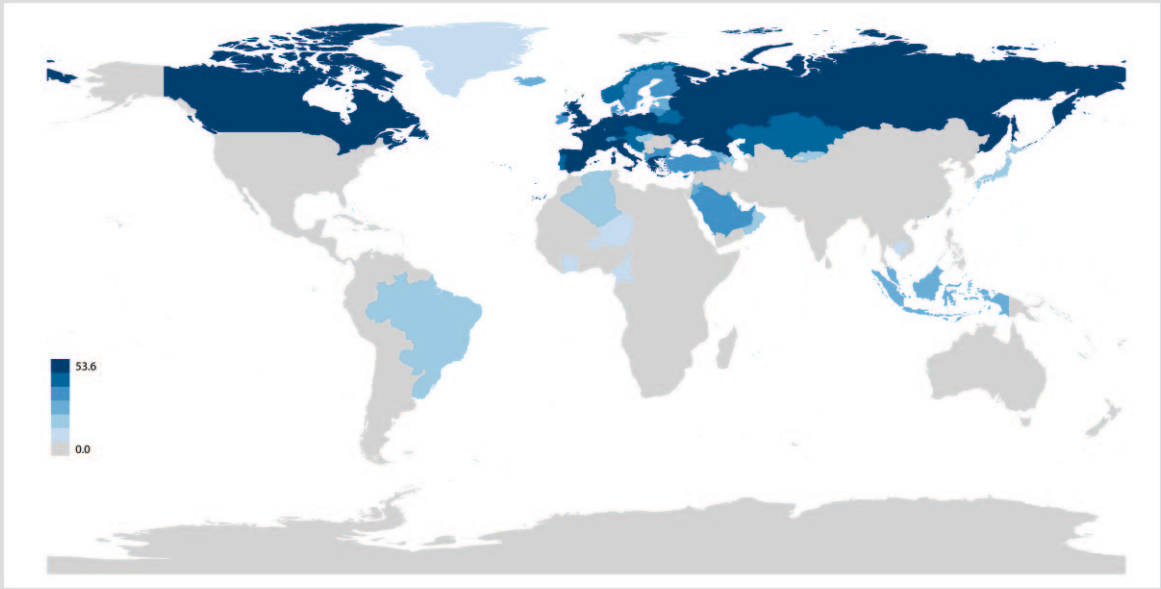
Destino	1996	2003	2010
Países Bajos	47,7	15,7	26,7
España	14,2	17,1	16,8
Fed. Rusa	5,7	17,4	16,2
Italia	0,0	14,5	15,3
Grecia	0,0	11,1	5,6
Reino Unido	7,4	3,9	2,5
Francia	17,2	0,7	1,1
Resto	7,8	19,6	15,8
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**
UE	**89,3**	**68,6**	**74,7**

Fuente: CEI en base a COMTRADE

Gráfico 3

Exportaciones argentinas de limón fresco, por destino

Promedio 2007-2010
en millones de dólares



Fuente: CEI en base a COMTRADE

3. Las medidas sanitarias que afectan a las exportaciones argentinas de limones

Las exportaciones argentinas de limón fresco se ven afectadas por diversas medidas sanitarias y fitosanitarias que adoptan los países de destino. Las más usuales son la exigencia de requisitos fitosanitarios y el establecimiento de límites máximos de residuos (LMR).

Los requisitos fitosanitarios surgen como resultado del Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) que elaboran los países a los que se exporta limón fresco. En el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), organismo reconocido por el Acuerdo MSF de la OMC como el foro de referencia para las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias (NIMF), se ha desarrollado el estándar internacional que establece los lineamientos para la elaboración de estos ARP. No obstante, las medidas de manejo que los países de destino exigen a partir de dichos análisis no siempre son acordes con el riesgo potencial de las plagas asociadas al producto. Además, estos análisis pueden transformarse en una barrera comercial cuando se produce una demora mayor a la necesaria para llevarlos a cabo, así como cuando hay una posible discrecionalidad en la interpretación de sus resultados.

Un caso particular –que la Argentina ha presentado en distintos foros internacionales– es el de la mosca de la fruta, ya que algunos mercados exigen como requisito para su control la aplicación de tratamientos cuarentenarios de frío, lo cual provoca severos daños en la calidad del limón.

Otra medida que suele ser exigida es una supervisión/auditoría en origen, esto es, en la zona productora del país exportador, por parte de inspectores oficiales del país de destino. Los gastos de estas supervisiones generalmente están a cargo del sector productivo, lo cual afecta la rentabilidad de la exportación hacia el mercado que se trate.

Los límites máximos de residuos se refieren al límite de productos agroquímicos aplicados que se permite que contenga la fruta para que pueda ingresar a un mercado. Estos LMR son fijados por cada país, pero también existen valores determinados a nivel internacional por la Comisión del Codex Alimentarius, organismo reconocido por el Acuerdo MSF como foro de referencia para estas normas. El principal problema comercial relacionado con los LMR consiste en que no se permite el ingreso al mercado de destino si no se cumple con estos límites, así como tampoco se permite –en ciertas ocasiones– si no hay acuerdo con el país importador respecto del sistema de monitoreo y certificación que debe utilizarse.

Un tema preocupante, que está por fuera de las competencias de los organismos fitosanitarios, es el de las normas privadas. Estas normas consisten en exigencias a nivel comercial que los importadores aplican a sus proveedores, como por ejemplo los requisitos establecidos por los distribuidores y las grandes cadenas de hipermercados europeos. Frecuentemente se trata de regulaciones más restrictivas que las normas exigidas por las contrapartes oficiales. Aunque su cumplimiento es, en teoría, voluntario, se tornan de hecho en obligatorias si los exportadores pretenden llegar al consumidor final.

El sector productor de limones en la Argentina ha venido tomando medidas para cumplir con estos requisitos sanitarios y poder seguir exportando. Vale destacar que aun cuando el mayor costo económico a veces no se haya visto reflejado en un menor flujo exportador, sí ha generado un mayor costo de producción.

Recuadro 1 | Las exportaciones argentinas de limones a Estados Unidos: un ejemplo de medidas sanitarias proteccionistas

Las medidas sanitarias adoptadas por Estados Unidos respecto de la importación de limones del noroeste argentino son un claro ejemplo del uso proteccionista que se le puede dar a este tipo de medidas.

Los limones producidos en la Argentina no podían ingresar al mercado de Estados Unidos por la cancrosis de los cítricos. El posterior desarrollo de la producción de limones en el NOA –zona libre de esta enfermedad– llevó a que en 1993 se solicite al servicio sanitario de Estados Unidos (USDA/APHIS – United States Department of Agriculture/Animal and Plant Health Inspection Service) la aprobación del ingreso a su mercado de los limones producidos en dicha zona. La APHIS exigió documentar el estatus de zona libre de cancrosis, entre otras cuestiones*. Así comenzó una controversia sobre la forma de documentar ese estatus y sobre la calidad de la evidencia científica utilizada, que incluyó reuniones bilaterales entre los órganos sanitarios y reclamos en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (OMC, 2000). En 1998 dos evaluaciones de impacto de la APHIS llegaron a conclusiones favorables para el ingreso de los limones del noroeste argentino, y recién el 15 de junio de 2000 se autorizó su ingreso.

Sin embargo, los productores de limones del oeste de Estados Unidos comenzaron diversas protestas, entre ellas, el inicio de una causa judicial en un tribunal de California en contra de la resolución de la APHIS; en dicha causa se falló a favor de la demanda de los productores y se suspendió el ingreso de los limones argentinos en septiembre de 2001.

En ese lapso de tiempo, las exportaciones argentinas de limones a Estados Unidos representaron menos del 10% de las exportaciones al mundo. A su vez, la Argentina llegó a proveer un máximo de 10% de las importaciones estadounidenses de limones, medidas en kilogramos, y de 18%, medidas en valor (Cuadro 2). Vale aclarar que la importación de limones en Estados Unidos se suele realizar en contraestación, esto es, durante el período del año –el verano boreal– cuando es menor su producción local. Por lo tanto, los limones argentinos solo competirían con limones de otros orígenes y con la escasa oferta local.

Cuadro 2 | Exportaciones argentinas de limones a Estados Unidos

Año	Exportaciones argentinas				Participación argentina en importaciones de EE.UU.	
	ton.	EE.UU. / Mundo	miles de US$	EE.UU. / Mundo	peso	valor
2000	6.796	3,3%	6.738	7,2%	4%	9%
2001	17.684	7,2%	9.861	9,0%	10%	18%

Fuente: CEI en base a COMTRADE

(*) También solicitó que se traten otras dos enfermedades: la mancha negra y la sarna del naranjo dulce.

Recuadro 1 (cont.)

A partir de septiembre de 2001 se inicia un proceso de reclamaciones argentinas y de acciones dilatorias por parte de las autoridades estadounidenses. En la reunión del comité MSF de la OMC de octubre de 2001, la Argentina presentó una preocupación comercial específica por estas restricciones, en la cual sostuvo la incompatibilidad de lo exigido por el juez de California con las normas del Acuerdo MSF. En dicha reunión Estados Unidos reconoció que no había habido problemas durante el año y tres meses en que se permitió el ingreso de limones argentinos (OMC, 2002).

En 2005 se iniciaron nuevas negociaciones para reabrir el mercado estadounidense, pero la APHIS comenzó a exigir requisitos desproporcionados y sin justificación científica sobre otras plagas.

Asimismo, ante esta situación, la Argentina presentó una solicitud de celebración de consultas con Estados Unidos ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en septiembre pasado (OMC, 2012 b), alegando la inconsistencia de la medida con diversas normas del GATT de 1994 y del Acuerdo MSF, porque anularían o menoscabarían beneficios comerciales para la Argentina derivados de dichos acuerdos**. Dado que no se pudo llegar a una solución satisfactoria en dichas consultas, en el mes de diciembre de 2012 nuestro país solicitó el establecimiento de un Grupo Especial (OMC, 2012 d), primer paso para lograr que la OMC se expida sobre la compatibilidad de esta medida con las normas comerciales multilaterales.

(**) El caso iniciado por la Argentina (con el código DS 448) es el tercero que se inicia contra Estados Unidos en relación con los cítricos. Los otros dos casos fueron planteados por Brasil en relación con impuestos aplicados por el estado de Florida a productos de naranja y pomelo elaborados (DS 250) y con derechos *antidumping* aplicados al jugo de naranja (DS 382).

4. El impacto comercial

4.1. Análisis económico y métodos de estimación

Las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas pueden traer aparejados distintos efectos sobre el comercio. Roberts *et al.* (1999) distinguen tres tipos de efectos económicos: i) el efecto de protección de la regulación; ii) el efecto de desplazamiento de la oferta; y iii) el efecto de desplazamiento de la demanda.

De acuerdo con el efecto de protección de la regulación, el cumplimiento de este tipo de medidas constituye un costo para los exportadores, similar al generado por un arancel a la importación, con la consecuente transferencia de ingresos de los consumidores a los productores, pero con la diferencia de que no genera recaudación arancelaria. La magnitud de este costo puede variar según la capacidad de gestión de los exportadores, ya que las empresas de mayor tamaño suelen contar con mayores recursos financieros y técnicos.

Según el efecto sobre la oferta, los productores locales pueden incrementar su oferta gracias a que las medidas reducen las importaciones y además frenan el ingreso de plagas y enfermedades que podrían afectar negativamente la producción interna.

Por último, el efecto sobre la demanda muestra que algunas de estas medidas –las regulaciones de tipo informativas (Thilmany y Barrett, 1997), por ejemplo etiquetado– pueden brindar al consumidor más y mejor información sobre la calidad sanitaria y otras características del producto, a fin de aumentar su confianza y así incrementar la demanda de estos productos. Sin embargo, al mismo tiempo, pueden aumentar los costos del exportador para estar en conformidad con las medidas.

Con respecto a los métodos de estimación, los más utilizados para analizar el impacto comercial de las medidas no arancelarias sobre los productos agrícolas son (Beghin y Bureau, 2003): i) *el método de la brecha de precios*, que calcula las medidas no arancelarias a partir de la diferencia entre el precio interno y el precio en frontera de los productos, descontados los aranceles y costos de transporte; ii) *el método de inventario*, que permite identificar la cantidad y tipo de medidas y el comercio involucrado mediante indicadores de frecuencia y de cobertura; iii) *encuestas y entrevistas*, útiles para identificar y analizar medidas específicas que restringen el acceso a un mercado y sus consecuencias para los exportadores y productores; iv) *métodos econométricos*, que tratan de determinar las razones de la variación del comercio y la magnitud del impacto; y v) *el método del flujo de comercio*, que analiza si el comercio varió durante el período en el cual rigió una cierta medida.

La utilización de manera conjunta de varios enfoques permite brindar un panorama más completo de los tipos de medidas y de sus impactos. Por ejemplo, la combinación del método de inventario con el de los modelos econométricos ha sido señalada como adecuada para una mejor comprensión del impacto de estas medidas (Beghin y Bureau, 2003).

De la revisión de estudios recientes que han estimado el impacto cuantitativo de estas medidas sobre el comercio, Li y Beghin (2012) concluyen: i) que los sectores agrícolas y de alimentos tienden a verse más afectados por este tipo de medidas que otros sectores; ii) que las exportaciones agrícolas de países en desarrollo a países desarrollados son las que se ven más perjudicadas; y iii) que las medidas sanitarias que recaen sobre las exportaciones de países en desarrollo a países desarrollados tienen una mayor probabilidad de tener efectos restrictivos del comercio.

4.2. Base de datos utilizada

Para evaluar el impacto comercial de las medidas sanitarias y técnicas, se construyó una base de datos con información referida a estas medidas.

La información surge de las notificaciones presentadas por los miembros de los Comités de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC. Estas notificaciones fueron seleccionadas de las bases de datos "Sistema de gestión de la información MSF"[13] y "Sistema de gestión de la información OTC"[14], ambas de la OMC.

Tanto el Acuerdo MSF como el Acuerdo OTC exigen que los países notifiquen –como parte del objetivo de transparencia– las modificaciones de sus medidas en un plazo prudencial previo a su entrada en vigencia. En dichas notificaciones se informa, entre otras cuestiones, sobre los productos abarcados; y sobre los países que podrían verse afectados (para las MSF); se ofrece una breve descripción de la medida; y se informa si la medida se relaciona con una norma, directriz o recomendación internacional (para las MSF), así como la fecha propuesta para su entrada en vigor y la fecha límite para presentar observaciones.

Estas bases contienen todas las medidas que los miembros de la OMC han notificado desde 1995. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que incluyen solo las medidas nuevas o las modificaciones realizadas luego de esa fecha, mientras que no figuran las medidas preexistentes.[15] Otra particularidad es que la notificación de una medida no informa de por sí si la medida restringe o favorece el intercambio comercial ni si es o no compatible con las normas del sistema multilateral de comercio.

Para el armado de la base se seleccionaron las notificaciones que afectan a los limones, ya sea porque se los menciona de manera específica, o bien porque la medida comprende a los cítricos o porque se aplica a todo tipo de alimentos. De esta selección se eligieron las medidas que atañen a las exportaciones argentinas, ya sea porque son dirigidas de manera específica contra los productos de origen argentino o porque se aplican a todos los países. Se excluyeron aquellas notificaciones que afectan de manera específica a países distintos de la Argentina. Con respecto a la fecha de entrada en vigor de las medidas, se colocó aquella informada en las notificaciones. En los casos en que no figuraba, se utilizó la fecha propuesta de adopción y, en última instancia, la fecha límite para la presentación de observaciones.

Para el mejor análisis de las medidas, se las clasificó en cinco categorías, siguiendo lo propuesto por Rau *et al.*

13 http://spsims.wto.org/ (21 de agosto de 2012).

14 http://tbtims.wto.org/ (21 de agosto de 2012).

15 Entre las medidas que los gobiernos no notifican se encuentran las normas privadas, que de manera creciente están influyendo sobre el comercio agrícola (Sáez, 2009).

(2010): I) medidas referidas a las características del producto; II) medidas relacionadas con el proceso productivo; III) medidas vinculadas con la presentación de los productos; IV) evaluación de la conformidad de las normas; y V) requisitos específicos para ciertos países. En el Cuadro 3 se presentan ejemplos de medidas correspondientes a cada categoría.

Cuadro 3 Clasificación de medidas sanitarias y fitosanitarias y de reglamentos técnicos

categoría		ejemplos
I	Producto	ingredientes, aditivos, límites de residuos, pesticidas y contaminantes
II	Proceso	higiene, prácticas agrícolas y de manufactura, rastreabilidad, cuarentena
III	Presentación	etiquetado, embalaje
IV	Evaluación de conformidad	control, certificación, inspección en frontera, análisis de laboratorio y muestreo
V	Requisitos para países	restricciones por enfermedades/plagas, control en terceros países, equivalencia de sistemas de control

Fuente: CEI en base a Rau *et al.* (2010)

Por su parte, los datos de comercio de limones corresponden a las importaciones desde la Argentina de todos los países y fueron tomados de la base de datos COMTRADE[16] a una desagregación de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). Puesto que el trabajo se concentra en los requisitos que exigen los países importadores, se emplearon los datos de importaciones para evitar errores que pudieran aparecer en la clasificación del producto o en la indicación del país de destino. Dado que la primera notificación que afecta a limones y que cumple los requisitos de selección ya mencionados es de 1996, se considera el comercio desde esa fecha. Como el último año para el que se dispone de información de comercio para todos los países es 2010, solo se incluyeron las notificaciones cuya entrada en vigencia no haya sido posterior a dicho año. De este modo, se construyó una base de comercio que consta de 1.196 observaciones para el período 1996-2010 –de las cuales el 36% son iguales a cero– e incluye un total de 80 países importadores de limones argentinos.

4.3. El método de inventario

El método de inventario es uno de los métodos más utilizados para analizar la importancia de diversas medidas que pueden actuar como barreras comerciales. A partir de un catálogo de estas medidas es posible construir distintos indicadores: i) cantidad de medidas; ii) indicadores de frecuencia, que muestran la proporción de productos sujetos a las medidas; y iii) indicadores de cobertura, que indican el valor de las importaciones correspondientes a los productos afectados por las medidas. Los dos primeros indicadores señalan la presencia o ausencia de una medida determinada, pero no proveen información sobre el comercio involucrado. Los indicadores de cobertura, en cambio, sí suministran esta información. Sin embargo, este último tipo de indicador sufre un problema de endogeneidad, ya que si las medidas son efectivas como barreras al comercio, las importaciones serán bajas o nulas, sesgando hacia abajo el indicador.

Una de las principales ventajas del método de inventario radica en su sencillez, dado que no precisa un modelo que refleje las relaciones de causalidad entre las variables. No obstante, presenta algunas limitaciones, ya que distintas medidas no necesariamente tendrán las mismas consecuencias sobre el comercio, y además no existe una

16 http://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Default-A.aspx?Page=Default

correlación directa entre el número de medidas y su efecto comercial. Por otra parte, este método tampoco provee información sobre el impacto de las medidas en los precios, el consumo, la producción y el comercio.

Al analizar el inventario de medidas sanitarias y técnicas aplicadas al comercio de limones, se observa que entre 1996 y 2010 se presentaron en la OMC 66 notificaciones relacionadas con los cítricos, de las cuales 60 son MSF y las 6 restantes RT. Estas notificaciones corresponden a 69 medidas.[17]

En lo referente al alcance de las medidas, 60 notificaciones tienen un alcance general –se aplican a todos los exportadores– y 6 de ellas son específicas para la Argentina.[18] Esto podría indicar que la mayor parte de las medidas notificadas que afectan las exportaciones argentinas de limones no tienen un carácter discriminatorio per se respecto de los productos argentinos.[19] Sin embargo, es necesario tener en cuenta que dos de los países que notificaron medidas específicas contra nuestro país –Estados Unidos y España– son grandes productores e importadores mundiales.

Por otra parte, 38 notificaciones se relacionan con normas de alguno de los organismos internacionales de estandarización en materia sanitaria: 31 se relacionan con normas de la Comisión del Codex Alimentarius y 7 con normas de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Vale aclarar que la mera relación de una medida con normas de algún organismo internacional de estandarización en materia sanitaria no significa que necesariamente sea compatible con ellas.[20]

Con respecto a la clasificación de las medidas, el 74% de las notificaciones se refieren a medidas sobre los productos (Cuadro 4), entre las cuales se destaca la gran cantidad de notificaciones de Japón sobre límites máximos de residuos de distintos plaguicidas y agroquímicos. Las notificaciones relacionadas con medidas de presentación y requisitos para países abarcan el 7% del total de notificaciones cada una, mientras que las vinculadas con los procesos y la evaluación de la conformidad representan, cada una, el 6% del total.

En cuanto a los países que presentaron las notificaciones, el 57,6% corresponde a Japón. Le siguen la UE, con el 13,6% de las notificaciones, y Brasil con el 7,6%. Cabe reiterar que no existe una correlación entre la cantidad de medidas notificadas por un país y su efecto sobre el comercio. Es posible que un país notifique un gran número de medidas, pero que estas no tengan un efecto comercial importante, o que, por el contrario, una única medida logre restringir completamente los flujos de comercio.

17 El total de medidas no coincide con el total de notificaciones, porque una notificación puede abarcar más de un tipo de medida.

18 Las medidas sanitarias o fitosanitarias pueden estar dirigidas a un país, parte de un país o a grupos de países. Por ejemplo, para evitar la propagación de una plaga concreta se pueden prohibir temporalmente únicamente las importaciones del país o la región afectada por dicha plaga, sin afectar las importaciones de los demás orígenes.

19 Aquí hay que tener en cuenta que los miembros de la OMC no siempre están dispuestos a "señalar en sus notificaciones los países o regiones que podrían verse afectados, por temor a no realizar un análisis correcto de cuáles podrían verse afectados" (OMC, 2011 b: 9).

20 El Acuerdo MSF no obliga a los miembros a brindar esta información, aunque los procedimientos sobre transparencia acordados entre los miembros los alienta a indicarla en las notificaciones (OMC, 2011 b).

Cuadro 4 Medidas sanitarias y técnicas notificadas, por país que notifica y tipo de medida

Período 1996-2010

País	Tipo de medida					Total
	Producto	Proceso	Presentación	Eval. de conformidad	Requisitos para países	
Armenia	1		1	2		4
Brasil	2	3	1			6
Chile				2		2
Corea			1			1
EE.UU.					2	2
Japón	38					38
Lituania*			1			1
México	1				1	2
Moldova	2					2
Rep. Checa*		1	1			2
UE	7				2	9
Total	**51**	**4**	**5**	**4**	**5**	**69**

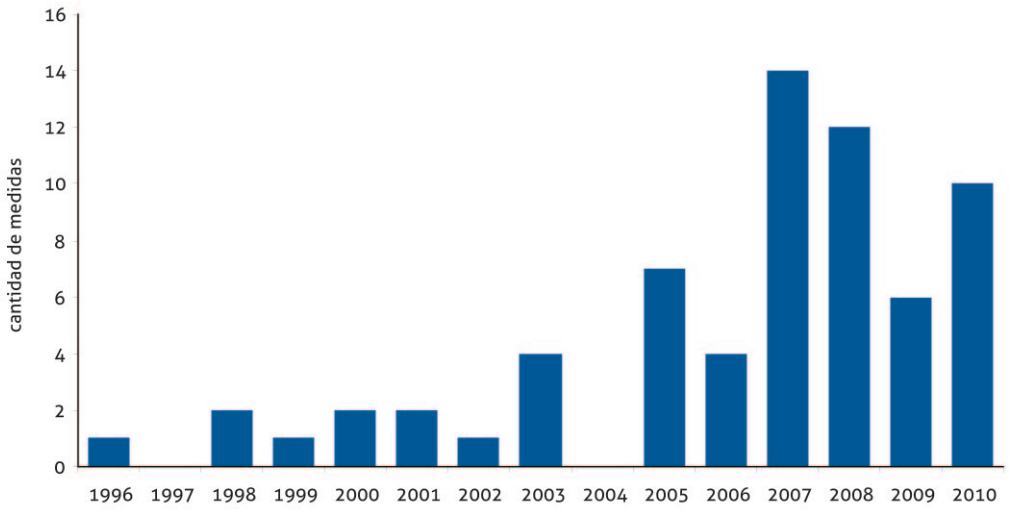
(*) Se incorporaron a la UE en el año 2004, pero existen notificaciones previas a esa fecha.

Fuente: CEI

Al analizar la evolución temporal, se observa un incremento de la cantidad de notificaciones en los últimos 6 años. En el período 2005-2010 se notificaron, en promedio, 9 medidas anuales, mientras que en el período 1996-2004 el promedio de medidas notificadas al año fue menor a 2 (Gráfico 4).

Gráfico 4 Cantidad de medidas notificadas sobre limón fresco

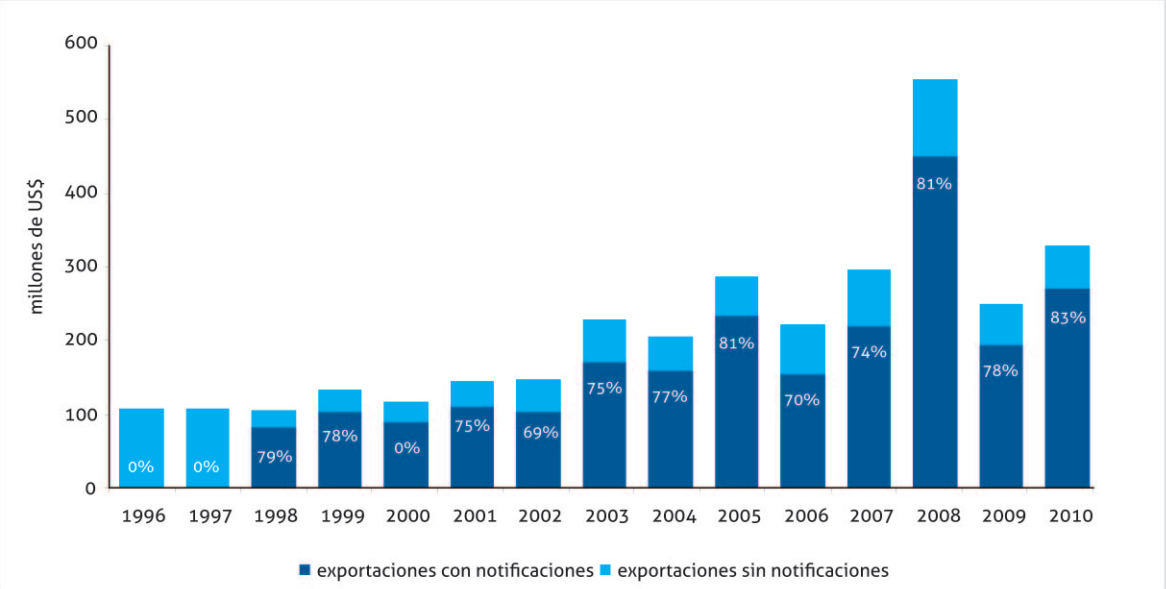
Período 1996-2010



Fuente: CEI

El porcentaje de comercio involucrado por las medidas sanitarias y técnicas notificadas varía entre el 69% (en 2002) y el 81% (en 2008) de las exportaciones argentinas de limones (Gráfico 5). Nuevamente, en los últimos 6 años se observa un leve incremento de las exportaciones afectadas (77,7%), respecto del período 1996-2004 (58,8%).

Gráfico 5 | Cobertura comercial de las medidas sanitarias y técnicas notificadas
Período 1996-2010
en millones de dólares y porcentaje



Fuente: CEI

4.4. El modelo gravitacional

En esta sección se presentan los resultados del análisis del impacto comercial de las medidas sanitarias y fitosanitarias y técnicas sobre la exportación de limones de la Argentina para el período 1996-2010.[21]

Para llevar a cabo el estudio se utilizó un modelo gravitacional (MG)[22], en el cual se estiman las exportaciones argentinas de limones a terceros países.[23] La especificación econométrica utilizada en el presente trabajo está basada en la ecuación de gravedad perteneciente al modelo teórico de Anderson y van Wincoop (2003).[24] Dentro del modelo a estimar se incluyó el conjunto de variables usualmente utilizadas en la mayor parte de los estudios sobre el tema.

En el presente estudio, la variable dependiente del modelo –esto es, la variable que deseamos que sea explicada por otro conjunto de variables– es X_{ijt}, o sea, las exportaciones de limón fresco de la Argentina al país j.

21 Esta sección se basa en Fossati *et al.* (2012).

22 Los modelos gravitacionales están inspirados, tal como lo indica su nombre, en la ecuación de gravedad de Newton. La idea básica, originalmente propuesta por Tinbergen (1962), es que los volúmenes de comercio entre dos países dependen principalmente del tamaño relativo de sus economías así como de la distancia que los separa.

23 Por lo general, los MG se utilizan para la estimación de los flujos bilaterales de comercio para un conjunto de países. No obstante, trabajos recientes (v.g., Karov *et al.*, 2009; Meneguelli Fassarella *et al.*, 2011) han empleado este enfoque particular en donde el comercio fluye en una sola dirección.

24 Anderson y van Wincoop (2003) derivan la función gravitacional a partir de un desarrollo matemático elegante, basado en un sistema de preferencias consistente con la función de elasticidad de sustitución constante (Armington, 1969). La ecuación de gravedad, representada en forma lineal, toma la forma de:

$$\ln X_{ij} = k + \ln Y_i + \ln Y_j + (1-\sigma)\ln t_{ij} - (1-\sigma)\ln \Pi_i - (1-\sigma)\ln P_j + \varepsilon_{ij}$$

en donde *k* es una constante, X_{ij} es el valor de las exportaciones desde el país i hacia j, Y_t e Y_j son el PIB de cada uno de los países, t_{ij} son los costos de transacción bilaterales y Π_i y P_j representan los términos multilaterales de resistencia (MRT), que miden la facilidad en el acceso a los mercados por parte de los exportadores y de los importadores.

Estas exportaciones son función: a) del PIB de Argentina (Y_{it}) y de sus socios comerciales (Y_{jt}); b) de una variable binaria que indica si los socios comerciales mantienen medidas sanitarias o técnicas (NTM_{jt})[25]; c) de la distancia de la Argentina con cada socio comercial (d_{ij}); y d) de un conjunto de variables binarias que indican si nuestro país y su socio comercial comparten una frontera en común ($contig_{ij}$), si hablan una misma lengua ($comlang_{ij}$), si fueron en el pasado un mismo país ($smctry_{ij}$), y si tuvieron una relación colonial alguna vez ($colony_{ij}$).

Resulta posible esperar, a priori, que las exportaciones estén correlacionadas de forma positiva con el ingreso de los socios comerciales y que estén afectadas negativamente por el ingreso doméstico.[26] Por su parte, es de esperar que exista un sesgo positivo en las exportaciones destinadas a países que hablan el mismo lenguaje, mientras que el comercio debería ser más intenso con los países que comparten una frontera en común. Por último, en el caso de las medidas sanitarias y técnicas, a partir del análisis teórico comentado y de los diversos estudios empíricos existentes, el estimador debería presentar un signo negativo, lo cual indicaría que estas medidas perjudican efectivamente al comercio.

Los resultados de las estimaciones de la ecuación gravitacional se presentan en el Cuadro 5 y permiten determinar el impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y técnicas sobre la exportación argentina de limones. En la especificación completa del modelo, solamente resultan estadísticamente significativos los coeficientes asociados a las variables *contig* (cuando los socios comparten una frontera) –con un signo negativo, inverso al esperado–, *comlang* (cuando hablan un mismo idioma) –con el signo esperado– y el PIB del socio comercial. Al igual que en la mayoría de los estudios con MG, el estimador asociado a esta última variable toma un valor positivo y cercano a 1 (Santos Silva y Tenreyro, 2006). Por otra parte, el estimador asociado al PIB doméstico presenta un valor negativo y no resulta estadísticamente significativo.[27]

Con respecto al estimador asociado a las medidas sanitarias y técnicas (NTM), el valor obtenido se ubica en torno a -0,15 y resulta estadísticamente significativo al 1%. En consecuencia, los resultados sugieren que las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas tienen un efecto negativo considerable sobre el comercio y restringen de hecho las exportaciones de limones argentinos. El resultado obtenido muestra que las exportaciones de limones argentinos hacia destinos que imponen medidas sanitarias y fitosanitarias y reglamentos técnicos habrían sido un 14%[28] menores con respecto a aquellos países que no implementan dichas medidas.

Cuadro 5 Resultados de la estimación

Correspondientes a la estimación por Poisson bajo el supuesto de efectos aleatorios

Covariables	Coeficientes
lnPIB(i)	-0,279889 (0,322)
lnPIB(j)	0,874402*** (0,000)
lnDist	-0,142406 (0,901)
contig	-7,440705*** (2,398)
comlang	3,998673* (2,292)
colony	-2,621214 (2,785)
smctry	-0,369467 (1,902)
NTM	-0,150316*** (0,000)
Observaciones	1.196
Número de países	80
Efectos País	sí
Efectos Temporales	sí

errores estándar entre paréntesis
*** significativo al 1% * significativo al 10%

Fuente: CEI en base a Fossati *et al.* (2012)

25 La variable NTM_{jt} es la variable de interés en este estudio. Toma un valor igual a 1 si en el momento t el país j mantiene alguna medida fitosanitaria o un reglamento técnico sobre las exportaciones de limones de origen argentino, y 0 en caso contrario. Se considera que las medidas impuestas en un período se encuentran vigentes en los períodos siguientes, ya que en la práctica estas medidas no suelen tener una fecha clara o concreta de caducidad y se mantienen vigentes por un tiempo indeterminado.

26 Cuando se incrementa el ingreso doméstico, es esperable que exista un aumento en la demanda interna de la producción local y que, por lo tanto, se vean recortados los volúmenes destinados al mercado externo (efecto absorción).

27 En términos de la teoría, un signo negativo es razonable, ya que un incremento del PIB local implicaría una mayor absorción y un recorte de los saldos exportables de limones. Sin embargo, desde el punto de vista práctico, se contradice con los resultados obtenidos por Santos Silva y Tenreyro (2006) y Meneguelli Fassarella *et al.* (2011), entre otros. Por su parte, en su trabajo sobre limones, Lema *et al.* (2011) no incluyen el PIB doméstico como variable dependiente.

28 La fórmula utilizada para computar este efecto es $(e^{\beta} - 1) \cdot 100$.

Al comparar los resultados aquí obtenidos con los alcanzados por Lema *et al.* (2011), surgen algunas conclusiones interesantes. Por un lado, el valor correspondiente al estimador asociado a la variable NTM es similar al obtenido por Lema *et al.* (2011) para el caso de las exportaciones globales de limones, esto es, considerando el comercio mundial en su conjunto. Sin embargo, cuando tratan individualmente el caso de la Argentina, estos autores encuentran un efecto negativo de casi el 20%, aunque no resulta estadísticamente significativo. Esta diferencia sustancial puede deberse a diversas cuestiones. Una de ellas es que el presente estudio cubre un período de tiempo mayor (1996-2010 contra 1995-2005), al tiempo que Lema *et al.* (2011), al construir la base de datos sobre las MSF y los RT, tomaron en cuenta también otras fuentes de información no consideradas en este trabajo. Por otra parte, la especificación del modelo adoptado por Lema *et al.* (2011) presenta ciertas particularidades, tal como la elección de otras variables explicativas, que lo diferencian del enfoque adoptado en esta investigación. No obstante, debe destacarse que el trabajo desarrollado por estos autores representa uno de los pocos estudios existentes que evalúan el impacto de las MSF y los RT sobre el mercado de limones.

5. Conclusiones

Desde hace tiempo los países en desarrollo plantean que las medidas sanitarias y fitosanitarias y los reglamentos técnicos pueden tener efectos restrictivos sobre el comercio de productos agropecuarios. De manera reciente, diversos estudios de impacto cuantitativo han coincidido con dicha aseveración. Incluso en el ámbito de la OMC se ha resaltado la preocupación por los posibles impactos negativos que las medidas sanitarias y fitosanitarias y los reglamentos técnicos pueden tener sobre el comercio (OMC, 2011 a, 2012 a y 2012 c).

Este trabajo se concentra en el estudio del impacto de este tipo de medidas sobre las exportaciones argentinas de limón fresco. Para ello se emplearon dos enfoques complementarios: el método de inventario y un modelo gravitacional.

A partir del método de inventario se confirma el incremento de la cantidad de medidas sanitarias y técnicas que afectan al mercado argentino de limones y se desprende que la mayor parte de las exportaciones argentinas de esta fruta está alcanzada por alguna medida notificada en el período bajo análisis (1996-2010). El grueso de las medidas notificadas se refiere a las características de los productos, en particular, relacionadas con los límites máximos de residuos de agroquímicos.[29] La mayoría de las notificaciones no son específicas sobre las exportaciones argentinas y poco más de la mitad se relacionan con algún estándar de los organismos internacionales competentes.

Los resultados a los que se arriba a partir del método gravitacional son similares a los obtenidos en otros estudios y confirman el potencial restrictivo de este tipo de medidas sobre el comercio: debido a las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas, las exportaciones argentinas de limón fresco hacia destinos que imponen este tipo de medidas habrían sido un 14% menores respecto de aquellos países que no las implementaron.

Teniendo en cuenta que la Argentina es uno de los principales productores y exportadores de limón fresco a nivel mundial y que la mayor parte de la producción y de las exportaciones nacionales se originan en la provincia de Tucumán, las consecuencias perjudiciales de este tipo de medidas sobre la economía nacional y regional podrían ser importantes.

29 Es probable que una proporción aún mayor del comercio esté cubierto por este tipo de medidas, pero que estas sean preexistentes al compromiso de notificarlas a la OMC o que se trate de estándares privados, que no se notifican al organismo multilateral.

Referencias

Anderson, James y Eric van Wincoop (2003). "Gravity with Gravitas: a solution to the border puzzle". *American Economic Review*, 93 (1): 170-192.

Armington, Paul S. (1969). "A theory of demand for products distinguished by place of production". *IMF Staff Papers*, 16 (1): 159-176.

Banco Mundial (2005). "Food safety and agricultural health standards: challenges and opportunities for developing country exports". Poverty Reduction and Economic Management Trade Unit and Agricultural and Rural Development Department. Report 31207.

Beghin, John y Jean-Christophe Bureau (2003). "Quantifying the economic impact of technical measures". En *The impact of regulations on agro-food trade. The technical barriers to trade (TBT) and sanitary and phytosanitary measures (SPS) agreements*, OECD, capítulo 3. París: OECD.

Federcitrus (2011). "La actividad citrícola argentina 2011". En www.federcitrus.org

Federcitrus (2012). "La actividad citrícola argentina 2012". En www.federcitrus.org

Fossati, Verónica, Carlos Galperín y Gabriel Michelena (2012). "Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones". En preparación.

Ghezán, Graciela y María Laura Cendón (2010). "La cadena global del limón: su dinámica y formas de coordinación en torno a las exigencias de calidad". Trabajo presentado en la XLI Reunión Anual de Economía Agraria, Potrero de los Funes, San Luis.

Josling, Timothy, Donna Roberts y David Orden (2004). "Food regulation and trade: toward a safe and open global system - an overview and synopsis". Trabajo presentado en Reunión Anual 2004 de la American Agricultural Economics Association, 1 - 4 de agosto, Denver, Estados Unidos.

Karov, Vuko, Donna Roberts, Jason Grant y Everett Peterson (2009). "A preliminary empirical assessment of the effect of phytosanitary regulations on US fresh fruit and vegetable imports". Trabajo presentado en la Reunión Anual 2009 de la Agricultural and Applied Economics Association, 26 - 28 de julio, Milwaukee, Estados Unidos.

Lema, Daniel, Juan Santini, Ciro Tapia, Daniel Iglesias y Graciela Ghezán (2011). "Impact assessment of the non-tariff measures (NTM) upon international lemon trade". Trabajo presentado en la VIII International Agribusiness PAA-PENSA Conference "The multiple agro profiles: how to balance economy, environment and society". 30 de noviembre - 2 de diciembre, Buenos Aires, Argentina.

Li, Yuan y John Beghin (2012). "A meta-analysis of estimates of the impact of technical barriers to trade". *Journal of Policy Modeling*, 34: 497-511.

Meneguelli Fassarella, Luiza, Maurício Jorge Pinto de Souza y Heloisa Lee Burnquist (2011). "Impact of sanitary and technical measures on Brazilian exports of poultry meat". Trabajo presentado en la Reunión Anual 2011 de la Agricultural & Applied Economics Association AAEA & NAREA Joint Annual Meeting, 24 - 26 de julio, Pittsburgh, Pensilvania, Estados Unidos.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011). "Complejo citrícola: limón". Serie Producción Regional por Complejos Productivos. Abril.

OECD (1999). *Food safety and quality: trade considerations*. París: OECD.

OECD (2003). *The impact of regulations on agro-food trade. The technical barriers to trade (TBT) and sanitary and phytosanitary measures (SPS) agreements*. París: OECD.

OMC (2000). "Resumen de la reunión celebrada los días 10 y 11 de noviembre de 1999. Nota de la Secretaría". Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. G/SPS/R/17. 24 de febrero.

OMC (2002). "Resumen de la reunión celebrada los días 31 de octubre y 1º de noviembre de 2001. Nota de la

Secretaría". Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. G/SPS/R/25. 18 de enero.

OMC (2011 a). "Octava Conferencia Ministerial. Declaración final del presidente". WT/MIN(11)/11.

OMC (2011 b). "Información general relativa al nivel de aplicación de las disposiciones en materia de transparencia del Acuerdo MSF. Nota de la Secretaría. Revisión". Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. G/SPS/GEN/804/Rev.4.

OMC (2012 a). *Informe sobre el comercio mundial 2012. Comercio y políticas públicas: Análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*. Ginebra: OMC.

OMC (2012 b). "Estados Unidos - Medidas que afectan a la importación de limones frescos. Solicitud de celebración de consultas presentada por la Argentina". WT/DS448/1. G/L/1000. G/SPS/GEN/1187. 5 de septiembre.

OMC (2012 c). "Report on G-20 trade measures (mid-october 2011 to mid-may 2012)". 31 de mayo. Ginebra: OMC.

OMC (2012 d). "Estados Unidos – Medidas que afectan a la importación de limones frescos. Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Argentina". WT/DS448/2. 7 de diciembre.

Paredes, Virginia, Daniela Pérez y Graciela Rodríguez (2011). "El limón en Tucumán, la Argentina y el mundo: producción y exportación durante el período 1999/2000-2010/2011". *Revista Avance Agroindustrial,* 32 (3): 15-21. Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres.

Rau, Marie-Luise, Karl Shutes, Simon Schlueter, Margherita Poto y Bernd van der Meulen (2010). "Requirements in international agri-food trade: constructing an index of regulatory heterogeneity". Working paper 10/03. FP7 NTM Impact.

Roberts, Donna, Timothy Josling y David Orden (1999). "A framework for analyzing trade barriers in agricultural markets". Economic Research Service - U.S Department of Agriculture. Technical Bulletin 1876.

Sáez, Francisco F. (2009). "Repercusiones de las normas privadas en el comercio agroalimentario". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración,* 14: 93-116.

Santos Silva, João y Silvana Tenreyro (2006). "The log of gravity". *The Review of Economics and Statistics,* 88 (4): 641-658.

Thilmany, Dawn y Christopher Barrett (1997). "Regulatory barriers in an integrating world food market". *Review of Agricultural Economics,* 19 (1): 91-107.

Tinbergen, Jan. (1962). "An analysis of world trade flows". En *Shaping the world economy*, Jan Tinbergen (editor). Nueva York: Twentieth Century Fund.

USDA (2010). "Argentina. Citrus Semmi-Annual 2010". Global Agricultural Information Network Report. USDA

UTEPI - Unidad Técnica de Estudios para la Industria (2006). "Lima y limón. Estudio agroindustrial en el Ecuador: competitividad de la cadena de valor y perspectivas de mercado".

Retos y desafíos para un nuevo MERCOSUR

Fernando Porta*

En cuestiones de la agenda económica interna del MERCOSUR, sin dudas, debe reconocerse que en los últimos años hubo algunos cambios importantes en la dinámica del bloque. Estos fueron generados, básicamente, por una diversificación de la agenda económica interna que, en cierto sentido, ha tendido a complementar el predominio de la agenda comercialista, incorporando cuestiones que acercarían el proyecto del Mercado Común del Sur a objetivos más promisorios y, si se quiere, más deseables. Entre estos cambios se destacan dos: i) la incorporación, de un modo u otro, de la cuestión de las asimetrías, y ii) la incorporación de los temas de la integración productiva como estrategias deliberadas. Incluso, deben contabilizarse algunos avances que han ocurrido recientemente en la vieja agenda comercial. Por ejemplo, la unificación del código y la normativa aduanera, y los acuerdos acerca del arancel externo común y la distribución de la renta arancelaria. Todos estos son avances importantes de una agenda que permaneció largo tiempo estancada.

Paralelamente a esta diversificación de la agenda económica, se observa también una complejización de la agenda general del MERCOSUR, tras la entrada en escena de una gran cantidad de temas no económicos que, al mismo tiempo, han abierto paso a un proceso de incipiente democratización de la discusión en el seno del MERCOSUR, en la medida en que se han sumado un conjunto de instancias que permiten la participación de distintos tipos de fuerzas y actores, que van desde la cuestión parlamentaria hasta la cuestión de las organizaciones sociales.

Todo esto habla de una diversificación interesante, atractiva y promisoria de la agenda del MERCOSUR. Sin embargo, el proceso de integración evoluciona en el marco de un conjunto de paradojas y menguas que, a su modo, debilitan el impacto potencial que esa diversificación de agenda hubiese podido tener. En particular, lo que podríamos llamar la preponderancia de la agenda comercialista. El predominio de la conflictividad en torno a esta agenda comercialista –en tanto agenda decisiva de la fundación del MERCOSUR– es un elemento que tiene como efecto la subordinación de cualquier otra lógica, de cualquier otra agenda.

Ese predominio, a su vez, influye sobre otros aspectos de la débil institucionalidad del MERCOSUR, donde incluso el conflicto comercial más minúsculo debe resolverse casi exclusivamente en ámbitos de la diplomacia presidencial. Naturalmente, esto vuelve conflictiva la negociación en el espacio MERCOSUR.

¿Por qué sucede esto? Esbocemos algunas hipótesis. En principio, hagamos hincapié en el diseño del MERCOSUR –el diseño que aún prevalece–, que resulta incompatible con la actual visión y con los actuales paradigmas de

* UNQ-Centro REDES. Algunas de las ideas del presente ensayo fueron dadas a conocer en la conferencia pronunciada en Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), en ocasión del encuentro "Retos y desafíos para un nuevo MERCOSUR" que tuvo lugar el 19 de septiembre de 2012 en Montevideo, Uruguay.

desarrollo que se están discutiendo en la región. Es un diseño que ha quedado, en varios aspectos, desactualizado en relación con los cambios en la visión del desarrollo necesario y posible para países con las características productivas de los socios del bloque.

MERCOSUR apuntó a una especie de diseño de mecanismo de integración profunda, pero no ha abandonado nunca su lógica de negociación en el marco de una integración superficial.

Ahora bien, ¿qué es la "integración superficial"? Se puede definir como el intento de aprovechar las oportunidades comerciales existentes y, de acuerdo a las circunstancias, avanzar según las ventajas comparativas estáticas. Eso es, en general, lo que se espera de los acuerdos de integración de tinte comercial-superficial.

Es así como la lógica de la agenda comercial termina subordinando a todas las otras, a pesar de que aparezcan nuevos actores, nuevos temas, nuevas intenciones, etc. De un modo u otro, parecería que ese trasfondo de la lógica fundacional –nunca abandonada– es lo que hace que las complicaciones persistan.

Por supuesto, apelar a lo contrafáctico, más allá de sus bemoles, tiene su lado promisorio. Imaginemos cómo se desarrollarían los hechos si la negociación por el MERCOSUR empezara hoy. Es nuestra impresión que el formato resultante sería bastante distinto del formato original y del que todavía sobrevive. No solo porque ha habido en la región un cambio de clima político, de concepciones acerca del rol del Estado y de los objetivos de desarrollo, sino también porque en estos veinte años que lleva el MERCOSUR ha habido cambios estructurales importantes en las economías de la región y no necesariamente convergentes. En muchos casos, los problemas originales de asimetría no solo no se han resuelto, sino que se han profundizado.

El otro elemento que cuadra como hipótesis explicativa es que un espacio que pretende ser de libre comercio pleno en el que subsisten la posibilidad de incentivos a nivel nacional y la posibilidad de lo que podríamos llamar "guerra de incentivos", en otras palabras, un espacio de libre comercio con asimetrías tan profundas como las que tiene el MERCOSUR –que los mecanismos compensatorios ideados no alcanzan a resolver– no luce como una meta factible de alcanzar.

Esto sugiere que hay que romper con esa idea de que si abandonamos el proyecto de Unión Aduanera pura, retrocedemos. No creemos que esto sea así. Creemos que tenemos que salir de la trampa de querer avanzar por donde no se puede.

A la postre, la solución está –o debería estar– en sincerar y, sobretodo, en ordenar lo que ya se viene haciendo contra las reglas establecidas. Estamos en una trampa porque, como creemos que esas reglas tienen que ser cumplidas, si no se cumplen, se genera incertidumbre hacia el futuro. Por lo tanto, si permanecemos sumergidos en esa trampa, no hay ningún espacio de redefinición de estrategias posibles, y hoy día, de modo urgente, necesitamos una nueva estrategia.

1. Visión estilizada

Lo expresado hasta aquí nos da margen para observar con una visión muy estilizada lo que ha sido hasta ahora el MERCOSUR. La estilización surge de haber determinado la contradicción básica dada por un esquema con pretensiones de integración profunda, pero con una lógica de integración superficial.

¿Qué se espera de un acuerdo de integración profunda? Que contribuya, de algún modo, a una reestructuración productiva en la que todos los países del bloque regional puedan avanzar en la consecución de ventajas productivas dinámicas, ganar competitividad, alentar actividades que tienen escaso o solo incipiente desarrollo y avanzar en las cadenas de valor.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones para avanzar en términos de una integración profunda? Son necesarios dos consensos básicos que, al parecer, a pesar de los cambios políticos del último tiempo, todavía no han sido alcanzados en la región, a saber: i) consenso sobre la estrategia de inserción internacional del bloque –sobre esto todavía no hay claridad– y ii) consenso respecto de cuál es el lugar que cada uno de los países puede ocupar –y debería ocupar– en esa estrategia regional de inserción internacional.

Por supuesto, un proceso de integración profunda requiere atender a las asimetrías de partida. Esta cuestión fue dejada a un lado por mucho tiempo en el MERCOSUR y solo ha sido tratada recientemente, pero, de todas maneras, con mecanismos débiles al efecto de su consideración y de su gestión, y al mismo tiempo, con la administración de los problemas distributivos que emergen a lo largo del espacio de integración.

El espacio de integración genera la posibilidad de un conjunto de efectos creativos, pero también de un conjunto de efectos destructivos. Y estos no necesariamente se distribuyen de modo equitativo y razonable entre todos los países intervinientes. Para hacer frente a estos efectos, los esquemas de integración deben tener mecanismos de administración de estas "emergencias" y ser capaces de compensar estos problemas distributivos al interior de los países.

El MERCOSUR ha tenido, hasta ahora, limitaciones importantes para encontrar esos consensos y para generar esos mecanismos de administración de los problemas distributivos. En general, como ya lo dijimos, en la agenda ha predominado el diseño y el programa de liberalización comercial por sobre otros. Finalmente, el Arancel Externo Común del MERCOSUR ha resultado ser un arancel más próximo a la estrategia del país más grande del bloque, y esto no necesariamente engloba las necesidades de todos los países intervinientes.

2. Esfuerzos de Coordinación

A lo largo del proceso del MERCOSUR, más allá del diseño, los esfuerzos de coordinación de políticas –macroeconómicas, estructurales, microeconómicas– han sido débiles respecto del objetivo necesario. Se ha entrado en un proceso de competencia promocional, de guerra de incentivos, en cuanto a ciertas estrategias, más o menos generalizadas, de perjuicio al vecino, que no todos tienen la misma capacidad de imponer. Esto va generando, al mismo tiempo, insatisfacciones y conflictos crecientes alrededor del proceso en marcha.

Podemos evaluar distintos tipos de resultados. Efectivamente, ha habido un crecimiento importante del comercio pero, en líneas generales, no podemos hablar de la existencia de convergencia estructural. No podemos hablar de procesos importantes de complementación productiva. No podemos hablar de beneficios generalizados para todo tipo de empresas y sectores en la participación en ese mercado regional.

Uno de los temas que están en cuestión es, precisamente, este: ¿por qué no se habrían dado más espontáneamente procesos de complementación productiva o procesos de integración productiva; es decir, una agenda de generación de ventajas dinámicas en conjunto y de participación de todos los países? Está claro que las condiciones necesarias para que esos procesos avancen no han terminado de consolidarse en el caso del MERCOSUR. Sin dudas, la certidumbre de escalas del mercado regional es una de las necesidades que deben ser reconocidas para que cualquiera tome decisiones de largo plazo en esa dirección.

Más allá de los programas de liberalización, los contenciosos comerciales permanentes y las violaciones unilaterales de reglas y acuerdos le quitan certidumbre a la escala regional o, mejor dicho, al mercado ampliado, porque es dudoso que alguien sepa hoy a ciencia cierta cuál es la verdadera escala del MERCOUSR. Y, al mismo tiempo, además de los problemas de certidumbre de escala, los mecanismos de coordinación de esas acciones también han sido relativamente pobres. Los mecanismos de coordinación que más han funcionado son los que podríamos llamar "de naturaleza privada", que son mecanismos jerárquicos de coordinación, donde, en cierto sentido, alguna entidad –que tiene partes productivas en distintos países de la región– coordina, al interior de sus propias unidades productivas, relocalizaciones o especializaciones entre filiales complementarias.

Para las empresas que no tienen esa característica, en particular para las PYMES, no hay mecanismo de coordinación de la interfase de asociación cooperativa ni de especializaciones y complementariedades. En estos casos, el mercado opera como un muy mal asignador de decisiones. Por eso, lo que vemos como complementación productiva del MERCOSUR es, básicamente, una complementación intrafirma. Hay relativamente poco fuera de eso y, por tanto, esa característica también aparece concentrada en algunos sectores. Incluso no en todos los sectores donde esta coordinación podría haberse dado se dio, y, casualmente, tuvo lugar donde hubo una coordinación de políticas específicas, fundamentalmente en el caso del complejo automotor.

En cierto sentido, el incentivo de escala –que debería ser el principal incentivo de cualquier programa de integración– funciona perversamente. En la medida en que no está claro si las condiciones de acceso van a ser permanentes,

el acceso a los incentivos de escala también es un acceso imperfecto. Por supuesto, dentro de este panorama ha habido algunos avances importantes en el último tiempo. Creo que la historia de frustración con el MERCOSUR y los nuevos diagnósticos sobre los objetivos de desarrollo han llevado a un intento de reperfilar su agenda.

Está claro también que, en la región, se han redefinido modos de intervención en la política económica. La idea de que reglas horizontales e incentivos de naturaleza macroeconómica no son suficientes para orientar un proceso de desarrollo es una idea que –con diferencias entre los distintos países en términos de implementación– ha ganado más espacio que el que tenía hace un tiempo. Eso permite repensar el MERCOSUR como un contribuyente a la resolución de ese problema.

En ese aspecto deben subrayarse como mecanismos interesantes, por ejemplo, los programa de integración productiva, los grupos de integración productiva, la posibilidad de hacer comercio en moneda local y los fondos de garantía para PYMES.

Por otra parte y en contrapartida, algunas cuestiones que hace dos o tres años aparecían como muy importantes están actualmente mucho más demoradas, como por ejemplo, la posibilidad de vincular los nuevos mecanismos de articulación financiera a escala regional y la idea del Banco del Sur con la posibilidad de financiar los mecanismos de integración productiva. Estas ideas que se veían como promisorias hace un par de años no se han abandonado, pero los avances concretos han sido relativamente pocos, por no decir nulos.

Algunos otros procesos novedosos, como los mecanismos de cooperación energética, no han dejado de ser, por el momento, una especie de comercio de faltantes y sobrantes sin que sobre esa plataforma se hayan puesto en marcha algunos mecanismos de articulación productiva y cadenas de proveedores, por ejemplo. Estos avances resultan relativamente débiles frente a la persistencia de los problemas de acceso, en particular, y a la poca potencia que estos nuevos instrumentos tienen.

Resulta difícil entender que un fondo como el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR), pensado para estas cuestiones de articulación productiva, esté dirigido fundamentalmente –por lo menos en los proyectos desarrollados hasta ahora– a financiar infraestructura. No porque no haya necesidades de infraestructura, sino porque existen en la región otros fondos disponibles para el financiamiento de infraestructura.

No tiene demasiado sentido que la integración productiva compita con la infraestructura por fondos relativamente exiguos, generados por el propio esquema. Las razones expuestas estarían indicando que habría que arbitrar mejor esos mecanismos.

3. Agenda utópica

El panorama trazado nos lleva a sugerir, como corolario, que necesitamos reinstalar una agenda que nosotros llamaríamos "agenda utópica". Creemos que es necesario tratar de ir corriendo, de algún modo, los límites de la posibilidad.

Hace algún tiempo en la Argentina, había un presidente que decía que "la política era el arte de lo posible". Siempre hemos estado en desacuerdo con esta perspectiva, porque siempre entendimos la política como el arte de correr la frontera de lo imposible. En este caso, hacer posible lo que se yergue como imposible consiste en avanzar hacia el tipo de consenso que nos permita salir de la trampa en la que estamos instalados. En la trampa de creer que si no profundizamos en la agenda original, nos estamos planteando una posibilidad de retroceso.

Consideramos que insistir en la agenda regional inicial es lo que nos hace retroceder en la posibilidad de una agenda integracionista; eso es lo que habría que modificar. Y ya que estamos en terreno de imaginar ciertas cuestiones, tenemos la impresión de que es necesaria una redefinición profunda del MERCOSUR. No es un tema de relanzamientos; no es un tema de emparches; no es un tema de completar agendas. Se trata, más que nada, de rediseñar ciertas lógicas de funcionamiento del MERCOSUR.

Ese rediseño debería incluir cuestiones como la introducción de los sectores funcionales, con más fuerza de lo que han tenido hasta ahora; reglas claras de administración de comercio, y no reglas caóticas, como tenemos hoy; alguna necesidad de flexibilización normativa para atender ciertas cuestiones nacionales muy propias. Esto último

es particularmente importante para el caso de los países más pequeños y, al mismo tiempo, más vulnerables ante la lógica de conflictividad interna del MERCOSUR.

Sin dudas, debería ser significativo aumentar la capacidad regional de promoción de actividades MERCOSUR, y se ha avanzado en esa dirección, pero todavía los avances no son suficientes. Es necesario seguir incentivando los mecanismos de cooperación horizontal en temas de ciencia y tecnología, y en temas de extensionismo productivo, industrial y agrario, entre otros. En relación con esto, creemos que hay capacidades instaladas en nuestros países que están siendo desaprovechadas, porque, más allá de que existan reuniones especializadas, este tipo de cuestiones no tienen toda la potencia que deberían tener en el caso mercosureño.

Quizás, la incorporación de Venezuela como miembro pleno al MERCOSUR es una oportunidad para esa redefinición. La coyuntura que se abre se podría aprovechar para plantearse la posibilidad de un rediseño institucional que tome en cuenta las imposibilidades de cumplir con una agenda de mera liberalización comercial y permita establecer una agenda real de coordinación de políticas.

El comercio de la Argentina por regiones en el período 1990-2011

Carlos D'Elía
Daniel Berrettoni

Resumen

En los últimos veinte años el comercio exterior argentino mostró cambios significativos en la relación con sus principales socios que se reflejaron tanto en las participaciones de cada uno de ellos en las exportaciones e importaciones argentinas como en la composición del comercio de nuestro país. Algunos de esos cambios responden a la evolución del mercado mundial: China ha incrementado su participación en todos los mercados. Otros, sin embargo, responden a una lógica propia: Argentina se ha destacado, incluso entre los países latinoamericanos, en relación con el peso que adquirió América Latina en los intercambios comerciales.

Las mayores modificaciones a nivel agregado se observaron –tanto en las ventas como en las compras totales argentinas– a partir de un aumento de la participación latinoamericana y asiática y de una retracción de la participación de Estados Unidos y la Unión Europea.

El mayor intercambio con América Latina significó para la Argentina la posibilidad de incrementar sus exportaciones de manufacturas industriales, ya que esta región se destacó especialmente como destino de las ventas de productos de tecnología media y alta. En particular, el MERCOSUR se caracteriza por el elevado intercambio intra-industrial en el comercio de manufacturas, que se reforzó en las últimas dos décadas.

En cambio, el incremento de la relación con China estuvo caracterizado por un comercio inter industrial con ventas de productos agrícolas y compra de manufacturas industriales, un fenómeno que se repite para el resto de los países latinoamericanos en su relación comercial con el país asiático.

1. Introducción

El comercio exterior argentino mostró en las últimas dos décadas cambios significativos tanto en relación con su composición a nivel de socios y productos como en su participación en el nivel de actividad económica. Esta evolución estuvo influida por una serie de factores, entre los que se destacan la transformación de la economía y comercio mundiales y la mayor integración de la Argentina, especialmente con países de la región latinoamericana.

La crisis mundial, con epicentro en el mundo desarrollado, reafirmó una tendencia que se venía observando en los últimos años: la mayor participación de los países en desarrollo en la economía mundial. Así es como, entre 2006 y 2012, casi tres cuartas partes de la expansión del PIB mundial fue generada por los países en desarrollo, lo que muestra un escenario opuesto al observado en las décadas de los ochenta y de los noventa, cuando los que explicaron las tres cuartas partes del crecimiento global fueron los países desarrollados (UNCTAD, 2012).

La menor influencia de los países desarrollados en el nivel de actividad internacional se reflejó también en su presencia en el comercio. Aun cuando estos continúan teniendo un papel preponderante, su participación en los flujos de comercio mundial disminuyó de 69% en 1995 a 55% en 2010. Este menor peso de los países desarrollados afectó a los exportadores de manufacturas de muchos países en desarrollo, si bien en algunos casos el aumento en el comercio Sur-Sur amortiguó al menos parte de dicho impacto (UN/DESA, 2012).

La transformación de la economía mundial fue rápida y con impactos por demás evidentes, que influyeron sobre el perfil comercial de prácticamente todos los países del mundo, siendo quizá el ejemplo más claro la progresiva presencia de China en los flujos de intercambio tanto con el mundo desarrollado como con los países en desarrollo.

Otra de las tendencias claves de la economía internacional con impacto generalizado en los flujos de comercio se generó a partir de la evolución de los precios de los productos básicos. La influencia sobre los términos del intercambio fue muy diferente y divergente. UNCTAD (2012) destaca que en los últimos diez años los países que tienen una mayor proporción de su canasta exportadora concentrada en minerales y combustibles fueron los que más ganaron, sobre todo si se los compara con los exportadores de manufacturas.

Teniendo en cuenta los factores mencionados, el propósito del presente estudio es describir algunas diferencias importantes en el perfil de comercio exterior argentino por socio, fundamentalmente entre la región latinoamericana, por un lado, y el resto del mundo, por otro.

En la segunda sección del trabajo se describe la evolución del contexto mundial en el que se desarrolló el comercio exterior argentino en los últimos veinte años. La tercera sección presenta la evolución de las exportaciones e importaciones argentinas por región a nivel agregado. La cuarta sección diferencia las regiones de acuerdo a indicadores de tipo cualitativo, relacionados fundamentalmente con el patrón de comercio (tipos de productos comerciados y comercio intra-industrial versus inter-industrial) y el contenido tecnológico de los flujos de comercio. La última sección está dedicada a los comentarios finales.

2. Evolución del contexto mundial

El comercio mundial de mercancías manifestó importantes cambios en su composición en las últimas dos décadas. Los países en desarrollo, especialmente de la región asiática, fueron los principales impulsores de los flujos de comercio. Es así como, entre 1990-91 y 2010-11, la participación de Asia en las exportaciones y las importaciones mundiales creció 11,1 puntos porcentuales y 9,5 puntos porcentuales respectivamente (cuadro 1). Esto se debe al destacado rol que paulatinamente fue adquiriendo China desde su apertura comercial a fines de la década de los setenta y que se profundizó con su ingreso a la OMC en 2001. Durante el mismo período, la Unión Europea y Estados Unidos perdieron participación y, en el caso de este último, la caída en la primera década de este siglo fue muy significativa (-5,3 puntos porcentuales en las ventas mundiales y -8,2 puntos porcentuales en las compras).

Cuadro 1 Participación de cada región en las exportaciones e importaciones mundiales

en porcentaje

	Exportaciones			Importaciones		
	1990-91	2000-01	2010-11	1990-91	2000-01	2010-11
MERCOSUR	2,0	1,9	2,7	1,3	1,7	2,2
Resto de ALADI	2,9	5,3	5,1	2,4	4,8	4,2
África	2,2	2,6	2,7	1,9	2,3	2,8
Medio Oriente	3,2	5,2	3,6	2,5	3,3	2,5
Estados Unidos	16,8	15,6	10,3	20,4	24,6	16,4
UE-15	24,6	20,6	17,9	25,6	19,9	17,9
UE-12*	1,0	2,8	4,5	1,3	3,3	4,6
China	2,9	5,8	14,8	2,3	4,6	11,3
Resto de Asia**	23,4	23,6	22,5	20,0	18,5	20,5
Resto del mundo	21,0	16,6	15,8	22,3	17,1	17,7

* Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Rumania.
** ASEAN, Japón, República de Corea e India.

Fuente: CEI en base a COMTRADE

Por su parte, América Latina[1], si bien se mantiene con valores muy bajos, aumentó su participación si se consideran los últimos veinte años (+2,9 puntos porcentuales en las exportaciones mundiales y +2,7 puntos porcentuales en las importaciones). Por último, en el caso de África, aunque incrementó su participación en ambos flujos de comercio, no alcanzó el 3% en ninguno de los dos casos.

Con relación al crecimiento de Asia en el comercio mundial, puede afirmarse que Latinoamérica no estuvo ajena a ese fenómeno, ya que la participación asiática en el comercio latinoamericano aumentó significativamente: mientras en el bienio 1990-91 representaba el 11% de las exportaciones y el 10% de las importaciones, en 2010-11 su participación creció en ambos flujos al alcanzar el 18% en las ventas externas totales de América Latina y el 33% en las compras. Este aumento de la participación de los países asiáticos tuvo como contrapartida las menores participaciones de la Unión Europea (-12 puntos porcentuales en las exportaciones latinoamericanas y -7 puntos porcentuales en las importaciones) y de Estados Unidos (-2 puntos porcentuales y -12 puntos porcentuales respectivamente).

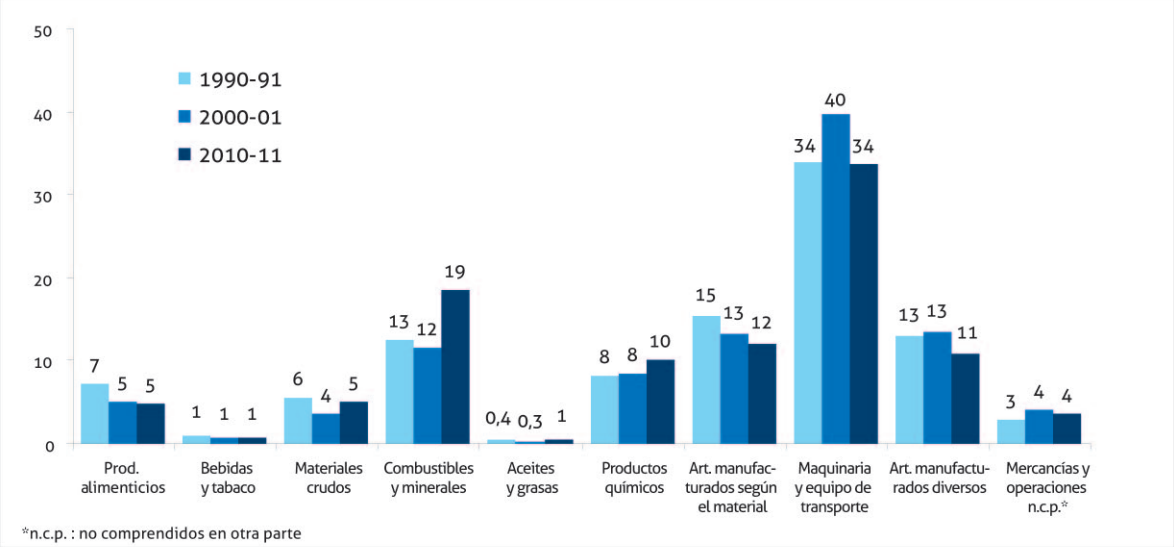
Como se observa en el gráfico 1, a nivel de secciones de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI), en 2010-11 las importaciones mundiales se concentraron en Maquinaria y equipo de transporte (34%), Artículos manufacturados (23%), Combustibles y minerales (19%) y Productos químicos (10%). En las últimas dos décadas, mientras las participaciones de Combustibles y Productos químicos crecieron en 6 puntos porcentuales y 2 puntos porcentuales respectivamente, disminuyó la de Artículos manufacturados en 5 puntos porcentuales. En el caso de Maquinaria y equipo de transporte, tras haber llegado a explicar el 40% de las compras mundiales en 2000-01, su participación se redujo al mismo nivel de 1990-91.

1 En el presente trabajo, América Latina hace referencia a la suma de MERCOSUR más Resto de ALADI dado que en conjunto representan casi la totalidad del comercio de la Argentina con la región: 98% en el caso de las exportaciones y 99% en el de las importaciones, en 2011. Cabe destacar que, además de los 4 miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la ALADI está formada por Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela.

Gráfico 1

Importaciones mundiales por sección de la CUCI a 1 dígito

Participación, en porcentaje



*n.c.p. : no comprendidos en otra parte

Fuente: CEI en base a COMTRADE

Asimismo, en 2010-11 Asia concentró más de la mitad de las exportaciones mundiales de Maquinaria y equipo de transporte (China, 20%), y la UE-15, 21%. Estados Unidos fue el principal importador de este tipo de productos con el 18% de las compras mundiales, seguido por la UE-15 (15,7%) y China (11,5%).

En el mismo período, Asia y la UE-15 se destacaron como exportadores y también como importadores de Artículos manufacturados[2]. La región asiática explicó el 46,3% de las ventas externas y el 17% de las compras, mientras que el bloque comunitario de quince miembros explicó el 18% y el 20% respectivamente. Entre los compradores, Estados Unidos (18%) también ocuparon un lugar relevante.

Si hacemos hincapié en los sectores con más participación en el comercio mundial, en los últimos veinte años el 31,1% del crecimiento de las exportaciones de Artículos manufacturados y el 26,2% del de las de Maquinaria y equipo de transporte fueron explicados por China. Por el lado de las importaciones, el aporte al incremento de las compras mundiales se distribuye más equitativamente: en el caso de Artículos manufacturados, 18,3% fue explicado por la UE-15, 17,2% por el Resto de Asia, 17% por Estados Unidos y 13,6% por China, mientras que en el caso de Maquinaria y equipo de transporte, 17,5% correspondió al Resto de Asia, 15,9% a Estados Unidos, 13,8% a la UE-15 y 10,1% a China.

3. El comercio argentino por región a nivel agregado[3]

Desde el punto de vista de la evolución agregada del comercio argentino se observan fundamentalmente dos tendencias: por un lado, de manera coherente con la evolución del comercio mundial descripta en la sección anterior, una creciente relación comercial con China, que aumenta su participación como destino y como origen; y por otro lado, una evolución que se diferencia del contexto mundial y que distingue a la Argentina, aun dentro de la propia región, a partir del importante crecimiento que tuvo la región ALADI en los flujos de comercio argentino.

2 Incluye Artículos manufacturados según el material y Artículos manufacturados diversos.

3 Dado que para efectuar el análisis del comercio exterior argentino por contenido tecnológico e intra-industrial realizado en el presente trabajo se debe utilizar la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI), se utilizaron datos de las Naciones Unidas (COMTRADE) y no de fuente nacional (INDEC), que únicamente proporciona información correspondiente al Sistema Armonizado.

En otras palabras, Latinoamérica aumentó en mayor proporción su participación en el comercio argentino que en el comercio mundial.

El cuadro 2 muestra que en los últimos 20 años la región más dinámica para las exportaciones argentinas fue América Latina, que pasó de representar menos del 30% del total de ventas a comienzos de los noventa a más del 40% en el bienio 2010-11. En cambio, destinos como la Unión Europea y Estados Unidos perdieron participación en las ventas argentinas durante el mismo período. En el primer caso, la participación se redujo a casi la mitad de la que tenía 20 años atrás y, en el segundo, a menos de la mitad.

Por el lado de las importaciones argentinas, en las últimas dos décadas América Latina incrementó su participación del 31,5% en el bienio 1990-91 al 38% en 2010-11. Este aumento se debe al mayor intercambio con el MERCOSUR, mientras que disminuyeron las compras externas al Resto de ALADI. Asimismo, en igual período, tanto la Unión Europea como Estados Unidos redujeron su participación en alrededor de 8 puntos porcentuales.

Cuadro 2 | Exportaciones e importaciones argentinas por región

en porcentaje

	Exportaciones			Importaciones		
	1990-91	2000-01	2010-11	1990-91	2000-01	2010-11
MERCOSUR	15,7	30,3	25,3	20,9	28,9	31,6
Resto de ALADI	12,1	16,4	15,6	10,6	5,8	6,4
África	3,2	4,4	6,9	1,1	1,6	0,8
Medio Oriente	5,0	3,7	4,1	0,3	0,6	0,7
Estados Unidos	12,1	11,6	5,4	18,8	18,9	10,8
UE-15	30,0	17,7	15,7	24,4	22,9	15,7
UE-12*	1,3	0,4	1,3	0,6	0,6	1,0
China	2,0	3,7	8,4	1,8	4,9	14,5
Resto de Asia**	6,8	6,8	9,0	10,7	9,0	7,7
Resto del mundo	11,9	5,0	8,4	10,7	6,9	10,8

* Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, República Eslovaca y Rumania.

** ASEAN, Japón, República de Corea e India.

Fuente: CEI en base a COMTRADE

Cuando se compara 1990-91 con 2010-2011, la participación de China en las exportaciones e importaciones argentinas creció más de cuatro veces en el primer caso y más de ocho veces en el segundo. Mientras que en el bienio 1990-91 China representaba solo el 1,8% de las compras externas argentinas, en 2010-11 alcanzó el 14,5%.

Si se tienen en cuenta los últimos diez años, los mayores cambios se observan en las exportaciones al MERCOSUR y a Estados Unidos, destinos que perdieron 5 y 6 puntos porcentuales de participación respectivamente, al tiempo que China ganó 5 puntos porcentuales. En el caso de las compras, el incremento de casi 10 puntos porcentuales de la participación de China se dio en detrimento de las de Estados Unidos (-8,1 puntos porcentuales) y la Unión Europea (-6,7 puntos porcentuales).

A partir de una diferente composición de productos exportados a cada región, es razonable suponer que la evolución en los precios de los productos básicos que se observó en la primera década del siglo haya influido sobre la participación que tienen algunas de las regiones en las exportaciones argentinas, fundamentalmente porque la evolución de los precios no fue homogénea.

Para observar el impacto del "efecto precio" sobre la composición regional de las exportaciones argentinas se crea un escenario contrafáctico, utilizando la clasificación INDEC de las exportaciones de Productos primarios, Manufacturas de origen agropecuario, Manufacturas de origen industrial y Combustibles y energía, para las cuales se cuenta con series de precios y cantidades. El ejercicio consiste en suponer que para el año 2011, en lugar de los precios observados para cada uno de esos grandes rubros, se aplica el precio correspondiente al promedio de las exportaciones argentinas, de acuerdo a la evolución que esos rubros mostraron en el período 2001-2011.

Si se considerara este efecto, en lugar de caer, la participación del MERCOSUR en las exportaciones argentinas aumentaría, mientras que, en el otro extremo, las ventas hacia la región de Asia[4], compuestas en su mayor parte por productos agrícolas, habrían crecido mucho menos y la participación en el escenario a precios promedio de exportaciones estaría por debajo de los valores observados.

4. El comercio argentino por región: indicadores cualitativos

Las diferencias que muestra el comercio argentino con las distintas regiones se vuelven más marcadas cuando se consideran una serie de factores de tipo cualitativo. En primer lugar, se analiza la composición por tipo de productos para poder hacer una comparación a un primer nivel de desagregación. En segundo lugar, las regiones se diferencian de acuerdo al nivel de comercio intra-industrial. El último indicador cualitativo que se considera es el contenido tecnológico de los flujos de comercio con cada región desarrollado por Sanjaya Lall (2000).

4.1. Comercio por tipo de producto

Incluso a un primer nivel de agregación, se pueden observar diferencias importantes en la composición de las exportaciones e importaciones argentinas. El gráfico 2 muestra la composición a 1 dígito de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI) del comercio de la Argentina con el mundo para los bienios 1990-91, 2000-01 y 2010-11.

En el bienio 2010-11, las exportaciones estuvieron concentradas en Productos alimenticios (36% del total) y Maquinaria y equipo de transporte (18%). En los últimos veinte años, los cambios más importantes en la composición de las exportaciones argentinas se observaron en la menor participación de Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material, entre los que se destacan cueros y aluminio (9 puntos porcentuales en relación con la participación observada en 1990-91), y en el crecimiento que tuvieron Maquinaria y equipo de transporte (de más de 11 puntos porcentuales) y, en menor medida, Productos químicos (de poco más de 3 puntos porcentuales).

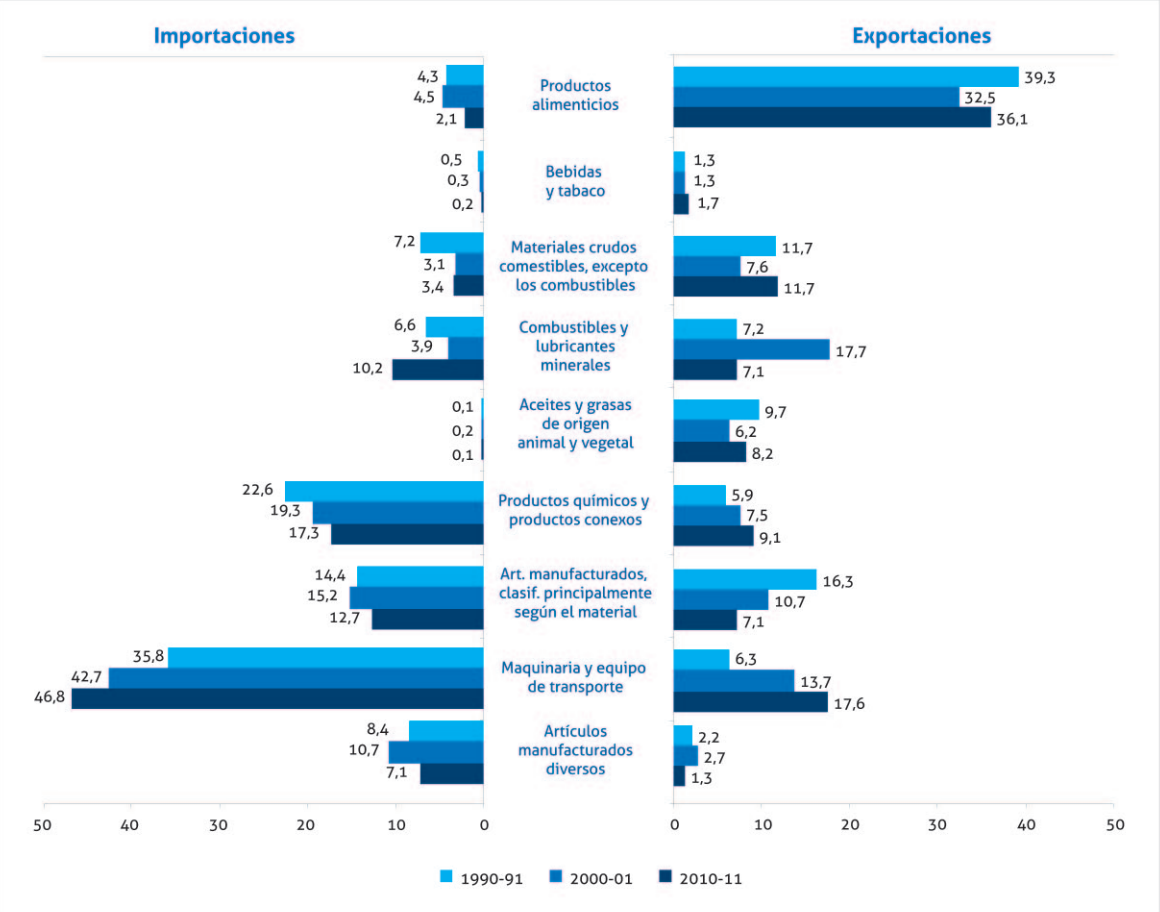
Por su parte, resulta evidente la concentración de las importaciones argentinas en manufacturas, entre las cuales sobresale Maquinaria y equipo de transporte, que representó casi el 47% del total en 2010-11 e incrementó su participación en 11 puntos porcentuales en las últimas dos décadas. En lo que respecta a Productos químicos, si bien representa poco más del 17% de las compras, su participación se redujo en más de 5 puntos porcentuales con relación a 1990-91.

4 En este caso, considerando toda la región de Asia.

Gráfico 2

Comercio de la Argentina con el mundo

Participación de cada sección de la CUCI en las exportaciones e importaciones en porcentaje



Fuente: CEI en base a COMTRADE

La composición sectorial del comercio argentino muestra perfiles marcadamente diferentes con cada una de las regiones. En el Anexo 1 se muestra la participación de cada región tanto en las exportaciones como en las importaciones a nivel de secciones de la CUCI. En primer lugar, se observa una concentración de las exportaciones de manufacturas –secciones 5 a 8– en la región ALADI; en cada una de dichas secciones las ventas a la región latinoamericana superan el 50% del total exportado al mundo, alcanzando el 80% en los casos de Maquinaria y equipo de transporte y Artículos manufacturados diversos.

Exceptuando a la región ALADI, solo la UE-15 y Estados Unidos alcanzan una participación en las exportaciones superior al 10% en productos manufacturados. El mercado europeo representa casi un 29% en Productos químicos y 11% en Artículos manufacturados, clasificados según el material. En esta última sección, Estados Unidos representa casi el 14% de las ventas.

Por último, el cuadro 3 complementa la información del Anexo 1 y muestra la contribución de cada región al crecimiento del comercio argentino por sección de la CUCI en los últimos veinte años.

Cuadro 3 | Contribución por región al crecimiento del comercio argentino por sección de la CUCI a 1 dígito

Variación 1990-91 vs. 2010-11

	Sección de la CUCI	Exportaciones	Importaciones
0	Productos alimenticios	UE-15 (22%), Resto de ALADI (16%) y Resto de Asia (15%)	MERCOSUR (46%) y Resto de ALADI (29%)
1	Bebidas y tabaco	EE.UU.(26%), UE-15 (22%) y MERCOSUR (17%)	MERCOSUR (32%) y Resto de ALADI (36%)
2	Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	China (64%) y Resto de Asia (12%)	MERCOSUR (69%)
3	Combustibles y lubricantes minerales	MERCOSUR (39%) y Resto de ALADI (32%)	Resto del Mundo (57%) y EE.UU. (13%)
4	Aceites y grasas de origen animal y vegetal	Resto de Asia (31%)y África (19%)	Resto de Asia (45%) y MERCOSUR (29%)
5	Productos químicos y productos conexos	MERCOSUR (36%), UE-15 (30%) y Resto de ALADI (22%)	MERCOSUR (22%), UE-15 (21%) y EE.UU. (21%)
6	Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	MERCOSUR (43%) y Resto de ALADI (25%)	MERCOSUR (42%), UE-15 (17%) y China (15%)
7	Maquinaria y equipo de transporte	MERCOSUR (66%) y Resto de ALADI (15%)	MERCOSUR (38%), China (20%) y UE-15 (16%)
8	Artículos manufacturados diversos	MERCOSUR (56%) y Resto de ALADI (35%)	China (33%) y MERCOSUR (19%)

Fuente: CEI en base a COMTRADE

De esta forma, se observa que el MERCOSUR y el Resto de ALADI fueron fundamentales en el crecimiento de las exportaciones de Productos manufacturados y también en el de las de Combustibles y lubricantes minerales. En cambio, en Productos alimenticios y Bebidas y tabaco, aparecen la UE-15 y Estados Unidos entre los principales mercados que explican el crecimiento de las ventas. Por último, en Materiales crudos no comestibles (entre los que se destacan las semillas oleaginosas), China explicó casi dos terceras partes del crecimiento de las exportaciones argentinas, comportamiento coherente con el papel que ha tenido el país asiático como demandante mundial de dichos productos, tal como se mencionó en la introducción de este trabajo. Mercados no tradicionales, como Resto de Asia y África, explican la mitad del aumento en las exportaciones de Aceites y grasas de origen animal y vegetal.

El MERCOSUR representó más del 10% del aumento en las compras argentinas en todas las secciones. En el caso de los productos manufacturados (secciones 5 a 8), que comprenden el 84% de las importaciones argentinas, la participación del bloque en el aumento de las compras argentinas va desde 19% en el caso de Artículos manufacturados diversos hasta 42% en Artículos manufacturados clasificados según el material. Otros orígenes que han participado significativamente en el crecimiento de las compras argentinas de manufacturas en los últimos 20 años han sido la UE-15 y China.

4.2. Comercio intra-industrial

Un aspecto de las relaciones comerciales sobre el cual los estudios del comercio internacional prestaron mayor atención en las últimas décadas es el nivel de comercio intra-industrial que tiene un país con sus socios. La literatura destaca que este tipo de comercio genera ganancias que son distintas a las asociadas con las ventajas comparativas tradicionales que se vinculan al comercio inter-industrial. El comercio intra-industrial se relaciona con las economías de escala[5] en la producción y con la diferenciación de productos. Los beneficios de este tipo de comercio se asocian, por un lado, con el aumento de la productividad y, por tanto, con la reducción de los costos de producción y, por otro, con la mayor variedad de bienes disponibles para los consumidores. Por sus características, se observa mayor nivel de comercio intra-industrial dentro de la industria manufacturera.

Este tipo de comercio está relacionado con el grado de desarrollo de los países (es esperable que se observe mayor nivel de comercio intra-industrial entre países que poseen una dotación relativa de factores similar), con la proximidad geográfica y con los procesos de integración preferencial (ALADI, 2012).

El índice más utilizado en la literatura para medir el nivel de comercio intra-industrial es el de Grubel y Lloyd[6], que expresa el porcentaje de comercio intra-industrial dentro del comercio de manufacturas entre dos países o regiones. Los primeros resultados de Grubel-Lloyd eran contrarios a la teoría tradicional del comercio internacional, basada en la familia de modelos H-O (Heckscher-Ohlin) y H-O-S (Heckscher-Ohlin-Samuelson), que postulaban un comercio inter-industrial basado en las ventajas comparativas que otorgaban las dotaciones de factores (Durán Lima, 2008).

El enfoque de Grubel y Lloyd se hizo popular, ya que dio vida a las intuiciones de trabajos de connotados economistas, como Hirschman (1945), Verdoorn (1960) y Balassa (1963), quienes habían destacado la importancia del comercio de "manufacturas por manufacturas", especialmente en el período precedente a la Segunda Guerra Mundial. La clave detrás de la importancia del comercio intra-industrial, en contraposición al comercio inter-industrial, se encuentra en que resulta una buena explicación para el crecimiento del comercio con base en economías de escala y diferenciación de productos (Durán Lima, 2008). El gráfico 3 muestra el coeficiente para el comercio de la Argentina con las regiones de referencia en el presente estudio.

El intercambio comercial de la Argentina presenta históricamente un alto componente intra-industrial con América Latina a partir del impulso que le dieron los primeros acuerdos en el marco de la ALALC[7], y que continuaron bajo la ALADI (Lucángeli, 2010).

Dentro de la región, se destaca el comercio intra-industrial con el MERCOSUR, que en 2010-11 alcanzó el 67%, es decir, 9 puntos porcentuales más que a comienzos de la década de los noventa. Con el Resto de ALADI, tras haber aumentado 7 puntos porcentuales entre 1990-91 y 2000-01, el coeficiente de comercio intra-industrial disminuyó en el bienio 2010-11 hasta ubicarse levemente por encima del nivel registrado a principios de los noventa. Esta caída se observó a pesar del aumento que mostraron las exportaciones argentinas a la región.

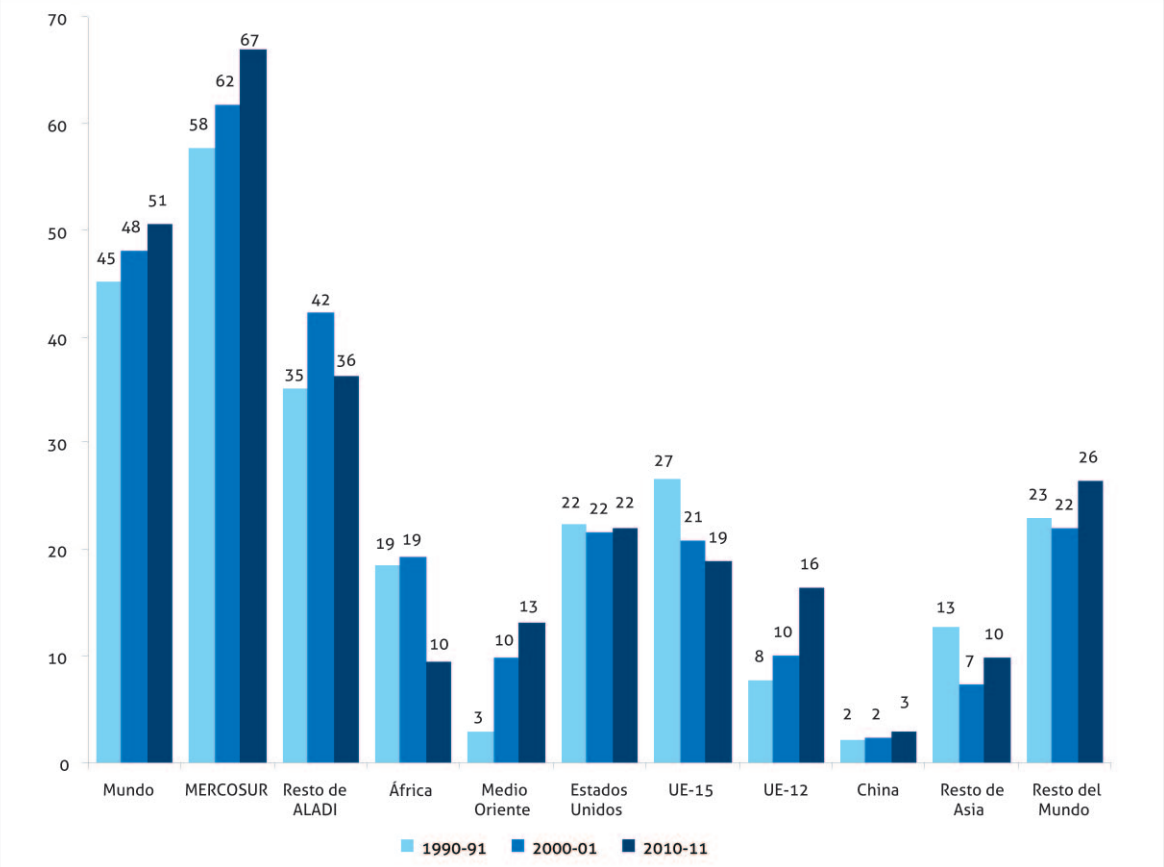
Asimismo, mientras en los últimos veinte años el coeficiente de comercio intra-industrial con África y la UE-15 disminuyó de 19% a 10% y de 27% a 19% del comercio total de manufacturas respectivamente, con la UE-12 –los doce miembros que se incorporaron a los quince que conformaban el bloque comunitario hasta mayo de 2004– aumentó 8 puntos porcentuales en el mismo período. Por su parte, en el intercambio con Estados Unidos, el coeficiente de comercio intra-industrial se mantuvo estable desde 1990-91 hasta 2010-11.

5 Pueden definirse como una propiedad de la forma de producción que relaciona tamaño con eficiencia, es decir, que para producir a bajos costos es necesario producir mucho.

6 La fórmula desarrollada por Grubel y Lloyd para calcular el Coeficiente Intra-Industrial (CII) se presenta como:
$Ci = [(Xi + Mi) - | Xi - Mi |] / Xi + Mi.$

7 Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Gráfico 3 Coeficiente de comercio intra-industrial de la Argentina por país/región



Fuente: CEI en base a COMTRADE

En 2010-11, más de la mitad del comercio intra-industrial de manufacturas con el MERCOSUR se concentró en el sector automotriz, mientras que con el Resto de ALADI casi el 30% correspondió a gas natural. En el caso de los países desarrollados, el comercio intra-industrial fue más diversificado: con la UE-15 el 19% fue explicado por Productos químicos diversos y el 11%, por Piezas y accesorios de vehículos automóviles, y con Estados Unidos sobresalieron Petróleo (18,5%) y Maquinaria y equipo de ingeniería civil (18%).

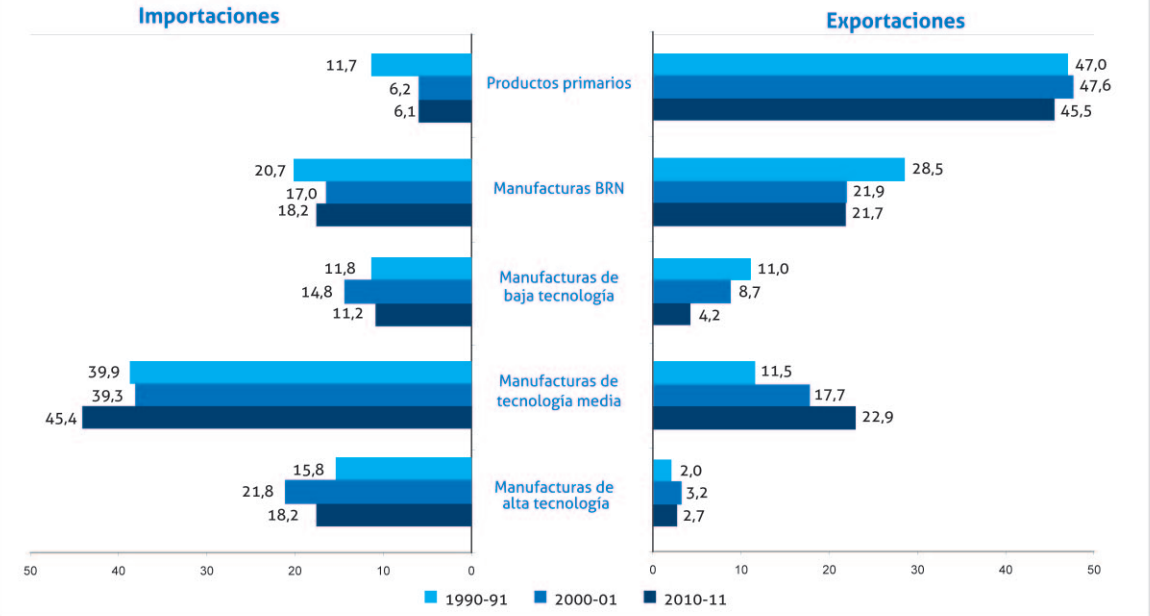
En el caso de China, cabe destacar que, pese al elevado crecimiento del intercambio comercial entre este país y el nuestro, el comercio intra-industrial bilateral entre ambos alcanza el 3%, solo 1 punto porcentual más que en 1990-91. Este nivel muy poco significativo es un fenómeno común en todos los países de América Latina –incluso en los más industrializados–, que tienen con China un comercio de tipo inter-industrial (ALADI, 2012).

Si se compara la Argentina con los otros dos países de América Latina que presentan elevados niveles de comercio intra-industrial, se observan orientaciones diferentes. Mientras la Argentina tiene gran parte de su comercio intra-industrial concentrado en la región latinoamericana, Brasil presenta proporciones similares con ALADI y con América del Norte, y México, a su vez, presenta una proporción notoriamente superior con América del Norte en comparación con la que tiene con ALADI (ALADI, 2012).

4.3. El contenido tecnológico en las exportaciones argentinas por región

Otro de indicador cualitativo que se tiene en cuenta es el contenido tecnológico del comercio exterior de la Argentina, para el cual se utilizó la clasificación tecnológica de Sanjaya Lall (2000),[8] de acuerdo con su correspondencia con la CUCI a 3 dígitos. El gráfico 4 muestra las exportaciones e importaciones clasificadas por contenido tecnológico.

Gráfico 4 | Composición de las exportaciones e importaciones argentinas por contenido tecnológico
en porcentaje



Fuente: CEI en base a COMTRADE

Los datos expresan claramente la diferente composición que tienen las exportaciones y las importaciones. Mientras dos terceras partes de las primeras están compuestas por Productos primarios y Manufacturas basadas en recursos naturales (BRN), las importaciones están concentradas en Manufacturas de tecnología media, fundamentalmente, y Manufacturas de alta tecnología.

Del lado de las exportaciones, se observó en los últimos veinte años una tendencia positiva en la participación de Manufacturas de tecnología media, que aumentó en más de 11 puntos porcentuales. En cambio, Manufacturas de baja tecnología perdió importancia.

Por su parte, en el caso de las compras externas los cambios más significativos se observaron en Manufacturas de tecnología media, que incrementó su participación en 6 puntos porcentuales, y en Productos primarios, que perdió participación a finales de la década pasada.

El aumento de la participación de Manufacturas de tecnología media en el comercio exterior argentino se explica por el fuerte incremento del comercio automotriz entre la Argentina y Brasil que, entre 1990 y 2011, aumentó alrededor de 16.000 millones de dólares.

En cuanto a los socios que explican estos niveles de comercio por contenido tecnológico, así como sus variaciones

8 Las clasificaciones del contenido tecnológico del comercio utilizadas en la literatura no están exentas de limitaciones prácticas y metodológicas. Puede consultarse un relevamiento de estas clasificaciones en Bianco (2006).

en las últimas dos décadas, el Anexo 2 muestra la participación de cada país/región en las exportaciones (importaciones) para cada uno de los agrupamientos en cada uno de los bienios 1990-91, 2000-01 y 2010-11.

A partir del cuadro del Anexo 2 se observa que:

- El MERCOSUR y Resto de ALADI representaron en conjunto más del 50% de las exportaciones argentinas de Manufacturas de baja tecnología, tecnología media y alta tecnología en el bienio 2010-11. La siguiente región en orden de importancia en manufacturas es la UE que, en los tres casos mencionados, representó entre el 11,5% y el 13% de las exportaciones argentinas.

- En cambio, en Productos primarios y Manufacturas basadas en recursos naturales se observó una menor concentración en la región latinoamericana, con una participación significativa de la UE-15, China y África.

- Del lado de las importaciones, MERCOSUR representó el principal origen de Productos primarios y Manufacturas basadas en recursos naturales, así como de Manufacturas de baja y media tecnología. Por su parte, China fue el principal proveedor de Manufacturas de alta tecnología, a la vez que fue el segundo país de origen de Manufacturas de baja tecnología, mientras que la UE-15 y Estados Unidos se ubicaron en segundo y tercer lugar entre las de tecnología media.

Por último, el cuadro 4 muestra la contribución que realizó cada región al crecimiento del comercio argentino por contenido tecnológico en los últimos veinte años. En relación con las exportaciones, América Latina fue la región que explicó la mayor parte del incremento en Manufacturas de baja, media y alta tecnología; en este último caso, Resto de ALADI fue más importante que MERCOSUR. Por su parte, el crecimiento de las ventas externas de Productos primarios y Manufacturas basadas en recursos naturales estuvo mucho más diversificado.

En cuanto a las importaciones, MERCOSUR explicó un tercio del crecimiento de Productos primarios, Manufacturas BRN y Manufacturas de baja tecnología, y 42% del aumento de Manufacturas de tecnología media. Por su parte, China representó un 34% del crecimiento de Manufacturas de alta tecnología.

Cuadro 4

Contribución por región al crecimiento del comercio argentino por contenido tecnológico

Variación 1990-91 vs. 2010-11

	Exportaciones	Importaciones
Productos primarios y Manufacturas basadas en recursos naturales	Resto de ALADI (16%), MERCOSUR (15%), China (14%), Resto de Asia (14%), UE-15 (14%) y África (11%)	MERCOSUR (32%), EE.UU. (12%) y UE (10%)
Manufacturas de baja tecnología	MERCOSUR (48%) y Resto de ALADI (31%)	MERCOSUR (32%), China (27%) y UE-15 (13%)
Manufacturas de tecnología media	MERCOSUR (60%), Resto de ALADI (16%) y UE-15 (14%)	MERCOSUR (42%), UE-15 (16%) y China (11%)
Manufacturas de alta tecnología	Resto de ALADI (35%), MERCOSUR (28%) y UE-15 (12%)	China (34%), UE-15 (20%), MERCOSUR (14%) y EE.UU. (10%)

Fuente: CEI en base a COMTRADE

5. Comentarios finales

El comercio exterior de la Argentina manifestó numerosos cambios en los últimos veinte años. Mientras que algunos de estos cambios estuvieron influidos por la evolución del comercio mundial, otros, como la integración con la región latinoamericana, marcaron una diferencia con las tendencias globales.

El resultado de estas dos influencias tuvo consecuencias tanto a nivel agregado como en relación con la composición del comercio argentino. Por un lado, se incrementó la participación de la región latinoamericana y de China, al tiempo que perdieron importancia socios más tradicionales como la Unión Europea y Estados Unidos.

Por otro lado, cambió la composición del comercio: creció la participación de Maquinaria y equipo de transporte tanto en las exportaciones como en las importaciones argentinas, y se registraron menores participaciones de Artículos manufacturados en las ventas externas y de Productos químicos en las compras.

El resultado del incremento de los lazos con ALADI fue un crecimiento de las exportaciones de Manufacturas industriales que en el MERCOSUR destacó a las Manufacturas de tecnología media y en el Resto de ALADI a las Manufacturas de alta tecnología. Otra diferencia significativa entre ambas subregiones fueron los importantes niveles de comercio intra-industrial, que alcanzaron marcas históricas en 2010-11 con el MERCOSUR, pero que no manifestaron grandes cambios cuando se considera Resto de ALADI, aun cuando crecieron significativamente las ventas de manufacturas hacia este último destino.

En contraposición, el crecimiento del comercio argentino con China tiene un claro perfil inter-industrial a partir de exportaciones de Productos básicos e importaciones de Manufacturas industriales. Este patrón también se observa en las relaciones bilaterales que tienen el resto de los países latinoamericanos con el país asiático, aun en el caso de los más industrializados, como Brasil.

Referencias

ALADI (2012). "Evolución del comercio intra-industrial en la ALADI". ALADI/SEC/Estudio 201, Montevideo.

Balassa, Bela (1963a). "An empirical demonstration of classical comparative cost theory". *Review of Economics and Statistics*, 45: 231-238.

Balassa, Bela (1963b). "European integration: problems and issues". *American Economic Review*, 53: 175-184.

Bianco, Carlos (2006). "Metodologías de estimación del contenido tecnológico de las mercancías: su pertinencia para la medición de la internalización de la tecnología". Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (REDES).

Durán Lima, José y Mariano Alvarez (2008). "Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial". Documento de proyecto, CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Hirschman, Albert (1945). *National power and the structure of foreign trade*. Berkeley: University of California Press.

Lall, Sanjaya (2000). "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-1998". *QEH Working Papers Series* QEHWPS 44, Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Lucángeli, Jorge (2010). "La estructura del comercio intra-industrial entre Argentina y Brasil, 1992-2006". En *Los Acuerdos Comerciales, reflexiones desde un enfoque argentino,* Julio Berlinski y Néstor Stancanelli (editores), 229-254. Buenos Aires: CARI-CEI.

UNCTAD (2012). *Trade and development report 2012*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.

UN/DESA (2012). *World economic situation and prospects 2012*. Nueva York: Naciones Unidas.

Verdoorn, Petrus (1960). "The intra-bloc trade of Benelux". En *The economic consequences of the size of nations*, Edward Robinson (editor). Nueva York: Macmillan.

Anexo 1

Participación de cada región en las exportaciones e importaciones por sección de la CUCI

Promedio 2010-11, en porcentaje

	MERCOSUR	Resto de ALADI	África	Medio Oriente	EE.UU.	UE-15	UE-12	China	Resto de Asia	Resto del Mundo
Exportaciones argentinas										
Productos alimenticios	14,3	14,8	11,8	7,8	3,2	24,5	2,8	0,9	13,5	6,4
Bebidas y tabaco	15,7	7,6	0,6	0,4	25,1	24,4	1,3	7,4	3,1	14,5
Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	4,0	5,8	5,0	1,8	1,0	12,7	1,4	54,2	11,5	2,7
Combustibles y lubricantes minerales	35,2	28,6	1,9	0,0	21,3	0,9	0,0	11,1	0,1	0,9
Aceites y grasas de origen animal y vegetal	1,8	14,8	17,9	9,5	1,5	9,2	0,1	7,7	26,3	11,1
Productos químicos y productos conexos	35,4	21,3	0,7	0,6	5,1	28,7	0,2	1,7	1,7	4,7
Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	32,4	20,9	1,1	1,1	13,8	11,2	0,3	2,9	6,6	9,6
Maquinaria y equipo de transporte	64,5	15,9	2,6	1,3	3,6	6,6	0,4	0,2	1,0	4,0
Artículos manufacturados diversos	48,1	31,7	1,4	1,3	5,5	4,3	0,4	1,2	1,4	4,6
Importaciones argentinas										
Productos alimenticios	45,5	28,1	0,3	0,4	5,6	7,6	0,1	3,2	5,5	3,7
Bebidas y tabaco	29,3	29,8	3,4	0,1	4,1	26,6	0,2	0,1	0,7	5,7
Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	62,7	6,4	3,1	0,3	6,6	4,3	0,1	1,2	7,7	7,6
Combustibles y lubricantes minerales	11,5	7,5	3,1	3,0	13,4	5,1	1,3	0,1	1,3	53,9
Aceites y grasas de origen animal y vegetal	28,7	13,9	0,2	0,0	1,5	9,7	0,0	0,1	43,5	2,4
Productos químicos y productos conexos	21,7	5,6	1,3	1,4	22,0	21,8	0,7	10,6	6,0	8,8
Artículos manufacturados clasificados principalmente según el material	41,5	7,6	0,5	0,3	5,8	17,5	1,2	13,2	6,7	5,6
Maquinaria y equipo de transporte	36,1	5,5	0,0	0,2	7,7	16,6	1,1	18,7	9,4	4,7
Artículos manufacturados diversos	18,3	3,7	0,1	0,2	13,2	14,8	1,0	30,6	11,3	6,6

Fuente: CEI en base a COMTRADE

Anexo 2

Comercio exterior argentino por intensidad tecnológica

Participación de cada región por grupo de intensidad tecnológico , en porcentaje

	Productos primarios y Manufacturas basadas en recursos naturales			Manufacturas de baja tecnología			Manufacturas de tecnología media			Manufacturas de alta tecnología		
	1990-91	2000-01	2010-11	1990-91	2000-01	2010-11	1990-91	2000-01	2010-11	1990-91	2000-01	2010-11
Exportaciones argentinas												
MERCOSUR	12,9	22,8	14,5	19,7	28,6	36,2	28,4	58,9	57,9	22,9	35,0	27,3
Resto de ALADI	10,3	16,6	14,8	11,1	13,8	22,7	24,4	17,4	16,5	16,4	17,2	32,6
África	3,7	5,5	9,4	0,4	1,1	1,1	2,9	2,0	2,1	1,3	1,2	0,9
Medio Oriente	5,6	4,9	5,5	1,9	0,4	0,3	4,4	1,5	1,3	0,4	0,3	1,6
EE.UU.	11,1	10,7	6,2	20,6	27,3	5,9	11,1	6,1	3,3	9,0	21,6	6,8
UE-15	35,1	21,0	17,5	20,8	13,4	11,5	8,5	7,6	13,8	9,3	13,0	12,0
UE-12	1,4	0,5	1,7	0,9	0,1	0,3	0,6	0,1	0,3	0,3	0,2	0,6
China	1,8	4,3	12,0	1,2	5,5	4,6	4,6	1,2	0,6	0,2	0,5	0,6
Resto de Asia	6,3	6,3	6,3	8,4	3,9	5,8	5,8	1,8	1,1	24,6	1,5	3,0
Resto del mundo	11,8	7,6	12,2	14,9	5,9	11,7	9,3	3,4	3,0	15,5	9,4	14,7
Importaciones argentinas												
MERCOSUR	24,9	34,4	26,4	23,6	34,2	31,1	22,4	29,2	40,5	6,5	16,0	13,1
Resto de ALADI	22,9	11,0	9,4	5,6	5,4	5,6	5,5	3,7	5,8	2,3	4,7	4,8
África	2,1	5,8	1,9	1,7	0,5	0,4	0,6	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0
Medio Oriente	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,2	0,6	0,5	0,1	0,6	0,4
EE.UU.	14,5	14,6	12,0	16,7	11,7	7,9	20,0	18,6	10,9	26,1	29,7	11,4
UE-15	18,0	18,5	11,3	22,2	20,9	14,2	30,5	27,3	17,0	23,9	21,7	20,2
UE-12	1,3	0,8	0,9	0,1	0,7	1,1	0,3	0,5	1,0	0,6	0,5	1,1
China	0,7	2,3	6,1	7,0	11,7	24,8	1,3	3,7	10,2	1,2	5,4	31,1
Resto de Asia	3,8	5,3	4,9	9,3	7,6	9,2	10,0	9,4	8,0	27,4	13,6	10,0
Resto del mundo	11,6	7,5	27,2	13,5	6,9	5,5	9,2	6,7	5,6	11,8	7,8	7,7

Fuente: CEI en base a COMTRADE

CEI Centro de Economía Internacional