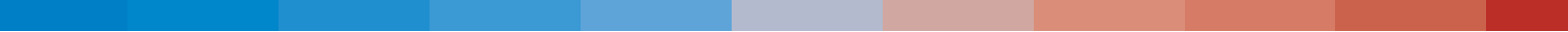


Revista Argentina de Economía Internacional

Diciembre 2013 - Número 2

- P.3** Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?
.....
- P.17** América Latina en las exportaciones argentinas: la importancia del mercado regional en la calidad de la inserción internacional
.....
- P.41** Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de manzanas y peras
.....
- P.67** Los pagos por servicios ambientales y su posible relación con los subsidios agrícolas: el caso de la Unión Europea
.....
- P.91** Los subsidios europeos al vino y sus efectos para la Argentina



**Ministro de Relaciones
Exteriores y Culto**

Sr. Canciller Héctor Marcos
Timerman

**Secretario de Relaciones
Económicas Internacionales**

Emb. Carlos A. Bianco

Director Nacional

Demián G. Dalle

Coordinación

Federico Lavopa
Gabriel Michelena
Carlos Galperín

Investigación

Adriana Mónica Molina
Ana Zamorano
Carlos D'Elía
Daniel Berrettoni
Enrique Aschieri
Francisco Mango
Gustavo Ludmer
Ivana Doporto Miguez
Laura Daicz
María Florencia Iborra
María Victoria Lottici
Mariano Barrionuevo
Nahuel Guaita
Verónica Fossati

Traducciones

Sofía Soledad Saposnik

Diseño

Darío Sebastián Brojdo

Administración

Carolina Argul Paciello
María Aldana Carelli
Carolina Analía Coll

Editorial

La crisis global, lejos de transitar por la vía resolutive, ahonda los dilemas propios que todo horizonte de tormenta conlleva. Desde que se desató entre 2007 y 2008 hasta la fecha, los partidarios de la austeridad a escala mundial vienen ganando la disputa con argumentos que demuestran (una vez más) su ineficacia. La ironía es que cuando más demanda se necesita, menos predispuesto se está a marchar por esa senda.

Los países desarrollados parecerían mostrar intermitentes signos de recuperación mientras los países en vías de desarrollo vienen desacelerando su ritmo de crecimiento y enfrentando nuevos obstáculos cada vez más complejos. Entre ellos, se destaca primordialmente el desafío de constituir mercados internos sólidos que puedan dinamizar sus propias demandas, restando protagonismo a la salida exportadora, que viene exhibiendo serias limitaciones desde el estallido de la crisis.

En este contexto, el plano conceptual resulta clave a la hora de entender y reflexionar acerca de los desafíos, que nos interpelan y nos movilizan. Más aún cuando toman protagonismo estrategias de desarrollo (mejor dicho, de crecimiento) completamente anacrónicas a esta nueva realidad y con resultados adversos, que ya hicieron de las suyas conforme lo atestigua la experiencia de gran parte de los países en desarrollo durante las décadas pasadas.

En la disputa de las ideas por el desarrollo, un tan nuevo como viejo concepto alcanzó visibilidad: "las Cadenas Globales de Valor" (CGV). Nuevo, porque por primera vez en la historia de la humanidad, en 2009 el comercio mundial de bienes intermedios superó al de productos terminados. Viejo, porque este fenómeno refleja una forma de organización de la producción (donde el bien final contiene piezas y partes que son fabricadas en diversos países vinculados entre sí) que no tiene nada de novedosa: la globalización de la producción es un proceso histórico inherente a la propia expansión del capitalismo.

Ese protagonismo de las CGV se materializa en los foros más importantes de la arena económica internacional (Organización Mundial del Comercio, G-20 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, entre otros). En esos espacios, los países desarrollados enarbolan la idea de que todas las naciones -y en particular, aquellas en desarrollo- deben insertarse en el encadenamiento productivo mundial en pos de modificar su condición de no desarrollado. Una vez insertos, la movilidad ascendente y el derrame al resto de la economía de los beneficios de la inserción empezarán a cobrar protagonismo en pos de llegar al objetivo primario: el desarrollo.

Los impulsores de esta nueva corriente liberalizadora ubican a la administración del comercio exterior como una política pasada de moda, argumentando que la disputa para capturar inversiones multinacionales tendrá lugar entre aquellos países que garanticen las nuevas normas de juego que propugnan. Claro que de nuevas no tienen nada.

La innovación discursiva radica en promocionar la posibilidad de formar parte de la producción "*made in mundo*". Las nuevas-viejas ideas no harían más que profundizar la tradicional división internacional del trabajo, ahora rejuvenecida con la localización en la periferia de los eslabones menos rentables y dinámicos de la cadena productiva global.

En resumidas cuentas, en el terreno ideológico no hay nada novedoso. Las recomendaciones de política pública continúan siendo las mismas de siempre, pero con nuevos matices. Los países en desarrollo deben garantizar la libre circulación de bienes, servicios, información y la protección de los derechos de propiedad. Pero eso sí, lo deben garantizar a costa de la profundización del desempleo estructural interno de cada uno.

Por detrás de estos argumentos, también reaparecen los oxidados modelos de crecimiento impulsados por las exportaciones, utilizando como ejemplo el paradigmático caso de los "tigres asiáticos". Amén de que en algunos de esos países gran parte de sus trabajadores tiene bajos salarios (hecho incompatible con el desarrollo), cuando se los utiliza de ejemplo se omite señalar la importancia que tuvo la decisión estatal a la hora de dirigir el proceso de desarrollo.

El primer artículo de este segundo número de la Revista Argentina de Economía Internacional (RAEI) aborda enfáticamente este desafiante argumento desde otro ángulo de análisis. En parte porque interpela directamente a nuestro país, que en los últimos años se ha apartado de las sugerencias de los organismos internacionales al adoptar, sólo para mencionar una de entre varias cuestiones, una política económica externa cuyo objetivo es defender el valor agregado nacional.

Pero también se refiere con especial atención a la siempre presente distancia entre el discurso y la realidad. Pareciera que los países desarrollados no titubean a la hora de utilizar cualquier herramienta de política económica (sea esta de comercio exterior o no) en pos de mantener tanto sus puestos de trabajo como sus empresas. Este fenómeno es conocido como el doble "estándar".

Desde el estallido de la crisis, los países que conforman el G20 acordaron establecer un compromiso de "no innovar", que consiste en que las naciones no implementen nuevas políticas "proteccionistas". Sin embargo, el acuerdo omite afectar a las medidas ya existentes en cada uno de los países.

Mientras tanto, la realidad nos cuenta otra historia. Los subsidios de la Unión Europea (UE) a su producción de vinos y las barreras sanitarias que sufren las exportaciones argentinas de peras y manzanas son solo dos ejemplos de este "doble estándar". La importancia que van cobrando los "pagos por servicios ambientales" en la ayuda interna que destinan los países de la UE a los productores agrícolas locales constituye otro ejemplo de la ingeniería jurídica al servicio de la protección "legal".

Otro de los artículos que se presentan en este número de la RAEI refiere a la importancia que tiene para la Argentina el mercado regional a la hora de diversificar la estructura de exportaciones. A partir del peso que tienen las manufacturas industriales y también la gran diversidad de productos exportados, los mercados latinoamericanos juegan un rol cada vez más significativo en la calidad de la inserción internacional de nuestro país. Todos estos análisis ponen en tela de juicio aquellos argumentos teóricos que establecen al librecambio como eje central de un modelo económico que lleva a los países a un estadio de crecimiento y desarrollo superior al momento previo de su instauración.

El análisis concreto, objetivo y calificado de esa realidad establece cuestionamientos sobre esas generalidades teóricas emanadas desde los principales centros de pensamiento internacional. Es así que ensayar otro camino, uno alternativo, que contemple nuestras particularidades nacionales, se convierte en condición necesaria para contribuir al debate de ideas en pos de mantener la velocidad del tren del desarrollo económico con inclusión social en el cual nuestro país transita, en medio de este verdaderamente difícil momento global.

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.

Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?

Demián Dalle
Verónica Fossati
Federico Lavopa *

Resumen

Las cadenas globales de valor (CGV) están tomando un inusual protagonismo en las agendas de investigación de organismos internacionales como la OMC, la OCDE y la UNCTAD, y en ciertos ámbitos académicos relacionados con el comercio y la economía internacional. Más importante aún, las CGV ganaron un espacio central en la agenda de los principales foros económicos internacionales del año 2013.

El concepto de CGV dista, sin embargo, de ser novedoso. De hecho, las CGV fueron intensamente investigadas en la literatura especializada desde los años '90, a partir de los trabajos seminales de autores –que podríamos agrupar bajo el rótulo de “neo-schumpeterianos”–, como Gary Gereffi, Raphael Kaplinsky, Timothy Sturgeon, John Humphrey y otros. Lo que sí constituye una novedad, en cambio, es la utilización de esta herramienta analítica para sustentar una agenda de reformas económicas de corte eminentemente liberalizador.

Si bien las recientes iniciativas de la OMC, la OCDE, la UNCTAD y otros constituyen un ejercicio de gran interés y utilidad, en muchos casos las conclusiones que extraen a partir del análisis de las CGV y los supuestos teóricos en los que se basan resultan, como mínimo, discutibles. El presente trabajo buscará brindar una visión crítica sobre estas conclusiones, principalmente sobre aquellas prescripciones que solamente parecen buscar nuevos fundamentos teóricos y discursivos para empujar la agenda de apertura comercial, ignorando las implicancias negativas que pueda traer aparejadas para el desarrollo de las economías menos avanzadas. Para ello, nuestro análisis buscará aportar nuevos elementos a la discusión y plantear una agenda de investigación futura, en especial desde la perspectiva de los países en desarrollo y de la Argentina en particular. Nuestro objetivo central será volver a poner el concepto de CGV al servicio de los estudios del desarrollo económico, para el que fuera concebido originalmente.

* Este trabajo se benefició de los debates e intercambios de ideas mantenidos con Gabriel Michelena, Gustavo Ludmer, Francisco Mango, Mariano Barrionuevo, Florencia Iborra, Carlos Galperín, Daniel Berrettoni, Mariela Bembi y Eugenia Benedetti. Sin embargo, las opiniones vertidas, así como cualquier error o imprecisión es atribuible exclusivamente a los autores.

1. Introducción

Las cadenas globales de valor (CGV) están tomando un inusual protagonismo en las agendas de investigación de organismos internacionales y ciertos ámbitos académicos relacionados con el comercio y la economía internacional. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) elaboraron en los últimos años una serie de documentos sobre el tema y construyeron una base de datos conjunta con el objetivo de medir la importancia de las cadenas globales de valor en el comercio mundial (OCDE y OMC, 2012, 2013 a y b; OCDE, 2013 a, b, c y d⁽¹⁾). Este impulso fue acompañado por otras instituciones como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2013 a y b), el Banco Mundial (Cattaneo *et al.*, 2010) y la Organización Internacional del Trabajo (Milberg, 2004; Gereffi, 2006; entre otros). Asimismo, diversas entidades⁽²⁾ e importantes académicos e institutos especializados en economía y comercio internacional de los países desarrollados⁽³⁾ comenzaron a focalizar sus agendas de investigación en el tema. Más importante aún, las CGV ganaron un espacio central en la agenda de los principales foros económicos internacionales del año 2013.⁽⁴⁾

En su versión más extrema, la “nueva” cosmovisión propuesta desde estos centros de pensamiento global considera que la economía mundial ha entrado en una nueva fase dominada por las CGV. Esta etapa se caracterizaría por la creciente interconexión entre países, el aumento de la participación de los insumos intermedios en las importaciones mundiales y la especialización, tanto de los países como de las empresas, en determinadas tareas y funciones más que en industrias completamente integradas a nivel doméstico. En ese contexto, los estudios mencionados sostienen que el curso de acción más adecuado que puede tomar un gobierno para asegurar el desarrollo económico de su país es disminuir, en toda la medida posible, los aranceles y otros obstáculos al comercio de bienes y servicios. De esta manera, los eslabones de estas cadenas ubicados o que deseen ubicarse en el territorio de este país podrían obtener sus insumos importados al menor costo posible y, así, ganar competitividad en el mercado mundial en el que deben colocar productos finales “hechos en el mundo”. Según esta lógica, en la medida que las barreras comerciales agregan costos a los insumos que deben utilizar las empresas que participan en las CGV, el proteccionismo deviene “destruccionismo” (Baldwin, 2012).

La génesis de este nuevo capítulo en la historia del capitalismo signado por las CGV suele rastrearse típicamente a la década del '70 y relacionarse con el nacimiento de la globalización y de una nueva era de competencia internacional que habría modificado los patrones de comercio y producción globales, así como las formas de organización industrial. En este contexto, las empresas habrían fragmentado su producción alrededor del mundo aprovechando una serie de factores, entre los que suelen destacarse: las comunicaciones menos onerosas y cada vez más confiables, los *software* de manejo de información y las computadoras más poderosas, que redujeron significativamente el costo de coordinación de actividades complejas tanto dentro de las empresas como entre ellas; el transporte por contenedores, la estandarización, la automatización y la creciente intermodalidad del transporte, que facilitaron el movimiento de bienes; y, por último, los menores aranceles y la liberalización de las inversiones, que permitieron que las empresas dispersaran sus actividades. El concepto de CGV vio su origen, justamente, como una forma de analizar esta expansión internacional y dispersión geográfica de las cadenas productivas.⁽⁵⁾

Este andamiaje teórico dista, sin embargo, de ser novedoso. De hecho, las CGV fueron intensamente investigadas en la literatura especializada desde los años 90, a partir de los trabajos seminales de autores –que podríamos agrupar bajo el rótulo de neo-schumpeterianos–, como Gary Gereffi, Raphael Kaplinsky, Timothy Sturgeon, John Humphrey y otros.⁽⁶⁾ Lo que sí constituye una novedad, en cambio, es la utilización de esta herramienta analítica para sustentar una agenda de reformas económicas de corte eminentemente liberalizador.

En efecto, como se argumentará en las próximas secciones, si bien las iniciativas de la OCDE, la OMC y otros organismos constituyen un ejercicio de gran interés y utilidad, en muchos casos las conclusiones que extraen a

1 Este último documento engloba gran parte del trabajo desarrollado por la OCDE a lo largo de los últimos años.

2 Entre ellos, United States Agency for International Development (USAID, 2011), United States International Trade Commission (USITC, 2011) y Foreign Affairs and International Trade Canada (Sydor, 2011).

3 Por ejemplo, el CEPR (Baldwin, 2012) y el World Economic Forum (2012).

4 Entre ellos, la Reunión Ministerial de la OCDE, París, mayo 2013 y la Cumbre de Líderes del G20, San Petesburgo, septiembre 2013.

5 En su acepción más común, estas fueron definidas como toda la gama de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio desde su concepción, a través de las fases intermedias de producción, hasta el consumidor final, incluyendo la eliminación final después de su uso (Kaplinsky, 2000 y 2004; Gereffi *et al.*, 2001). Esto abarca una amplia gama de actividades -entre ellas diseño, producción, comercialización, distribución y apoyo al consumidor final-, que pueden ser desarrolladas por una única empresa o pueden encontrarse divididas entre distintas empresas y países.

6 El sitio web Global Value Chains (<http://www.globalvaluechains.org>) registra más de 700 publicaciones relacionadas con el tema desde 1986 hasta octubre de 2013.

partir del análisis de las CGV y los supuestos teóricos en los que se basan resultan, como mínimo, discutibles. El presente trabajo buscará brindar una visión crítica sobre estas conclusiones, principalmente sobre aquellas prescripciones que solamente parecen buscar nuevos fundamentos teóricos y discursivos para empujar la agenda de liberalización comercial, ignorando las implicancias negativas que pueda traer aparejadas para el desarrollo de las economías menos avanzadas. Para ello, nuestro análisis buscará aportar nuevos elementos a la discusión y plantear una agenda de investigación futura, en especial desde la perspectiva de los países en desarrollo y de la Argentina en particular. Nuestro objetivo central será volver a poner el concepto de CGV al servicio de los estudios del desarrollo económico, para el que fuera concebido originalmente.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se presentará un breve resumen de los principales postulados y recomendaciones de política pública sobre la materia propuestos en los trabajos recientes de la OCDE, la OMC, la UNCTAD y otros ámbitos académicos. La tercera sección buscará realizar un análisis crítico de estos documentos, contrastándolos con los aportes de los autores neo-schumpeterianos y cuestionando algunos de sus presupuestos fundamentales. Por último se presentarán algunas reflexiones finales y un llamado a iniciar una agenda de investigación del tema desde una visión Sur.

2. Las visiones liberales de inserción a las CGV: principales postulados y recomendaciones de los trabajos recientes de la OCDE, la OMC y la UNCTAD

Entre los numerosos trabajos mencionados arriba sobre CGV, resultan de particular interés los análisis efectuados por la OMC, la OCDE y la UNCTAD. Tal como se mencionara en la introducción, estos organismos elaboraron varios documentos relacionados con el tema en los últimos años y lanzaron una base de datos conjunta que busca medir la importancia de las cadenas globales de valor en el comercio mundial (ver Recuadro). Esta sección presentará un breve resumen de los argumentos centrales propuestos en este nuevo esfuerzo intelectual destinado a fundamentar una serie de recomendaciones de política pública que giran alrededor de la liberalización comercial.

La propuesta teórica de la OCDE, la OMC y la UNCTAD parece reposar en unos pocos supuestos básicos, sobre los que se construye una visión altamente optimista de la globalización, las CGV y sus efectos potenciales y actuales sobre el desarrollo económico. En primer lugar, considera que existe un impacto positivo de la globalización sobre la productividad, debido a varios factores, entre ellos, la mejora de la eficiencia debido a la competencia internacional, la posibilidad de acceder a tecnología y conocimientos nuevos, y el mayor espacio para la especialización y las economías de escala. Además, presume que la participación en las cadenas de valor podría incrementar aún más la productividad, ya que permitiría acceder a insumos intermedios más baratos o de mayor calidad (ver por ejemplo OCDE 2013 b y d). Por otra parte, las CGV actuarían como una ruta de acceso a los mercados internacionales de bienes y servicios para los países en desarrollo, sin la necesidad de establecer una cadena de valor completa, sino focalizándose en determinadas actividades y procesos (UNCTAD 2013 a y b).

Recuadro 1

Medición del comercio internacional en valor agregado

El comercio internacional en el marco de las CGV difiere del comercio tradicional, lo que resulta en la necesidad de una nueva forma de medición del intercambio de bienes y servicios. El concepto de valor agregado en el comercio (ya sean las exportaciones o las importaciones) se diferencia del de las estadísticas comerciales tradicionales en que estas últimas registran el intercambio de bienes y servicios en valores brutos (es decir, sin descontar la utilización de insumos).^(a)

Al contabilizar las operaciones de comercio exterior en valores brutos se pueden generar problemas de doble contabilidad, ya que los bienes que se utilizan como productos primarios o insumos intermedios suelen cruzar varias veces las fronteras para su mayor procesamiento. Esto constituye un inconveniente especialmente en aquellos países en donde las CGV juegan un rol importante. La imputación de la totalidad del valor comercial al último país de origen puede sesgar la medición de los balances comerciales bilaterales, distorsionar el debate sobre el origen de estos desequilibrios y provocar que se tomen decisiones mal fundamentadas.^(b)

En este contexto, la OMC y la OCDE presentaron, en forma conjunta, una nueva base de datos de comercio internacional enfocada en el valor agregado por cada país en la producción de los bienes y servicios que exportan. La base contiene estimaciones para 57 países (entre ellos, los miembros de la OCDE y los asociados; también cuenta con estimaciones para la Argentina) correspondientes a los años 1995, 2000, 2005, 2008 y 2009. La información se encuentra desagregada en 18 actividades (OCDE y OMC, 2013 a y b).

Uno de los objetivos de esta iniciativa consiste en comprender con mayor profundidad el rol que juegan las importaciones de insumos intermedios y servicios en las exportaciones de los países. Este enfoque contribuiría a entender la interdependencia comercial y el rol de cada economía en las CGV. Además, permitiría perfeccionar el conocimiento sobre los mecanismos de transmisión de los shocks macroeconómicos y su impacto en los distintos eslabones de la cadena.

Por su parte, la UNCTAD también ha desarrollado su propia base de datos sobre comercio internacional (UNCTAD-EORA GVC) que comprende 187 países, abarca el período 1990-2010 y cubre entre 25 y 500 industrias, dependiendo del país (UNCTAD, 2013 a). Las exportaciones brutas se descomponen para identificar qué proporción se corresponde con valor agregado local y cuánto con valor agregado extranjero.

Existen otros proyectos que, utilizando distintas metodologías, buscan compilar tablas insumo-producto que podrían utilizarse para medir el comercio internacional en términos de valor agregado, entre ellos: el *Institute of Development Economies* asociado con la *Japanese External Trade Organization* (IDE-JETRO), la base de datos GTAP de la Universidad Purdue, y la *World Input-Output Database* (WIOD) –proyecto llevado adelante por un consorcio de 11 instituciones y financiado para la Unión Europea–.

a. Uno de los ejemplos más utilizados para ver el sesgo que se genera al imputar la totalidad del comercio de un producto al último país de origen de las exportaciones es el del *iPod*: cada vez que un país importa uno de estos dispositivos, el valor declarado en aduana se imputa íntegramente como importación procedente de China. Sin embargo, si bien es ensamblado en China, el *iPod* lleva microcircuitos japoneses, diseño estadounidense y pantallas planas coreanas. Por lo tanto, si se considera el origen nacional del valor agregado incorporado en esa importación, se observa que el grueso de su valor corresponde a una reimportación procedente de Japón y el resto debe imputarse a Estados Unidos y Corea. En realidad, menos del 10% del costo del precio de fábrica del producto corresponde a valor agregado por China (Dedrick *et al.*, 2010).

b. Por ejemplo, es muy común que se destaque el desequilibrio bilateral existente entre Estados Unidos y China. Sin embargo, si en vez de utilizar estadísticas comerciales convencionales se emplearan estadísticas sobre el valor agregado en el comercio se observa que en 2009 se está sobrestimando el déficit bilateral de los Estados Unidos con China en alrededor de un 30% (ver el informe de mayo de 2013 de la base de comercio en Valor Agregado de la OCDE y la OMC, disponible en <http://www.oecd.org/sti/ind/whatcantedatabasetellus.htm>). Del mismo modo, el déficit bilateral de los Estados Unidos con Corea o Japón aumentaría proporcionalmente a la reducción del déficit de los Estados Unidos con China.

Por lo tanto, de acuerdo con estos organismos, la integración en las CGV ofrecería una vía rápida hacia el desarrollo y la industrialización. En este sentido, destacan por ejemplo que se observa una correlación positiva entre el nivel de participación en las CGV y la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, tanto para países industrializados como para economías en desarrollo (UNCTAD 2013 a y b). Sin embargo, la entrada a este mundo de oportunidades no sería automática: para poder beneficiarse plenamente de las CGV, sería necesario disminuir los costos de los insumos intermedios y servicios y, así, mejorar la competitividad de las exportaciones en los

mercados globales. En base a estos argumentos, la OECD, la OMC y la UNCTAD extraen una serie de conclusiones y recomendaciones de política, entre las que se destacan las siguientes:

■ Necesidad de una mayor liberalización comercial de bienes:

Los aranceles y las barreras no arancelarias impactarían negativamente no sólo sobre los proveedores extranjeros sino también sobre los productores domésticos. En particular, las medidas que restringen las importaciones de insumos intermedios incrementarían los costos de producción y reducirían la habilidad de un país para competir en los mercados internacionales. En las palabras de uno de los mayores teóricos del libre comercio de la actualidad, el proteccionismo se volvería “destruccionismo”, ya que ahuyentaría la localización de etapas de las CGV (Baldwin, 2012). En consecuencia, la noción “tradicional” de que el acceso al mercado de un país debe darse bajo la lógica de reciprocidad⁷ resultaría contraproducente: la mejor respuesta a la nueva realidad de las CGV sería la liberalización unilateral.

Más aun, aquellos países que tomen primero la iniciativa liberalizadora (“*first movers*”) podrían obtener ventajas adicionales, ya que al acceder a insumos extranjeros baratos lograrían incrementar su participación y posicionarse en los mercados internacionales con economías de escala y de alcance, dificultando la competencia a nuevos participantes.

■ Liberalización comercial entendida en un sentido amplio:

La reducción arancelaria constituiría sólo el punto de partida. Las negociaciones comerciales deberían incluir también la liberalización en la esfera de los servicios, la inversión, la política de competencia, la propiedad intelectual y el movimiento temporario de trabajadores, entre otras cuestiones.

Así, por ejemplo, la liberalización de los servicios se justificaría porque el desempeño de las CGV depende del buen funcionamiento de la cadena logística y requiere redes de infraestructura y servicios complementarios eficientes. En cuanto a la liberalización de inversiones, se asume que las restricciones sobre las mismas desincentivan la integración en las CGV y podrían tener consecuencias negativas sobre los distintos eslabones de la cadena. Por otra parte, resulta necesario asegurar la protección de los derechos de propiedad intelectual, ya que estos son cruciales para proteger el capital basado en conocimiento que le permite a las empresas crear valor y competir en los mercados globales, e impiden la réplica de nuevos diseños y tecnologías por parte de firmas rivales.

■ Facilitación del comercio:

Por último, dentro del menú de recomendaciones para aumentar los beneficios de la inserción en las CGV, aparece la implementación de medidas de facilitación de comercio, por ejemplo, acciones tendientes a simplificar los procedimientos en puertos y aduanas, convergencia de estándares y requerimientos de certificación y celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo, entre otros. Este tipo de medidas ayudarían a agilizar el flujo regular de operaciones que requieren las CGV y, de esa manera, a atraer inversiones.

Esta visión de los organismos económicos internacionales coincide con lo que Milberg (2013) denomina visión “liberal” en el debate sobre política industrial en el marco de las CGV. En resumidas cuentas, para este enfoque la presencia de cadenas de valor implica apoyarse en la importación de insumos para mejorar el desempeño exportador, lo que provee una base para la liberalización amplia del comercio y la facilitación del intercambio. En cambio, según la visión denominada por dicho autor “desarrollista”, la presencia de las CGV aumenta la posibilidad de acceder a los mercados, incrementar el valor agregado y construir capacidades, tecnología y redes regionales. Según este autor, para capturar estas ganancias potenciales se necesita tanto de la política industrial como de la intervención del Estado en el comercio. La siguiente sección buscará desarrollar esta visión alternativa de los modos de inserción en la economía global, estrechamente relacionado con esta visión “desarrollista” de las CGV.

7 El concepto de reciprocidad en las negociaciones comerciales constituye uno de los principios fundamentales de las reglas comerciales multilaterales. Surgió en el artículo 17 de la Carta de La Habana y en el preámbulo del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) de 1947, formó parte de las reglas de todas las rondas de negociación y, finalmente, fue incorporada en el artículo XXVIII bis del GATT de 1994. La idea es que un país obtenga, a cambio de una reducción en su nivel de protección, una reducción equivalente en el nivel de protección de su socio comercial.

3. Situando el debate en perspectiva teórica: los aportes de los autores neo-schumpeterianos al análisis de las CGV y el desarrollo económico

Los trabajos anteriormente citados reconocen –aunque muy tímidamente– que la mera inserción de las empresas de un país en cadenas globales de valor no es un camino garantizado hacia el desarrollo económico. Por el contrario, el éxito de esta estrategia dependerá en gran medida de la ubicación que tengan dichas empresas en las CGV, ya que ésta será la que determine los beneficios obtenidos mediante la vinculación con las mismas. Así, algunas actividades de la parte “superior” de la cadena –diseño, investigación y desarrollo, producción de componentes avanzados–, y de la parte “inferior” de la cadena –marketing y distribución– tienden a generar mayor valor agregado que aquellas intermedias, por ejemplo, el ensamblado. De hecho, la evidencia empírica disponible confirma que las actividades intensivas en mano de obra están principalmente ubicadas en países en desarrollo y emergentes, mientras que las actividades intensivas en conocimiento se concentran en las economías desarrolladas.

Este punto, que pasa prácticamente desapercibido en los documentos de la OECD, la OMC y la UNCTAD, constituye la clave del aporte que buscaron realizar los autores neo-schumpeterianos que, hacia fines de los ´90, desarrollaron el concepto de cadenas globales de valor como una herramienta conceptual para comprender las oportunidades de desarrollo de las economías menos avanzadas (ver por ejemplo Gereffi *et al.*, 2001 y Kaplinsky, 2000 y 2004, entre otros). Según estos autores, el desafío para los países en desarrollo pasa en gran medida por identificar las formas en que pueden acceder a las actividades de alto valor agregado en las CGV, a través de un proceso generalmente conocido como “*upgrading*”, y lograr que dicha participación lleve al crecimiento sostenido en los niveles de ingreso.

Según esta concepción, el proceso de globalización habría originado una nueva división internacional del trabajo entre los países desarrollados, las economías de medianos ingresos que se están industrializando y los países en desarrollo más pobres. En este esquema, las actividades que generan mayores beneficios se encontrarían concentradas en los países industrializados de mayores ingresos, en tanto que el proceso de producción sería llevado a cabo por las economías en desarrollo. Dentro de este último grupo podrían distinguirse a los países emergentes que exhiben procesos productivos altamente competitivos –algunos de los cuales pueden producir componentes baratos a base de bajos salarios (como, por ejemplo, China, India, México, Corea del Sur, Singapur)–, de aquellas economías que sólo han podido integrarse en las CGV mediante la mano de obra barata y se encuentran atrapados dentro de un proceso de “crecimiento empobrecedor”, donde la actividad aumenta pero los retornos económicos disminuyen (por ejemplo, Bangladesh, República Dominicana) (Kaplinsky y Morris, 2001).

Esta nueva división mundial del trabajo sería resultado de que las barreras a la entrada en la industria manufacturera –que tradicionalmente estaba en manos de los países desarrollados– han ido cayendo en el tiempo, especialmente a partir de que cada vez más países –en particular, China y la India– fueron adquiriendo la habilidad de producir eficientemente manufacturas a costos bajos. Según estos autores, las principales rentas económicas primarias en la cadena de producción se encuentran en áreas distintas a la producción, tales como el diseño, el desarrollo de marcas y el marketing (ver por ejemplo Kaplinsky y Morris, 2001). Conscientes de esta situación, las empresas líderes tienden a externalizar todos aquellos aspectos del proceso de producción que no contribuyan a optimizar las rentas de las empresas (en general, los activos tangibles).

Como resultado de esta situación, se estaría generando una asimetría en la estructura de mercado de las CGV: mientras que existe una gran dispersión de la producción –competencia– en los sectores manufactureros de bajo valor agregado (es decir, entre los proveedores), se observa una fuerte tendencia hacia la concentración –oligopolio– de la industria a nivel global (*v.g.*, entre las empresas líderes) (Milberg, 2004). En este contexto, las firmas líderes, generalmente situadas en los países industrializados, son las que manejan las actividades intangibles, mientras que las empresas de los países en desarrollo se sitúan en eslabones altamente competitivos de la cadena, lo que los puede llevar a enfrentarse a una situación de “crecimiento empobrecedor”. He aquí la clave, según esta escuela neo-schumpeteriana, de la creciente desigualdad en la distribución de beneficios derivados de la inserción en las CGV.

América Latina proporciona un buen ejemplo de esta dualidad. De acuerdo con Kosacoff y López (2008), las formas predominantes de inserción de los países latinoamericanos dentro de las CGV, basadas en maquilas y zonas de procesamiento, dieron lugar a esquemas en donde los países de la región se especializaron en etapas trabajo-intensivas de la cadena, que reposan principalmente en ventajas pecuniarias (en lugar de descansar en el desarrollo de capacidades locales) y que funcionan como modelos de enclave cuyos frutos no se transfieren al resto de la economía. Además, estos esquemas están sujetos a amenazas de relocalización hacia otros países con costos

laborales más bajos, tornándose muy dependientes de la existencia de costos de transporte relativamente elevados para ciertas mercancías y/o de preferencias arancelarias. En el mismo sentido, Heidrich y Williams (2011) sostienen que, si bien las cadenas orientadas a la exportación han generado importantes beneficios económicos en América Latina, también han presentado una serie de desafíos en términos de su contribución al desarrollo económico y social de los países de la región. Más específicamente, su aporte potencial se ha visto restringido por la poca cantidad y la baja calidad de empleos creados, por la falta de integración con el resto de la economía y por el riesgo de quedar atrapados en la producción de bienes con bajo valor agregado. Similares conclusiones se obtienen en el último Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013), en el que se observa una gran heterogeneidad entre los países de la región en cuanto a la participación en las cadenas de valor.⁽⁸⁾

En el marco de este diagnóstico, la receta propuesta por los autores neo-schumpeterianos es la creación de los incentivos adecuados para que las empresas nacionales puedan avanzar en el proceso de escalar las cadenas de producción, desde eslabones básicos hacia aquellos en los que se incorpora mayor valor agregado y que, por tanto, generan mayores ingresos. Humphrey y Schmitz (2002), por ejemplo, distinguen cuatro tipos de *upgrading*: i) de procesos, que implica producir más eficientemente, ya sea utilizando tecnología superior o mediante la reorganización de los sistemas productivos, dentro de la empresa o mejorando las relaciones con otros eslabones de la cadena; ii) de productos, que requiere producir bienes con mayor grado de sofisticación; iii) funcional, que entraña el desplazamiento hacia actividades que requieran mayores capacidades; y iv) intersectorial, que conlleva el traslado hacia otros sectores.⁽⁹⁾

Parte de esta literatura sostiene que es posible determinar una trayectoria de jerarquización exitosa, que comienza con el *upgrading* de procesos, luego se continúa con el de productos, después con el funcional y por último con el intersectorial. De esta manera, las empresas comienzan ensamblando y luego se van desplazando, primero hacia la producción manufacturera y luego hacia el diseño o el marketing. Por último, pueden llegar a moverse hacia una nueva cadena (Gereffi y Fernández Stark, 2011). Esto se corresponde con la experiencia de algunas empresas del Este asiático, que basaron su éxito en la transición de producción OEA ("*original equipment assembling*"), es decir ensamblaje con poco valor agregado bajo contratos con un comprador global; a producción OEM ("*original equipment manufacturing*"), que implica producir un producto que llevará la marca de la empresa multinacional, totalmente diseñado por ella; luego a ODM ("*own design manufacturing*"), en donde si bien el diseño básico del producto todavía lo hace la empresa trasnacional, la firma local integra las partes y componentes y realiza el diseño de detalle; y, por último, a OBM ("*own brand manufacturing*"), donde la firma local no sólo se ocupa del diseño en su conjunto, sino también de la comercialización (Gereffi, 1999).

En suma, el proceso de industrialización producido dentro del contexto de las CGV⁽¹⁰⁾ implica el *upgrading* hacia funciones que generan mayor valor agregado dentro de una determinada cadena o hacia nuevas cadenas que agregan más valor (Milberg *et al.*, 2013; Gereffi y Sturgeon, 2013). A diferencia de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), donde los países buscan restringir las importaciones, y de la industrialización basada en exportaciones (generalmente conocido como modelo EOI, por su sigla en inglés), donde se concentran en promover las exportaciones, en el caso de la industrialización en el marco de las CGV el énfasis debe ponerse en cómo emplear los insumos intermedios para capturar más valor dentro de las cadenas. Por definición, una estrategia de desarrollo basado en la inserción en CGV implica importar insumos intermedios para poder producir los bienes que serán exportados. Sin embargo, en general la forma de lograr el *upgrading* es a través de la posterior producción doméstica de esos mismos productos, lo que conlleva algún tipo de intervención estatal. Por lo tanto, concluyen estos autores, si bien en ciertas circunstancias el proteccionismo puede resultar contraproducente, en otras se torna necesario. Al mismo tiempo, este tipo de industrialización se apoya en la generación de vínculos fuertes con la base de proveedores de las CGV, establecidos en los países en desarrollo. En consecuencia, las importaciones necesarias para producir las exportaciones involucran necesariamente un alto grado de comercio Sur-Sur (Milberg *et al.*, 2013).⁽¹¹⁾

8 En la misma línea, Prochnik (2010) encuentra que, si bien algunos países de América Latina tuvieron éxito para insertarse en las CGV en ciertos sectores específicos, fundamentalmente debido a la IED, en otros países de la región se generó una dependencia excesiva de algunos mercados (por ejemplo, de Estados Unidos en el caso de México) y de ciertos productos, en particular de las *commodities*.

9 Existen otros mecanismos además del *upgrading* para poder agregar mayor valor dentro de las CGV. Günther y Alcorta (2011) distingue tres tipos de estrategias: i) diversificación industrial (estrategias que buscan incentivar la creación de nuevas industrias), ii) expansión industrial y *upgrading* (buscan mejorar la capacidad de las industrias existentes), y profundización industrial (buscan crear nuevos encadenamientos y complementariedades aguas arriba y aguas abajo dentro de una industria existente).

10 Algunos autores lo denominan industrialización por especialización vertical (*vertically specialized industrialization*, VSI) (Milberg *et al.*, 2013), otros industrialización orientada a las CGV (Gereffi y Sturgeon, 2013).

11 Después de la crisis internacional de 2008 muchos países incluso están trasladando sus mercados de exportación del Norte al Sur. Asimismo, las economías emergentes están incrementando sus redes de proveedores locales y volcándose hacia cadenas regionales.

Desde el punto de vista del diseño de políticas públicas para el desarrollo económico, el que interesa particularmente a este trabajo, quizás la conclusión más interesante que puede extraerse de esta literatura es que los procesos de *upgrading* no son automáticos, difieren entre industrias y países y requieren la intervención estatal. Como bien reconoce la UNCTAD (2013 b), inserción a las CGV y desarrollo económico no son sinónimos: si bien una mayor integración a las cadenas de valor puede generar beneficios a largo plazo, la evidencia indica que relativamente pocos países en desarrollo han logrado incrementar su porción de valor agregado doméstico y construir nuevas habilidades y capacidad productiva a través de este medio.

En este marco, las políticas públicas tienen un rol protagónico a la hora de maximizar los beneficios que pueden obtenerse de la integración a las CGV. Según la OCDE y la OMC, el papel del Estado para acompañar a sus empresas en estos procesos de *upgrading* se limitaría a las típicas recetas pro-mercado: aumentar la competencia para incentivar a las empresas a mejorar su productividad; fomentar un sector empresarial dinámico; invertir en bienes públicos; y proveer un marco de condiciones para apoyar la inversión privada en esas áreas. Más allá de que exista alguna evidencia empírica que sustente el posible éxito de este tipo de recomendaciones de política, los trabajos omiten una serie de cuestiones que hacen a las herramientas con que cuentan (o no cuentan) los países en desarrollo para nivelar el campo de juego y, de esa manera, generar o atraer hacia sus territorios aquellas actividades que agregan un mayor valor. Así, por ejemplo, la OCDE adopta una posición bastante ambigua en torno al rol de los derechos de propiedad intelectual y omite totalmente cualquier referencia a cuestiones tales como las regulaciones internacionales en materia de protección de inversiones y las estructuras arancelarias de los países desarrollados.

En cuanto al primero de estos aspectos, cabe destacar que las actividades de las CGV que implican mayores barreras de entrada –y, por lo tanto, ofrecen mayores retornos– son eminentemente intangibles: se trata en general de tareas intensivas en conocimientos y habilidades, que están incorporadas en los sistemas organizacionales. Este tipo de conocimientos, tácitos por naturaleza, están protegidos por importantes barreras naturales a la entrada (Kaplinsky y Morris, 2001). Pero, además, cuentan con una protección adicional artificial, producto de la protección de los derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, los derechos de autor son válidos por más de 70 años y las marcas son perpetuas, representando una forma absoluta e inmutable de renta económica. Lo mismo aplica al caso del desarrollo de nuevas tecnologías, que cuentan con una protección patentaria mínima de 20 años. Esto explica el gran interés de los países desarrollados –en particular de Estados Unidos– en la protección de los derechos de propiedad intelectual (Kaplinsky, 2000 y 2004).

Un comentario similar puede hacerse con respecto a las disciplinas internacionales en materia de admisión y trato de inversiones extranjeras. La maraña de reglas existentes en la materia en los planos multilateral (Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio –TRIMs, por su sigla en inglés– y el modo de prestación de servicios mediante presencia comercial de servicios del Acuerdo sobre Servicios –GATS, por su sigla en inglés–); regional (capítulos de inversiones en acuerdos de preferencias comerciales como, por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte –NAFTA, por su sigla en inglés–); y bilaterales (los miles de acuerdos bilaterales de inversión existentes, más conocidos por su sigla en inglés como BITs) imponen una serie de obligaciones que impiden a los países en desarrollo implementar, entre otras, políticas destinadas a seleccionar qué tipo de inversiones ingresarán en sus mercados o a extraer mayores beneficios de las inversiones que lo hacen (por ejemplo, a través de requisitos de desempeño).

En el mismo sentido, como bien señala Milberg (2004), los aranceles se han reducido mucho más en los sectores de bajo valor agregado, en parte como un objetivo explícito de programas como los derivados de la Convención de Lomé de la Unión Europea o del establecimiento de zonas de procesamiento de exportaciones, que se concentraron en los sectores de indumentaria (uno de los sectores manufactureros que genera menor valor) y de electrónicos (las partes y componentes eléctricos producidos en las zonas de procesamiento generalmente se sitúan en la parte de menor generación de valor dentro de los productos eléctricos). Más aun, en el caso de los productos agrícolas y los alimentos, el valor agregado por los países en desarrollo proveedores de mercados industrializados ha estado históricamente restringido por el escalonamiento arancelario y las barreras no arancelarias impuestas por las economías desarrolladas (Bhatia, 2013).

Siguiendo esta línea, *South Centre* (2013) sostiene que las reglas y negociaciones en el marco de la OMC deberían permitir: i) el empleo de flexibilidades por parte de los países en desarrollo, en particular, que se completen las agendas sobre Trato Especial y Diferenciado y las Cuestiones relativas a la Aplicación en la Ronda Doha¹²; ii) la

12 Incluye temas que ayudarían al desarrollo industrial tales como: medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMs, por su sigla en inglés), la revisión del artículo XVIII del GATT sobre asistencia gubernamental para el desarrollo económico, el refuerzo del artículo XXVIII sobre industria naciente, Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por su sigla en inglés) y transferencia de tecnología para países menos adelantados.

utilización estratégica de aranceles y otras herramientas de política comercial para el desarrollo industrial y agrícola; iii) espacio de política en la regulación de los sectores de servicios de modo tal que incentive la inversión doméstica y la expansión de la producción de capacidades en servicios; y iv) ciertas precauciones en relación a la consolidación de los compromisos relacionados con la Facilitación del Comercio, ya que estos muchas veces insumen importantes esfuerzos y no siempre se ajustan a las necesidades de los países en desarrollo.

Por otro lado, los documentos de la OCDE, OMC y UNCTAD omiten también hacer mención a otro de los aportes fundamentales de literatura “clásica” sobre el tema: gran parte de las decisiones acerca de la localización de las distintas actividades de una cadena de valor en diferentes ubicaciones geográficas dependerá de decisiones tomadas en aquellos eslabones de la misma desde donde las mismas son “gobernadas”.

Las formas de gobierno de las cadenas de valor pueden variar desde relaciones independientes (de mercado) hasta estructuras jerárquicas (de integración vertical), dependiendo de la complejidad de la información que deben compartir los distintos actores de la cadena, la forma en que se codifica la información necesaria para producir y el nivel de competencia de los proveedores (Gereffi *et al.*, 2005).⁽¹³⁾ El hecho de que una CGV dada adopte uno u otro tipo de estructura de gobierno incidirá en las posibilidades de *upgrading*. El apoyo de las empresas líderes de la cadena para proyectos que mejoren las capacidades de las firmas de los países en desarrollo depende de que ello contribuya a sus propias ganancias. Y, dado que las empresas líderes se reservan las decisiones más importantes de la cadena, pueden actuar dificultando o incluso impidiendo el desarrollo de las empresas subordinadas. Así, por ejemplo, en aquellas cadenas con esquemas de gobierno de tipo cautivo, en el que las empresas líderes se concentran en las actividades intensivas en conocimiento y sólo transmiten una serie de requisitos técnicos a sus proveedores, el intercambio de activos intangibles que estimule el proceso de aprendizaje tenderá a ser limitado. En consecuencia, bajo este tipo de gobierno, los procesos de jerarquización más observados serán los de productos y procesos. En cambio, en estructuras de gobierno más horizontales son más comunes las relaciones de cooperación entre empresas, lo que hace más factibles los procesos de *upgrading* funcional que, junto con el *upgrading* intersectorial, son los que asegurarían las mayores oportunidades de desarrollo a largo plazo.

De nuevo, en materia de diseño de políticas públicas, la reflexión más relevante que surge de este último punto es que los gobiernos que busquen incentivar la industrialización deben tener en cuenta las relaciones de poder dentro de la cadena, y los intereses y estrategias de las firmas líderes y de las redes de proveedores (ya sea que cooperen o compitan con las firmas locales). En este contexto, la política industrial necesita promover la capacidad de los productores domésticos para vincularse de manera directa con las CGV y construir capacidad y habilidades en respuesta a las necesidades del sector privado (Milberg *et al.*, 2013; Gereffi y Sturgeon, 2013).

Una segunda reflexión que busca presentar este trabajo se relaciona con los supuestos implícitos en los que la OMC, la OCDE y la UNCTAD parecen basar sus recomendaciones. De manera muy simplificada, podría afirmarse que, por detrás de las conclusiones de estos organismos, aparece muy fuertemente el siguiente razonamiento: la desgravación arancelaria sobre la importación de insumos traerá aparejada una mejora en la competitividad externa de la economía y esto, a su vez, derivará en un incremento en las exportaciones y –por lo tanto– del ingreso. Este argumento reposa en al menos dos supuestos implícitos que, como veremos, ignoran la diferencia en las estructuras productivas de los distintos países y solamente son válidos en ciertos casos especiales, que no necesariamente abundan en el mundo real y, en particular, en la periferia.

En primer lugar, se presume que existe una alta elasticidad de las exportaciones y que, por lo tanto, éstas responden vigorosamente ante un cambio en el precio. Esto puede no ser así para muchos países en desarrollo, sobre todo para aquellos cuyas exportaciones están constituidas mayoritariamente por productos primarios o por manufacturas basadas en recursos naturales, que encuentran limitaciones físicas o naturales para aumentar su producción.⁽¹⁴⁾

Por otra parte, aún en el caso de países con una alta elasticidad precio de las exportaciones, el aumento de las mismas no implicará necesariamente una mejora en el producto bruto. En efecto, una reducción de aranceles de los insumos intermedios puede derivar en una contracción del producto y del empleo si existe una elevada tasa de sustitución en la utilización de insumos, esto es, si existe una alta propensión de las firmas locales a cambiar

13 Gereffi *et al.* (2005) distinguen cinco distintos tipos de estructuras de gobierno: i) *de mercado*, que suponen transacciones relativamente simples y poca coordinación entre los actores de la cadena; ii) *modular*, donde las especificaciones de producción son más complejas pero fáciles de codificar; iii) *relacional*, en las que los compradores y vendedores dependen de información compleja y que no se puede transmitir fácilmente y se requiere una coordinación cercana; iv) *cautiva*, donde un grupo de proveedores depende de uno o muy pocos compradores y que suponen la presencia de asimetrías de poder en la cadena; y v) *jerárquica*, o de integración vertical, que conllevan la propiedad de las empresas proveedoras por parte de la firma líder.

14 Por ejemplo, en el caso de Argentina, Berrettoni y Castresana (2009) estimaron, a través de un estudio econométrico, una baja elasticidad precio para las exportaciones.

los proveedores locales por otros externos ante un abaratamiento de los insumos importados. Si la caída en la producción de bienes intermedios locales no es compensada por un incremento mayor en las exportaciones o en el consumo doméstico de bienes finales, el resultado general será una contracción en el ingreso de la economía en su conjunto. La conclusión es que el efecto contractivo de la medida puede superar muchas veces al expansivo, aún cuando las exportaciones sean sensibles a los cambios en el costo de producción.⁽¹⁵⁾

Por último, cabe señalar una debilidad adicional al argumento de la OMC, la OCDE y la UNCTAD, que podría enmarcarse dentro del problema de la “*falacia de la composición*”: aún cuando fuera factible la inserción de los países en desarrollo por la vía del *upgrading*, por definición la cadena de producción siempre incluirá un eslabón trabajo-intensivo, de escaso valor agregado y competitivo en precio. Si esto es así, no todos los países en desarrollo podrán insertarse al mismo tiempo en los eslabones de mayor valor agregado de las CGV. Así, por ejemplo, siempre será necesario que exista un eslabón básico que se encargue de ensamblar los componentes de alto valor agregado producidos en los eslabones sofisticados de la cadena. En otras palabras, el estímulo que desde los organismos económicos internacionales se está otorgando a la inserción a las CGV como política desarrollo tiene un límite natural: no todos los países podrán beneficiarse en la misma medida de esta estrategia al mismo tiempo.⁽¹⁶⁾

4. Reflexiones finales: ¿hacia una agenda de investigación del fenómeno de las CGV desde una óptica Sur?

Las CGV parecen perfilarse como una herramienta analítica de largo alcance y un tema de discusión obligado en diversos foros económicos internacionales en los próximos años. El tema fue retomado con creciente protagonismo en las agendas de investigación de instituciones internacionales como la OCDE, la OMC y la UNCTAD, y comenzó a ser incluido en las agendas de negociación de diversos foros como la OCDE y el G20. La importancia que está cobrando esta herramienta analítica llega al punto de ser presentada como un nuevo paradigma de desarrollo superador, que vendría a reemplazar otros paradigmas como la ISI en los países latinoamericanos y el modelo *export-led* de los países del sudeste asiático.

De acuerdo con los representantes de este naciente *mainstream* del desarrollo económico post-globalización, la integración en las CGV ofrecería una vía rápida hacia el desarrollo y la industrialización. Por lo tanto, los países en desarrollo deberían concentrar sus políticas en la integración en estas cadenas, promoviendo la inserción de las empresas nacionales en ciertas actividades específicas en vez de en industrias completas.

Sin embargo, como se argumentó en las secciones precedentes, la irrupción del fenómeno de las CGV en la literatura económica internacional tuvo lugar muchos años antes de su reciente y repentina aparición en las agendas de investigación de instituciones como la OCDE, la OMC y la UNCTAD. Más importante aún, el presente trabajo buscó demostrar que, en su concepción original neo-schumpeteriana, las recomendaciones de política pública que se extrajeron de esta herramienta analítica distaban mucho de las propuestas por estos organismos económicos internacionales. En efecto, lejos de proponer como estos últimos una agenda de liberalización comercial y desregulación de las inversiones, autores como Kaplinsky, Gereffi, Milberg y otros destacaron la importancia de identificar las barreras –tanto naturales como artificiales– que dificultan las posibilidades de las empresas de países en desarrollo para ascender hacia eslabones de las CGV con mayores retornos. Una primera reflexión que surge del presente trabajo es, por lo tanto, la necesidad de recuperar esta visión originaria, mucho más sofisticada y compleja, de la relación entre cadenas globales de valor y políticas públicas para el desarrollo económico.

Desde esta perspectiva, la mera participación en las CGV no implica, *a priori*, un aspecto positivo para las perspectivas de desarrollo económico de un país. Para que dicha participación sea efectiva, debe estar acompañada de un conjunto de factores que permita a las empresas locales escalar los eslabones de la cadena facilitando así la absorción de los potenciales beneficios derivados de la inserción en las CGV. En otras palabras, la jerarquización debería permitir

15 Ver Michelena (por publicarse), que efectúa un análisis detallado de los efectos macroeconómicos de una liberalización unilateral de aranceles a partir de un modelo de equilibrio general, en donde los resultados dependen de los valores que pueden tomar la elasticidad precio de las exportaciones y la tasa de sustitución de insumos.

16 Se observa también en la literatura una creciente preocupación de que una mayor participación en las CGV esté relacionada con un deterioro de las condiciones sociales o laborales, es decir que no haya una correspondencia entre el *upgrading* económico y el social (Ver por ejemplo Barrientos et al., 2010; Gereffi y Fernández Stark, 2011).

que los países en desarrollo se alejen de las actividades de menor valor agregado, donde la competitividad depende solamente de los costos y las barreras a la entrada son bajas.

De nuevo, estos procesos de *upgrading* son mucho menos lineales y automáticos de lo que los documentos de la OMC y la OCDE parecen sugerir y, como suele ser el caso, difieren entre industrias y países. Las posibilidades de jerarquización dependen de varios factores, entre los que se encuentran aquellos señalados por la OCDE-OMC, esto es, aspectos de las economías locales que influyen en el “ambiente de negocios” (por ejemplo: la estabilidad macroeconómica e institucional, las políticas públicas vigentes, la disponibilidad de capital humano, la capacidad tecnológica y de absorción de las empresas, el acervo de infraestructura y los sistemas de innovación). Sin embargo, también son de vital importancia otros aspectos, sobre los que los organismos internacionales parecen guardar silencio, entre los que se destacan: i) las decisiones que se toman desde los eslabones donde se gobiernan las cadenas –generalmente situados en países centrales– sobre la localización de las distintas actividades y la división de trabajo al interior de la cadena; y ii) las limitaciones que las reglas económicas internacionales imponen sobre distintas herramientas de política pública que permitirían a los países en desarrollo generar los incentivos correctos para ir escalando en las cadenas de valor (entre ellas, la protección internacional de los derechos de propiedad intelectual, la protección internacional de las inversiones y la estructura arancelaria de los países desarrollados).

El sorprendente protagonismo que está cobrando el análisis de las CGV en las agendas de organismos y foros internacionales tendrá seguramente un impacto en el diseño de las políticas y reglas económicas internacionales que se implementarán en los próximos años. Sin embargo, por el momento son pocos los esfuerzos realizados desde el Sur y, en particular, desde la región, para avanzar en un análisis crítico de los avances que se están realizando en estos centros de pensamiento, la mayoría de ellos con una visión estrechamente cercana a los intereses de los países desarrollados. Este trabajo busca dar el primer paso en esta urgente tarea de plantear una agenda de investigación que, entre otros, incluya interrogantes como: ¿en qué medida las diferentes formas de gobierno de las cadenas de valor influyen sobre las posibilidades de que las economías menos avanzadas incorporen actividades con mayor valor agregado?; ¿qué herramientas de política pública están aún disponibles para los países en desarrollo que deseen crear incentivos para atraer aquellos eslabones de la cadena con mayores retornos?; ¿en qué medida las recomendaciones de la OCDE-OMC y otros de fortalecer las disciplinas internacionales en materia de protección de inversiones o derechos de propiedad intelectual no implicarán una reducción de este espacio de política pública? De la misma manera, si estamos dispuestos a descartar la propuesta lineal de que el camino para una integración exitosa a las CGV depende casi exclusivamente de la liberalización comercial y desregulación de las inversiones, cabría preguntarse qué ejemplos concretos de políticas públicas se han propuesto para crear los incentivos adecuados para que las empresas nacionales escalen los eslabones de las cadenas en las que están insertas y qué tan accesibles son estas propuestas para países en desarrollo que, muchas veces, tienen restricciones presupuestarias que limitan su margen de acción.

Lejos de intentar ser exhaustiva, esta lista de preguntas busca mostrar la urgente necesidad de analizar críticamente los estudios sobre el fenómeno de las CGV– y las recomendaciones de política pública derivados de ellos– que se reproducen y propongan rápidamente, especialmente en centros de pensamiento vinculados a los países desarrollados, y a iniciar una agenda de investigación en la materia que refleje los intereses de los países en desarrollo.

Referencias

- Baldwin, Richard (2012). "WTO 2.0: Global governance of supply chain trade". CEPR Policy Insight N° 64, diciembre.
- Barrientos, Stephanie, Gary Gereffi y Arianna Rossi (2010). "Economic and social upgrading in global production networks: developing a framework for analysis". Working Paper 3. Capturing the Gains. Julio.
- Berrettoni, Daniel y Sebastián Castresana (2009). "Elasticidades de comercio de la Argentina para el período 1993-2008". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 16: 85-97.
- Bhatia, Ujal Singh (2013). "The globalization of supply chains: policy challenges for developing countries". En *Global value chains in a changing world*, Deborah K. Elms y Patrick Low (editores), 313-328. Geneva: World Trade Organization.
- Cattaneo, Olivier, Gary Gereffi y Cornelia Staritz (editores) (2010). "Global value chains in a postcrisis world. A development perspective". Washington, D.C.: The World Bank.
- CEPAL (2013). "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lentapostcrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional". Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Dedrick, Jason, Kenneth L. Kraemer y Greg Linden (2010). "Who profits from innovation in global value chains? A study of the iPod and notebook PCs". *Industrial and Corporate Change*, 19 (1): 81-116.
- Gereffi, Gary (1999). "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain". *Journal of International Economics*, 48 (1): 37-70.
- Gereffi, Gary (2006). "The new offshoring of jobs and global development". ILO Social Policy Lectures, International Institute for Labour Studies. Geneva: International Labour Organization.
- Gereffi, Gary, John Humphrey, Raphael Kaplinsky y Timothy Sturgeon (2001). "Introduction: globalisation, value chains and development". IDS Bulletin 32.3. Institute of Development Studies.
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005). "The governance of global value chains". *Review of International Political Economy*, 12 (1): 78-104.
- Gereffi, Gary y Karina Fernández-Stark (2011). "Global value chain analysis: a primer". Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), Duke University.
- Gereffi, Gary y Timothy Sturgeon (2013). "Global value chain-oriented industrial policy: the role of emerging economies". En *Global value chains in a changing world*, Deborah K. Elms y Patrick Low (editores), 329-360. Geneva: World Trade Organization.
- Heidrich, Pablo y Zoe Williams (2011). "Global production chains in Latin America: challenges for inclusive and sustainable growth". *Trade and Inclusive Growth Series*, Brief N°72. Septiembre. LATN.
- Humphrey, John y Hubert Schmitz (2002). "Developing country firms in the global economy: governance and upgrading in global value chains". INEF Report N° 61.
- Kaplinsky, Raphael (2000). "Globalisation and unequalisation: what can be learned from value chain analysis?". *The Journal of Development Studies*, 37 (2): 117-146.
- Kaplinsky, Raphael (2004). "Spreading the gains from globalization: what can be learned from value-chain analysis?". *Problems of Economic Transition*, 47 (2): 74-115.
- Kaplinsky, Raphael y Mike Morris (2001). "A handbook for value chain research". International Development Research Centre – IDRC.

Kosacoff, Bernardo y Andrés López (2008). "América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades". *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 2 (1): 18-32.

Michelena, Gabriel (por publicarse). "Las cadenas globales de valor y sus implicancias para las economías semi industrializadas".

Milberg, William (2004). "The changing structure of trade linked to global production systems: what are the policy implications?". *International Labour Review*, 143 (1-2): 45-90.

Milberg, William (2013). "Industrial policy when global value chains matter". Presentado en Multi-year Expert Meeting on Enhancing the Enabling Economic Environment at all Levels in Support of Inclusive and Sustainable Development, UNCTAD, 16-17 de abril.

Milberg, William, Xiao Jiang y Gary Gereffi (2013, en prensa). "Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization". En *Industrial Policy for Economic Development: Lessons from Country Experiences*, Irmgard Nubler, José Manuel Salazar-Xirinachs y Richard Kozul-Wright (editores). Geneva: ILO-UNCTAD.

OCDE (2013 a). "Trade policy Implications of global value chains: contribution to the report on global value chains". Working Party of the Trade Committee. Febrero.

OCDE (2013 b). "Drawing the benefits from global value chains – draft synthesis paper". Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Investment Committee. Marzo.

OCDE (2013 c). "Trade Policy Implications of Global Value Chains". Disponible en http://www.oecd.org/sti/ind/Trade_Policy_Implications_May_2013.pdf.

OCDE (2013 d). "Interconnected economies: benefiting from global value chains". Paris: OECD Publishing.

OCDE y OMC (2012). "Trade in value-added: concepts, methodologies and challenges". Disponible en <http://www.oecd.org/sti/ind/49894138.pdf>.

OCDE y OMC (2013 a). "OECD-WTO database on trade value-added – first estimates: 16 January 2013". Disponible en http://www.oecd.org/sti/ind/TIVA_stats%20flyer_ENG.pdf.

OECD y OMC (2013 b). "OECD-WTO database on trade value-added – May 2013 release". Disponible en <http://www.oecd.org/sti/ind/TIVA%20flyer%20FINAL.pdf>.

Prochnik, Víctor (2010). "América Latina en las cadenas globales de valor". Red Mercosur de Investigaciones Económicas, Serie Policy Briefs N°6, abril.

South Centre (2013). "Global value chains (GVCs) from a development perspective". Analytical Note SC/TDP/AN. Julio. Geneva: SouthCentre.

Sydor, Aaron (editor) (2011). "Global value chains: impacts and implications. Trade policy research 2011". Foreign Affairs and International Trade, Minister of Public Works and Government Services, Canadá.

UNCTAD (2013 a). "Global value chains and development. investment and value added trade in the global economy. A preliminary analysis". New York & Geneva: United Nations.

UNCTAD (2013 b). *World investment report 2013. Global value chains: investment and trade for development*. New York & Geneva: United Nations.

USAID (2011). "Value chain development". Microlinks. Disponible en <http://microlinks.kdid.org/topics/value-chain-development>.

USITC (2011). "The economic effects of significant U.S. import restraints. Seventh update 2011. Special topic: global supply chains". Washington, D.C.: United States International Trade Commission.

World Economic Forum (2012). "The shifting geography of global value chains: implications for Developing Countries and trade policy". Global Agenda Council on the Global Trade System.

América Latina en las exportaciones argentinas: la importancia del mercado regional en la calidad de la inserción internacional

Daniel Berrettoni*

Resumen

En las últimas tres décadas, América Latina duplicó su participación en las exportaciones argentinas, pasando del 20% al 40% del total de ventas que la Argentina destina al mundo. Más allá de este crecimiento en su peso como mercado, aspectos cualitativos como la composición y la diversificación de las exportaciones a la región juegan un papel muy relevante en el comercio exterior argentino.

En las exportaciones argentinas que tienen como destino la región ALADI se observa una mayor participación de los bienes industriales, con productos que tienen un mayor contenido tecnológico, en comparación con las ventas al resto del mundo. En particular, se destacan las exportaciones al mercado regional de manufacturas con tecnología media como los productos automotrices, que representan un 25% del total exportado. En cambio, en la composición de las exportaciones al resto del mundo juegan un papel más relevante los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales, que representan el 83% de las ventas, contra un 50% en el caso de las exportaciones a la región ALADI.

Por otro lado, las ventas a los países de ALADI tienen un nivel de diversificación mucho mayor en comparación con el que evidencian las exportaciones al resto del mundo, además de destinarse una cantidad muy superior de productos a la región latinoamericana. Existe un número significativo de productos que dependen de la región (ya sea porque solo se venden a dicho mercado o porque allí se destina la mayor proporción de las exportaciones al mundo), entre los que se destacan algunas manufacturas de alta tecnología.

Al interior de la región ALADI se observan diferencias significativas en las exportaciones argentinas. Algunos destinos muestran alto nivel de diversificación y baja participación relativa de productos con base en los recursos naturales (los países del MERCOSUR, México y Bolivia) mientras que otros (como Perú y Colombia) muestran un perfil más parecido a los de los mercados extrarregionales, con mayor concentración y alta participación de productos basados en recursos naturales.

Por último, el análisis de los principales productos exportados a cada uno de los mercados ALADI muestra que la Argentina tiene altas preferencias relativas en el mercado brasileño en relación con sus competidores. En cambio, en países como Uruguay y Paraguay, a pesar de las altas preferencias, la Argentina tiene un acceso preferencial muy similar al de los productos con origen en otros países. Finalmente, en mercados como Chile, México y Perú los productos argentinos compiten en pie de igualdad con sus competidores en materia de preferencias arancelarias.

* El autor agradece los valiosos comentarios de Gustavo Ludmer, Sofía Saposnik y Carlos Galperín así como la asistencia en la confección de los gráficos de la sección IV de Ana Zamorano.

1. Introducción

Además del grado de inserción en la economía internacional, los aspectos cualitativos son fundamentales al momento de juzgar el éxito de la integración comercial de un país. Economías muy vinculadas al mundo a través del comercio, pero que exportan unos pocos productos básicos, suelen tener ingresos por exportaciones altamente volátiles, lo que puede afectar las decisiones de inversión y, por tanto, el crecimiento de la producción aun cuando dicho tipo de productos evidencie una tendencia a precios más altos, como en la última década.

Es así como una de las características más evidentes que diferencia a las economías en desarrollo de las desarrolladas se manifiesta a través de la mayor cantidad y calidad de los bienes y servicios que producen y comercian estas últimas. La evidencia empírica muestra una relación positiva entre el nivel de desarrollo y la diversificación productiva de los países hasta altos niveles de producto per cápita (Imbs y Wacziarg, 2003).

La diversificación de la estructura productiva puede estar asociada con el crecimiento del mercado interno, pero resulta evidente que para los países pequeños y medianos integrados a la economía mundial las oportunidades se potencian cuando se logra diversificar las ventas a los mercados externos. En este sentido, Lederman y Maloney (2003) demostraron que existe una relación positiva entre crecimiento y diversificación exportadora⁽¹⁾.

Algunos países en desarrollo siguieron con éxito políticas que los condujeron a estructuras productivas y comerciales más parecidas a las de las economías desarrolladas. Los países del Este de Asia, además de incrementar su participación en el comercio internacional, lograron diversificar sus ventas por encima de los indicadores para la región de América Latina (Agosin, 2009). La evidencia muestra que la integración regional jugó un papel significativo en este proceso, en el cual los países más grandes de la región fueron ejes de integración productiva y articulación con la economía mundial (Ng y Yeats, 2003).

A partir de la experiencia del Este de Asia, cabe preguntarse sobre el perfil de la integración comercial y productiva de la Argentina en la economía mundial y sobre el rol que el MERCOSUR y el resto de la región latinoamericana han tenido y pueden tener para mejorar la calidad de dicha inserción.

La sección 2 del presente trabajo realiza una síntesis de los acuerdos firmados por la Argentina en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁽²⁾, y brinda una primera aproximación a las condiciones de acceso relativo que nuestro país tiene en los distintos países de la región. La sección 3 compara el mercado regional con el resto del mundo desde el punto de vista de la diversificación y de los tipos de productos que la Argentina exporta a ambos destinos. En la sección 4 se realiza un análisis de las diferencias entre los distintos países de ALADI y de las condiciones de competencia que enfrenta la Argentina en dichos mercados. Por último, la sección 5 está dedicada a los comentarios finales.

2. Mapa de acuerdos comerciales con la región: descripción, alcance y grado de profundidad de los acuerdos firmados con los países de América Latina

Esta sección tiene la intención de describir la situación de acceso relativo en materia arancelaria que tiene la Argentina en los mercados de la región ALADI. Para alcanzar dicho objetivo, se describe en primer lugar de manera breve la historia de los acuerdos que la Argentina alcanzó con los países de ALADI, para luego ilustrar las preferencias que recibe en la región, clasificando los mercados de acuerdo con el acceso relativo que tienen las exportaciones argentinas frente a los competidores regionales y extrarregionales.

Desde la década de los ochenta, la Argentina fue firmando distintos compromisos en materia de integración que permitieron una progresiva desgravación arancelaria con los países de ALADI. En los primeros años la tendencia

1 Estos autores también encontraron una asociación positiva entre abundancia de recursos naturales y crecimiento, contradiciendo la hipótesis conocida como "la maldición de los recursos naturales" (Sachs and Warner, 2001).

2 El presente trabajo hace referencia a ALADI, que representa aproximadamente el 98% de las exportaciones argentinas a América Latina.

fue hacia la firma de compromisos que profundizaron las preferencias regionales, acuerdos que, en definitiva, tuvieron poco impacto sobre la concesión de preferencias arancelarias (ALADI, 2010). Se trató de acuerdos de preferencias fijas (es decir, sin compromisos automáticos de desgravación en el tiempo) y con una cobertura de líneas arancelarias limitada.

En cambio, en la década de los noventa se firmaron una gran cantidad de compromisos bajo la forma de Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica (ACE)³, que se caracterizan por una total o muy amplia cobertura de líneas arancelarias, con cronogramas automáticos de liberalización que tienen como objetivo la creación de áreas de libre comercio. Los ACE fueron el instrumento que dinamizó el proceso de la ALADI. Sus normas específicas los dotaron de una gran capacidad de adaptación a los cambios de contexto que experimentó la Asociación a lo largo de los últimos 30 años (Garnelo, 2011).

Es así como al interior de la ALADI se fue conformando una profusa red de acuerdos, en un proceso que se caracterizó por su dinamismo y por su profundización creciente, y en el cual acuerdos de poco alcance fueron sustituidos por otros más amplios (ALADI, 2010). La Argentina acompañó esta tendencia a partir de 1990, con la firma del ACE 14 (Brasil-Argentina), la primera área de libre comercio establecida bajo este formato que, a su vez, constituiría el embrión del MERCOSUR (Garnelo, 2011).

Unos años después, el bloque MERCOSUR firmó acuerdos de libre comercio con Chile (ACE 35) y con Bolivia (ACE 36), que entraron en vigencia en 1996 y 1997 respectivamente, cuyo objetivo era profundizar la integración existente con el fin de acordar preferencias para todo el universo arancelario.

En la primera década de los 2000 se profundizó la integración de los miembros del MERCOSUR con los países andinos y con México. Por un lado se firmaron acuerdos con Perú (ACE 58) y con Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59), que entraron en vigencia a lo largo de 2005 y comienzos de 2006.

En relación con el ACE 58, desde fines de 2008, en sucesivas reuniones de la comisión administradora del Acuerdo, el MERCOSUR entregó una lista que incluyó los pedidos de compensación, conforme a lo dispuesto en el Art. 40 del Acuerdo⁴. Dichos pedidos se realizaron en virtud de la firma del tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos, que erosiona las preferencias arancelarias concedidas por Perú a los países del MERCOSUR, especialmente a la Argentina y a Brasil (BID-INTAL, 2009).

De todos modos, el tratamiento asimétrico en el acceso al mercado peruano se redujo con el paso del tiempo, al equipararse las condiciones de entrada para los productos de los países del MERCOSUR en relación con los estadounidenses. Algo similar ocurrió con Colombia, aunque en menor grado, teniendo en cuenta que el Tratado de Libre Comercio de ese país con Estados Unidos entró en vigencia recién en mayo de 2012.

Los acuerdos con los países andinos previamente firmados de manera bilateral en el marco de ALADI alcanzaban un número limitado de productos. Los nuevos acuerdos, que tienen cronogramas de desgravación lineales y automáticos, determinan una liberalización de casi el 100% de los ítems arancelarios. Sin embargo, los acuerdos firmados con los países andinos establecieron en muchos casos reglas de origen transitorias, dejando a la Comisión Administradora del Acuerdo la responsabilidad de establecer reglas de origen específicas. En este sentido, los acuerdos concretados con Chile y Bolivia tuvieron mayor impacto sobre la liberalización comercial efectiva (BID-INTAL, 2005).

A mediados de 2006 también se terminaron las negociaciones entre la Argentina y México para la ampliación del ACE 6 para más de 1.500 líneas arancelarias, que recibieron preferencias del 100% en un período máximo de 10 años, con lo cual el Acuerdo pasó a abarcar alrededor del 60% del universo arancelario (BID-INTAL, 2007). El ACE 54 entre el MERCOSUR y México, firmado en julio de 2002, otorga el marco institucional para avanzar hacia acuerdos bilaterales de libre comercio entre los países parte.

En 2002 se firmó el ACE 55 entre el MERCOSUR y México, que comprende al sector automotriz y que entró en vigencia en enero de 2003. El Acuerdo estableció, en principio, un cupo anual para el intercambio de automóviles entre la Argentina y México con arancel cero hasta introducir la liberalización completa del comercio a partir de 2006. Luego de que la Argentina declarara unilateralmente la suspensión del ACE 55, en junio de 2012 el Acuerdo

3 Los Acuerdos de Alcance Parcial establecen derechos y obligaciones solo para el subconjunto de países que los suscriben.

4 Dicho artículo estableció que la parte que celebre un Acuerdo no previsto en el Tratado de Montevideo de 1980 deberá informar a las otras partes en un plazo de 15 días (acompañando el texto de ese Acuerdo) y anunciar en la misma oportunidad la disposición a negociar, en un plazo de 90 días, concesiones equivalentes a las otorgadas y recibidas de manera global. De no llegarse a una solución mutuamente satisfactoria, las partes negociarán compensaciones equivalentes en un plazo de 90 días.

fue renegociado y se volvió al sistema de cupos para el intercambio, cuyos límites se van incrementando anualmente hasta llegar nuevamente al libre comercio a partir de marzo de 2015. La negociación fue similar a la realizada por Brasil en el mismo año. En ambos casos se decidió aumentar el índice de contenido regional de 30% a 40% a partir de marzo de 2016 a los automóviles que se comerciarán con arancel cero, a fin de aumentar el valor agregado en la región.

En junio de 2012, la X Reunión Extraordinaria del CMC (Consejo del Mercado Común), realizada en Brasil, aprobó la incorporación de Venezuela como miembro pleno al MERCOSUR. El ACE 68 firmado entre la Argentina y Venezuela, que entró en vigencia a comienzos de 2013, establece que la Argentina otorga el 100% de preferencias a todos los productos venezolanos a partir del 1 de enero de 2013, con la excepción de los productos del sector automotriz y del azucarero. A la vez, Venezuela le dará el 100% de preferencias a los productos argentinos a partir del 1 de enero de 2014, con la excepción de los mismos sectores.⁽⁵⁾

Las dificultades que el MERCOSUR viene enfrentando en el tratamiento de su agenda externa han generado un debate sobre los riesgos de aislamiento del bloque en un contexto de proliferación de acuerdos comerciales regionales que socavan las condiciones de acceso de los productos de los países miembros a significativos mercados de destino. El informe de BID-INTAL (2013) destaca como preocupante la participación de los países latinoamericanos en acuerdos de libre comercio con países asiáticos, en especial, porque América Latina es un destino importante de las exportaciones de productos manufacturados provenientes del MERCOSUR que compiten directamente con los de Asia.

2.1. Acceso a los mercados de la región ALADI

Para analizar la posición relativa de la Argentina en materia de acceso relativo a los mercados de la región ALADI, se consideran tanto los aranceles de cada país como la extensión y magnitud de las preferencias que recibe la Argentina y los acuerdos que tienen los países de la Asociación tanto en el ámbito regional como extrarregional.

El Cuadro 1 resume la situación de aranceles vigentes en los países de ALADI, teniendo en cuenta el arancel Nación Más Favorecida (NMF)⁽⁶⁾ promedio, así como los máximos y mínimos. De acuerdo con estos datos, Perú, México y Chile son los países con menor arancel promedio, aunque se aprecian diferencias importantes en relación con la dispersión, dado que los niveles máximos en Perú alcanzan 11%, mientras que en México un total de 175 líneas arancelarias se sitúan en 21%. En Chile, solo tres productos tienen picos arancelarios muy altos.

Por su parte, tres países del MERCOSUR (Argentina, Brasil y Uruguay), Ecuador y Bolivia tienen aranceles promedio cercanos al 10-12%.

5 En el artículo 4 del ACE 68 ambas partes se comprometen a negociar un régimen de comercio para el sector automotriz.

6 De acuerdo al glosario de la página del SICE (Sistema de Información de Comercio Exterior) de la Organización de Estados Americanos, NMF es la "cláusula en los tratados internacionales que garantiza que el mejor trato a un país Miembro será extendido a todos los demás países miembros, de manera automática e irrevocable. Este término fue consagrado en el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, posteriormente, se ha usado en otros acuerdos multilaterales y subregionales. Un arancel de NMF quiere decir aquel arancel cobrado a todos los Miembros de la OMC." http://www.sice.oas.org/Glossary/Direconglario_s.pdf

Cuadro 1

Resumen de los aranceles aplicados en mercados ALADI

	Cantidad de líneas	Arancel mínimo		Arancel máximo		Arancel promedio (%)
		valor (%)	Nro. de líneas	valor (%)	Nro. de líneas	
Argentina	10.036	0	748	35	466	12,01
Bolivia	7.370	0	537	40	357	10,97
Brasil	10.042	0	790	55	3	11,61
Chile	7.854	0	77	145 - 185	3	6,05
Colombia	7.460	0 (*)	267	98	14	8,66
Cuba	5.568	0	348	40	323	27,16
Ecuador	7.512	0 (*)	3.421	85	9	10,48
México	12.314	0	7.219	175	21	5,93
Paraguay	10.025	0	1.640	30	5	8,55
Perú	7.564	0	4.232	11	792	3,17
Uruguay	11.594	0	1.686	35	30	9,42
Venezuela	6.996	0 (*)	40	40	16	12,35

(*) En los tres casos existe un Derecho Variable Adicional, que involucra 122 ítems en Colombia, 142 en Ecuador y 157 en Venezuela.

Nota: La Argentina cobra Tasa de Estadística de 0,5% a 7280 ítems y Ecuador también cobra una tasa de 0,5% a 7182 ítems en concepto de Fondo de Desarrollo para la Infancia.

Fuente: CEI en base al Sistema de Información de Comercio Exterior de ALADI, sitio web consultado el día 3/6/2013.

Como se mencionó anteriormente, la Argentina tiene suscriptos acuerdos de libre comercio con la mayoría de los países de la región ALADI. Sin embargo, como muestra el Cuadro 2, la situación en materia de acceso preferencial que reciben los productos argentinos en los mercados de la región es diferente tanto con relación a la cobertura como a la magnitud de las preferencias.

Cuadro 2

Preferencias que recibe la Argentina en los países de ALADI

año 2008

	% de líneas arancelarias con preferencia	% de líneas por nivel de preferencia*				
		1-40	41-60	61-80	81-99	100
Bolivia	100,0	0,5	0,0	8,1	0,0	91,4
Brasil	99,1	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Colombia	95,8	3,5	9,5	62,4	9,3	15,3
Chile	100,0	0,0	0,0	0,1	1,9	98,0
Cuba	42,5	0,4	5,0	11,5	43,7	39,5
Ecuador	99,6	15,9	46,9	1,7	9,0	26,6
México	38,1	0,1	25,0	9,2	5,1	60,6
Paraguay	99,1	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Perú	99,8	13,2	61,5	13,7	0,0	11,5
Uruguay	99,1	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Venezuela	99,8	0,0	10,6	63,9	6,5	18,9

* El nivel de preferencia indica el porcentaje de descuento sobre el arancel aplicado. Es decir, si la preferencia es del 60% sobre un arancel aplicado de 10%, la Argentina paga 4%.

Fuente: CEI en base a ALADI (2010)

La segunda columna del Cuadro 2 muestra el porcentaje de líneas arancelarias (es decir, la cantidad de productos) en las cuales la Argentina tiene preferencias. En este sentido, la situación de México y Cuba, en los cuales la Argentina tiene preferencias en menos de la mitad del total de líneas arancelarias, contrasta con la del resto de los países de ALADI, donde las preferencias están presentes en la totalidad o en casi la totalidad del universo arancelario.

El resto de las columnas del Cuadro 2 muestra la magnitud de las preferencias (es decir, cuál es el porcentaje de descuento en el arancel aplicado que recibe la Argentina) y aquí se distinguen Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile, donde todos o casi todos los productos tienen acceso sin pago de arancel. Bajo los mismos criterios, en materia de acceso, seguiría Bolivia, país donde la Argentina tiene 100% de preferencia en 91% de las líneas arancelarias.

En el resto de los países andinos existe un amplio nivel de cobertura de preferencias, que superan en todos los casos el 96%, pero los niveles de preferencias varían entre un 40% y un 80% del arancel NMF en una gran proporción de líneas arancelarias.

Además de las preferencias que recibe la Argentina en los mercados de los países de ALADI, otro punto que debe considerarse cuando se analizan las preferencias arancelarias en términos relativos es la situación que tienen los socios regionales en materia de acuerdos comerciales con otros países (regionales y extrarregionales). La situación de los acuerdos de comercio que tienen los países de ALADI se resume en el Cuadro 3.

Cuadro 3

Acuerdos de Libre Comercio firmados por los socios de la Argentina que pertenecen a la región ALADI

Bolivia	Brasil, Paraguay y Uruguay	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú	Venezuela
México	MERCOSUR-Bolivia	Malasia	México	MERCOSUR-Colombia	Canadá y EE.UU.	Canadá	MERCOSUR
MERCOSUR	MERCOSUR-Chile	Turquía	Triángulo del Norte ⁽²⁾	y Venezuela	Centroamérica	EE.UU.	
	MERCOSUR-Perú	Australia			Perú	Corea del Sur	
	MERCOSUR-México	Japón	Chile		Bolivia	Panamá	
	MERCOSUR-Israel	Colombia	EE.UU.		Japón	Japón	
	MERCOSUR-Colombia	AELC (1)	AELC ⁽¹⁾		AELC (1)	AELC (1)	
	Ecuador y Venezuela	Perú			Uruguay	MERCOSUR	
		UE			UE	UE	
		Panamá			Triángulo del Norte (2)	China	
		China			Chile	Tailandia	
		EE.UU.			Colombia	Chile	
		Corea del Sur			Israel	Singapur	
		Centroamérica				México	
		México					
		Canadá					
		MERCOSUR					
		NZ, Brunei y Singapur (P4)					
Participación de los socios en el PIB mundial (%)							
5,8	3,8	81,7	25,6	1,2	59,4	77,6	4,1
Participación de los socios en las exportaciones mundiales (%)							
4,0	4,1	74,4	13,3	0,8	51,6	69,5	1,9

(1) Asociación Europea de Libre Comercio, integrada por Suiza, Noruega, Lichtenstein e Islandia.
(2) El Salvador, Guatemala y Honduras.

Fuente: CEI en base a datos del Sistema de Información de Comercio Exterior OEA-SEDI-DDECT, de ALADI y de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile

Es evidente que algunos países, como Chile, Perú y México, cuentan con una muy amplia red de acuerdos, tanto con países de América Latina como con países que no pertenecen a la región, que comprenden una gran proporción del comercio mundial y del PIB mundial (ver las dos últimas filas del Cuadro 3), que va del 50-60% en el caso de México al 74-82% en el caso de Chile. A la luz del objetivo del presente trabajo, se puede calificar a estos mercados como “abiertos”, dado que es lógico pensar que los productos argentinos que llegan a ellos no cuentan con ventajas relativas en materia de preferencias arancelarias.

Por otro lado, estarían los mercados de los países del MERCOSUR –que en muchos productos cuentan con aranceles NMF relativamente elevados, a los cuales la Argentina ingresa en condiciones de acceso preferencial favorables, dado que muchos de los países que compiten con la Argentina, más que nada extrazona, no cuentan con acuerdos que les permitan pagar por debajo del arancel NMF. Estos mercados pueden calificarse como “protegidos”. La segunda columna y las dos últimas filas del Cuadro 3 muestran que el MERCOSUR firmó acuerdos con países que representan alrededor del 4% tanto del comercio como del PIB mundial.

En una situación intermedia estaría Colombia, que tiene firmado un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y algunos países europeos.

El paso complementario, desarrollado en la sección 4 de este trabajo, consiste en analizar la situación de los productos que la Argentina exporta a los distintos mercados de la región y ver las condiciones de preferencia arancelaria relativa, observando puntualmente la situación de los competidores para conocer si tienen mejores, similares o peores condiciones de acceso a esos mercados que los productos argentinos.

3. Las exportaciones argentinas a la región ALADI: diferencias con las ventas al resto del mundo

En esta sección se analiza la evolución que tuvieron los flujos de comercio agregado de la Argentina en las últimas tres décadas y se compara la relación que tiene el país con la región ALADI⁽⁷⁾ con el intercambio que tiene con Resto del mundo⁽⁸⁾. Por otra parte, también se establecen las principales diferencias entre ambos grupos de países (región ALADI y Resto del Mundo) a nivel de producto y se comparan indicadores de diversificación de exportaciones.

3.1. Comercio agregado

En la última década, los flujos de comercio exterior argentino mostraron un apreciable dinamismo, tanto en lo que se refiere a la relación con la región ALADI como con Resto del mundo. El Gráfico 1 muestra la evolución de los intercambios con ALADI. En la década de los ochenta, tanto las exportaciones como las importaciones con esta región permanecieron estancadas. En los noventa, luego de un ritmo significativo de crecimiento en los primeros años, se observó una contracción como consecuencia de la crisis brasileña, primero, y argentina después, que llevó los niveles de intercambio a los valores promedio de 1993-94. En los últimos 10 años tuvo lugar una fuerte recuperación, con un ritmo de crecimiento muy dinámico tanto de las exportaciones como de las importaciones.

Además del aumento en los flujos de los últimos años, creció el superávit comercial con la región. Luego de mantener prácticamente dos décadas de saldo positivo, el saldo a favor de la Argentina se incrementó de un promedio anual de US\$ 3.400 millones en la segunda mitad de los noventa a US\$ 5.300 millones en el quinquenio 2008-12. En la relación con Resto del mundo⁽⁹⁾, el cambio en la balanza comercial fue más marcado si se tiene en cuenta que entre los mismos períodos el saldo promedio anual pasó de un déficit de US\$ 5.600 millones a un resultado positivo de US\$ 10.000 millones.

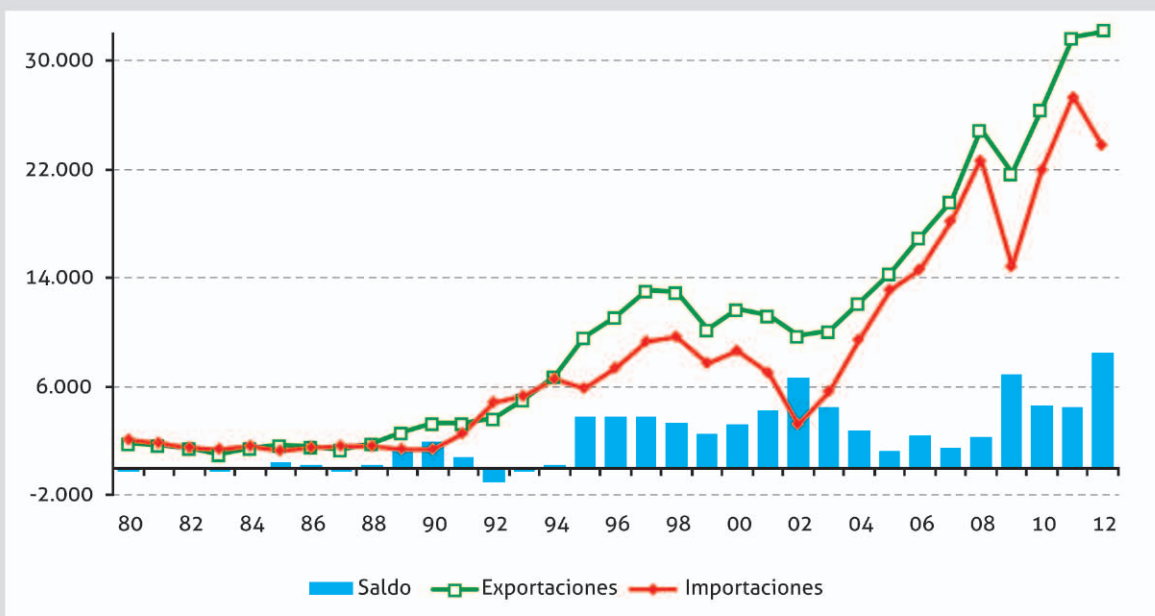
7 En esta y en las próximas secciones en el grupo ALADI se incluye a los países que, además de la Argentina, componen la Asociación desde el Tratado de Montevideo de 1980 que le dio origen, es decir Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

8 Todos los países que no forman parte de la región ALADI.

9 No se muestra el gráfico.

Gráfico 1

Comercio de la Argentina con la región ALADI en millones de US\$

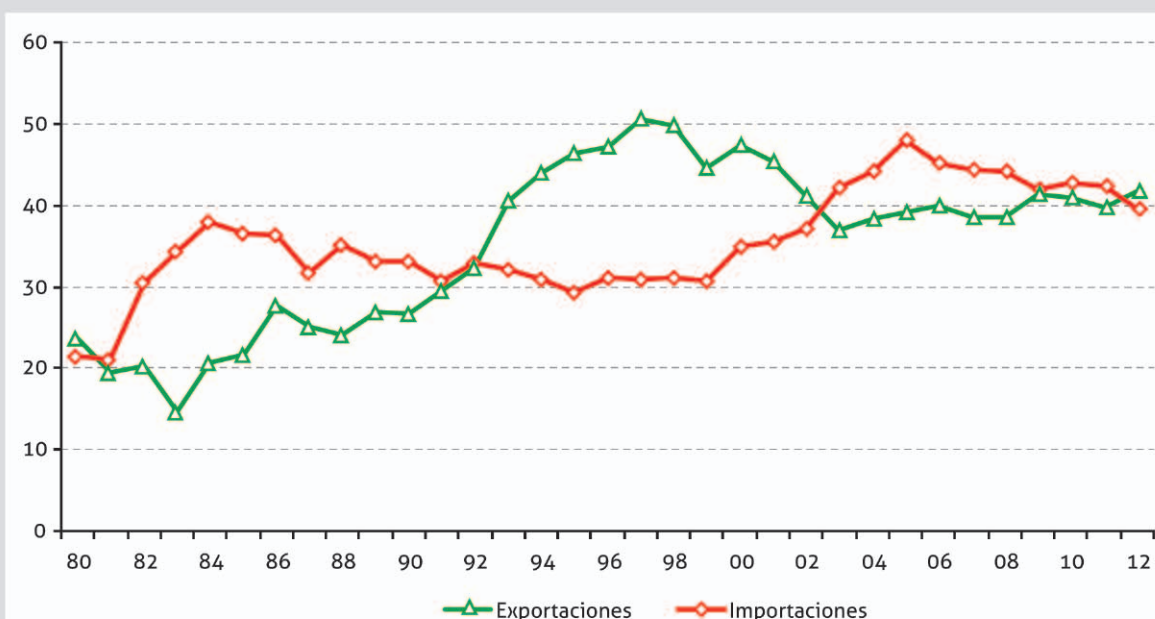


Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE

En relación con el comercio global de la Argentina, la región ALADI ganó participación en las últimas tres décadas, como muestra el Gráfico 2.

Gráfico 2

Participación de la región ALADI en el comercio exterior argentino en porcentaje



Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE

Desde comienzos de la década de los ochenta, la participación de la región ALADI en las exportaciones argentinas se duplicó, pasando del 20% al 40%. El crecimiento fuerte se observó con la creación del MERCOSUR, haciendo que ALADI llegue a representar el 50% del total de ventas al mundo. En la última década el descenso de la participación de la región está relacionado, al menos en parte, con el hecho de que la mejora de precios de los productos básicos impactó más sobre el valor de las exportaciones a mercados extrarregionales que sobre las ventas a ALADI por el mayor peso que tiene ese tipo de bienes en la composición de las exportaciones al primer destino.

Del lado de las importaciones argentinas se observó también una tendencia creciente aunque no tan marcada. Mientras en la primera mitad de los ochenta, la región representaba el 30% de las compras argentinas, en el período 2008-12 dicha participación alcanzó 42%. Esta variable registró un fuerte crecimiento entre 1999 y 2005, año en que alcanzó el máximo histórico (48%); de allí en más mostró una tendencia decreciente.

En síntesis, aunque con algunas oscilaciones a lo largo de las tres últimas décadas, la región ALADI ganó participación en el comercio exterior argentino, y se observó también un saldo favorable a la Argentina por 19 años consecutivos.

3.2. Comercio por productos

Además de su importancia en el intercambio externo total de la Argentina, el comercio con la región ALADI tiene algunas características cualitativas que lo distinguen. Esta situación se puede apreciar tanto en el tipo de productos que componen la canasta que se exporta a la región como en algunos indicadores de diversificación de exportaciones.

En primer lugar, las exportaciones que se dirigen a ALADI están compuestas fundamentalmente por bienes industrializados⁽¹⁰⁾, que representaron en 2011-2012 el 72% de las ventas a dicho mercado, frente a una participación de 39% en las ventas a Resto del mundo. Como contrapartida, la participación de Bienes primarios en las exportaciones a Resto del mundo (56,3%) duplica la registrada en ALADI (27,8%).

El Gráfico 3 compara ambas regiones para el bienio 2011-12, abriendo los bienes industrializados de acuerdo al tipo de tecnología incorporada⁽¹¹⁾. Los datos refuerzan las diferencias en el perfil exportador que tiene la Argentina en ALADI en comparación con la composición de las ventas a Resto del mundo. La importancia de los recursos naturales en las exportaciones argentinas es evidente a partir de la participación que tuvieron conjuntamente Bienes primarios y Manufacturas basadas en recursos naturales, pero mientras en las exportaciones a ALADI representaron la mitad del total, en las ventas a Resto del mundo alcanzaron 83% de las exportaciones totales⁽¹²⁾.

10 Se utilizó la clasificación de comercio según intensidad tecnológica incorporada realizada por la CEPAL siguiendo el trabajo de Lall (1990) que, en un primer grado de apertura, distingue tres categorías: bienes primarios, bienes industrializados y otras transacciones.

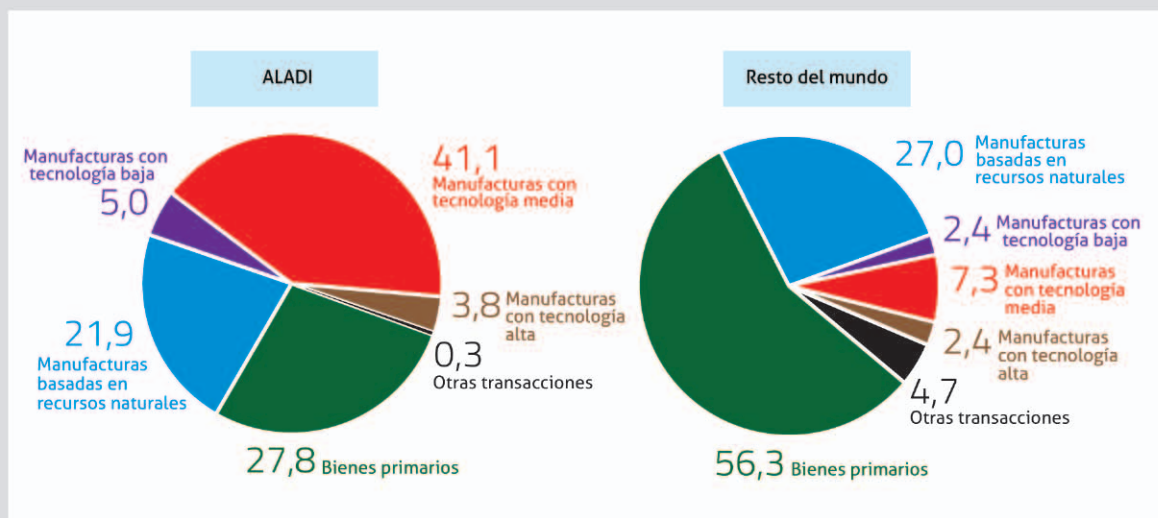
11 Los bienes industrializados, de acuerdo con la clasificación del comercio según intensidad tecnológica, en un primer nivel de desagregación están compuestos por: Manufacturas basadas en recursos naturales, Manufacturas con tecnología baja, Manufacturas con tecnología media y Manufacturas con tecnología alta.

12 El 4,7% de las ventas a Resto del mundo, es decir "Otras transacciones", está compuesto por oro no monetario.

Gráfico 3

Composición por intensidad tecnológica de las exportaciones argentinas por región

ALADI vs. Resto del mundo. Promedio 2011-12, en porcentaje



Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE

En las ventas a ALADI, las Manufacturas con tecnología media alcanzaron el 41% del total exportado y se convirtieron en la principal categoría dentro de los bienes industriales dirigidos a dicho destino.

El Cuadro 4 presenta un mayor nivel de apertura, ya que muestra los principales productos exportados en 2011-12 a cada destino de acuerdo con la intensidad tecnológica incorporada.

Cuadro 4

Exportaciones argentinas a ALADI y Resto del mundo según intensidad tecnológica incorporada promedio 2011-12

	ALADI		Resto del mundo	
Categoría	Part. %	Principales productos*	Part. %	Principales productos*
Bienes primarios	27,8	Trigo, Maíz, Pienso para animales, Aceites de petróleo	56,3	Pienso, Semillas y frutas oleaginosas, Maíz, Aceites de petróleo, Trigo y Carnes
Bienes industrializados	71,8		39,0	
Manufacturas basadas en recursos naturales	21,9		27,0	
Agrícolas forestales	13,2	Aceites y grasas vegetales y Preparados de cereales	17,7	Aceites y grasas vegetales, Bebidas alcohólicas, Jugos de fruta y Frutas en conserva
Otros productos basados en recursos naturales	8,7	Aceites de petróleo, Productos químicos diversos	9,3	Productos químicos diversos y Minerales de cobre y sus concentrados
Manufacturas con tecnología baja	5,0		2,4	
Productos textiles	1,4	Cuero, Hilados de fibra textil	1,8	Cuero
Otros productos con tecnología baja	3,7	Barras, varillas y perfiles de hierro y acero, Artículos de materiales plásticos, Manufacturas de metales comunes	0,5	
Manufacturas con tecnología media	41,1		7,3	
Productos automotrices	25,7	Automóviles y otros vehículos para el transporte de personas, Vehículos automotores para el transporte de mercancías, Partes, piezas y accesorios de automotores	3,0	Vehículos automotores para el transporte de mercancías, Partes, piezas y accesorios de automotores
Industrias de procesos de tecnología media	10,5	Productos de perfumería; Insecticidas, herbicidas, funguicidas, Polímeros de etileno	2,9	Tubos, caños y sus accesorios, de hierro o acero
Industrias de ingeniería de tecnología media	4,9	Motores de combustión interna, Bombas para líquidos, Grifo, llaves y accesorios para tuberías, calderas, tanques	1,4	Maquinarias agrícolas y sus partes, Motores de combustión interna y sus partes
Manufacturas con tecnología alta	3,8		2,4	
Productos eléctricos y electrónicos	0,9	Máquinas y aparatos eléctricos	0,3	
Otros productos de alta tecnología	2,9	Medicamentos; Otros productos medicinales y farmacéuticos	2,1	Medicamentos; Otros productos medicinales y farmacéuticos
Otras transacciones	0,3	Corriente eléctrica	4,7	Oro no monetario

* A tres dígitos de la clasificación CUCI Rev.3. No se tienen en cuenta aquellos productos con exportaciones anuales menores a los US\$ 50 millones. Así, en el caso de Resto del mundo no se encontraron productos a tres dígitos que alcancen ese monto exportado en los casos de Otros productos con tecnología baja y Productos eléctricos y electrónicos.

Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE

Dentro de los bienes industrializados, la diferencia más grande está explicada por la industria automotriz, dentro de la categoría de Manufacturas con tecnología media. Las exportaciones pertenecientes a este sector explican más de una cuarta parte de las ventas a la región ALADI, mientras que solo participan con el 3% del total que se destina a Resto del mundo. Si bien de una magnitud menor, otras Manufacturas con tecnología media también muestran una participación mayor en las ventas a la región ALADI, tales como algunos productos de la industria química (Productos de perfumería, insecticidas, herbicidas y Polímeros) y maquinaria (Motores, bombas para líquidos, entre otros).

Por último, en ambos destinos los productos categorizados dentro de Manufacturas con tecnología alta pertenecen a Medicamentos y productos medicinales y farmacéuticos.

3.2.1. Diversificación de exportaciones

La literatura económica desarrolló distintas argumentaciones sobre los beneficios que genera a un país la diversificación productiva y exportadora. En primer lugar, una línea de razonamiento establece que cuanto mayor es la cantidad de productos exportados, menor es la vulnerabilidad a los *shocks* externos¹³, lo cual genera efectos positivos sobre la estabilidad macroeconómica y la inversión. Los países con exportaciones muy concentradas suelen tener ingresos muy inestables, un factor que no permite una planificación adecuada de la producción y la inversión (Agosin, 2009).

Otra línea argumental en la literatura económica a favor de la diversificación de exportaciones está relacionada con los cambios en la estructura productiva, que permiten ganancias sostenidas en la productividad de la economía y, por tanto, mayor crecimiento del nivel de actividad agregado. Los canales a través de los cuales la diversificación se asocia con una mayor expansión económica se refieren concretamente a:

- La producción y exportación de nuevos productos, que revela información importante sobre la demanda potencial en los mercados internacionales (Vettas, 2000). La exportación de nuevos productos puede dar a conocer al resto de los productores locales que existe demanda por parte de los mercados externos de bienes que el país produce o tiene capacidad de producir. El descubrimiento de esta demanda puede impulsar a dichos productores a seguir al innovador y aumentar la producción e inversión para abastecer a los nuevos mercados.
- La generación de un nuevo bien exportable, que puede beneficiar no solo al propio sector sino también producir derrames hacia otras industrias. La argumentación, desarrollada por Hausmann y Klinger (2007), establece que dicho proceso se genera a partir de que los nuevos bienes de exportación forman conglomerados de productos en los cuales se utilizan los mismos bienes públicos (instituciones relacionadas con el control de la calidad, por ejemplo) e insumos no comercializables (como pueden ser servicios de logística).
- Los consumidores, sobre todo los de los países de mayor poder adquisitivo, que demandan una mayor variedad de productos.

Una característica que distingue al mercado ALADI como destino de las exportaciones argentinas es el grado de diversificación de productos. El Cuadro 5 muestra tres tipos de indicadores relacionados con la diversificación, todos construidos en base a una clasificación a nivel de subpartida, es decir, a seis dígitos del Sistema Armonizado 2007, lo cual involucra un universo de poco más de 5.000 productos.

En primer lugar, la participación que tienen tanto los 5 como los 10 primeros productos en el total exportado a cada destino muestra un mayor peso en las ventas a Resto del mundo. Por otro lado, una medida tradicional de concentración de mercado como es el Índice Herfindahl-Hirschman¹⁴—que tiene como fortaleza el hecho de tomar toda la distribución de productos—muestra un valor más alto en las ventas a Resto del mundo, indicando un mayor grado de concentración que en las ventas a ALADI.

13 Este argumento, al que se le suele llamar “efecto cartera”, proviene de la literatura de las finanzas.

14 Es una medida de concentración de mercado que se calcula como la suma de las participaciones (de cada producto en el total exportado) elevadas al cuadrado. Si las participaciones se estiman en porcentaje, el índice adquiere un valor cercano a cero cuando existe un bajo nivel de concentración y cercano a 10.000 (=100²) cuando las exportaciones están concentradas básicamente en un solo producto.

Cuadro 5

Exportaciones argentinas a ALADI y Resto del mundo Indicadores de diversificación. Promedio 2011-2012

	ALADI	Resto del mundo
Participación 5 primeros (en %)	25,5	47,2
Participación 10 primeros (en %)	38,3	62,6
Índice Herfindahl-Hirschman ⁽¹⁾	194	659
Cantidad de productos ⁽²⁾	3.092	1.960

(1) Medida de concentración de mercado que representa la suma de las participaciones (de cada producto en el total exportado) elevadas al cuadrado. El Índice toma un valor más cercano a cero cuando más bajo es el nivel de concentración (o mayor la diversificación).

(2) Productos con exportaciones por un valor anual superior a los US\$ 10.000.

Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE

Por último, se muestra la cantidad de productos exportados, tomando un límite mínimo de US\$ 10 mil anuales, para considerar un producto como "exportado". Los datos indican que a la región ALADI se exportaron en el bienio 2011-12 un total de 3.092 productos (recordar que se definen a nivel de subpartida), alrededor de 1.100 productos más que los exportados a Resto del mundo.

Dos categorías de productos merecen particular atención cuando se analiza la dependencia del mercado regional:

- Aquellos que solo se exportan a ALADI; y
- Los que se destinan tanto a ALADI como a Resto del mundo, pero que tienen un alto nivel de concentración de sus ventas en los mercados regionales.

El Cuadro 6 resume la información correspondiente a ambos grupos. Del total de 3.092 productos exportados a ALADI, unos 1.323 no registraron exportaciones a Resto del mundo en el período 2011-12⁽¹⁵⁾. El monto total de estos productos que se vendieron solo a la región alcanzó US\$ 1.839 millones promedio anuales en dicho bienio y la distribución de las principales subpartidas exportadas en este grupo se representa en la tercera y cuarta columna, donde se clasifican los productos de acuerdo con el capítulo del Sistema Armonizado al que pertenecen. Los datos muestran que el 26% de este monto exportado correspondió a subpartidas del capítulo 27 (Combustibles minerales) y cerca del 13% al capítulo 39 (Materias plásticas y sus manufacturas). En cambio, si se observa la cantidad de subpartidas por capítulo, el *ranking* lo lideró el capítulo 84 (Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos), con 136 subpartidas (más del 10% del total), seguido por el capítulo 29 (Productos químicos orgánicos).

15 De la misma manera, durante el mismo bienio, un total de 191 productos se exportaron a Resto del mundo y no a ALADI.

Cuadro 6

Productos con alta dependencia del mercado ALADI

Clasificación de acuerdo a capítulo del Sistema Armonizado

Capítulo del SA	Descripción	Productos que solo se venden a ALADI		Productos con alta concentración en ALADI ⁽¹⁾	
		Participación en las exportaciones (%)	Cantidad de productos ⁽²⁾	Participación en las exportaciones (%)	Cantidad de productos ⁽²⁾
11	Productos de la molinería	1,0	7	3,6	7
15	Grasas y aceites animales o vegetales	0,7	5	1,9	8
27	Combustibles minerales	25,9	14	9,7	6
29	Productos químicos orgánicos	6,9	94	0,6	29
39	Materias plásticas y sus manufacturas	12,7	46	5,0	53
40	Caucho y sus manufacturas	1,0	27	1,7	23
72	Fundición, hierro y acero	8,9	76	1,2	25
84	Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	3,6	136	5,0	182
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes	1,3	69	2,0	98
87	Vehículos, automóviles y demás vehículos terrestres	1,8	23	43,5	29
Subtotal		63,6	497	74,1	460
Total en monto exportado a ALADI (US\$ millones)		1.839	-	19.284	-
Total en cantidad de productos			1.323		1.044

(1) Esta categoría incluye aquellos productos que concentran un 70% o más de sus exportaciones en el mercado ALADI.

(2) A nivel de subpartida (seis dígitos del Sistema Armonizado).

Fuente: CEI en base a COMTRADE

Para la segunda categoría, es decir, para los productos que se vendieron a ambos mercados, pero que tienen una alta dependencia del mercado regional, se calcula en primer lugar la participación de las exportaciones a ALADI en las ventas al mundo. Como criterio para analizar la alta dependencia se tomaron en cuenta aquellas subpartidas que concentran al menos un 70% de sus exportaciones en los mercados ALADI, lo cual abarca un total de 1.044 productos. Las dos últimas columnas del Cuadro 6 sintetizan la información para este grupo. De los casi US\$ 19.300 millones anuales exportados a ALADI, un 43,5% se concentra en el capítulo 87 (Vehículos automotores). Si se analiza la cantidad de productos involucrados (siempre a nivel de subpartida), se observa una menor concentración: de los 1.044 productos, el 17% corresponde al capítulo 84 (Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes) y el 9% al capítulo 85 (Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes).

En ambas categorías se puede apreciar entonces que la importancia de los distintos sectores (en términos de capítulo) cuando se tiene en cuenta el valor exportado es distinta a la que se observa en cantidad de productos involucrados. Si se toma en cuenta solo el monto de las exportaciones, no se puede distinguir el peso de una elevada cantidad de productos que tienen una importancia cualitativa en las exportaciones, como son las Máquinas, aparatos mecánicos y eléctricos. De los 485 productos correspondientes a los capítulos 84 y 85 (ver las dos columnas de cantidad de productos en el Cuadro 6), un 68% corresponden a Industrias de ingeniería de tecnología media y un 25% a Manufacturas con tecnología alta (productos eléctricos y electrónicos).

4. Las exportaciones a los países de la región ALADI: condiciones de competitividad de los productos argentinos frente a los países competidores

Esta sección tiene dos objetivos. Por un lado, mostrar las principales diferencias que existen al interior de ALADI con relación a lo que representa cada mercado para las exportaciones argentinas. Por otro lado, analizar las condiciones de acceso de los principales productos exportados a cada mercado con relación a los competidores tanto de la región como de otros países extra-ALADI.

4.1. Participación y crecimiento

El Cuadro 7 muestra la importancia relativa de cada país de ALADI en el total de exportaciones argentinas a la región, así como el dinamismo que mostró cada destino en los últimos 10 y 20 años.

Brasil representó en el bienio 2011-12 poco más de la mitad del total exportado a ALADI. En orden de importancia, le siguieron Chile (cerca de 15%) y más atrás cuatro países que representaron alrededor del 6% de las ventas: Venezuela, Uruguay, Colombia y Perú.

Cuadro 7

Exportaciones argentinas a los mercados ALADI

	Exportaciones (US\$ millones) Promedio anual 2011-12	Participación en expo a ALADI (%)	Crecimiento anual promedio (en %)	
			Últimos 20 años ⁽¹⁾	Última década ⁽²⁾
Bolivia	856	2,6	9,6	11,7
Brasil	16.921	50,7	12,6	11,9
Chile	4.955	14,8	11,8	5,5
Colombia	1.937	5,8	16,5	26,3
Ecuador	450	1,3	9,9	13,0
México	905	2,7	7,0	4,6
Paraguay	1.366	4,1	9,4	12,5
Perú	1.866	5,6	11,2	16,1
Uruguay	1.989	6,0	9,1	12,0
Venezuela	2.046	6,1	12,3	26,7
Resto*	109	0,3	1,5	11,9
Total ALADI	33.401	100,0	11,6	11,4

* Representa Cuba y Panamá, que son miembros plenos desde 1999 y 2012, respectivamente.

(1) 1991-92 vs. 2011-12

(2) 2001-02 vs. 2011-12

Fuente: CEI en base a COMTRADE.

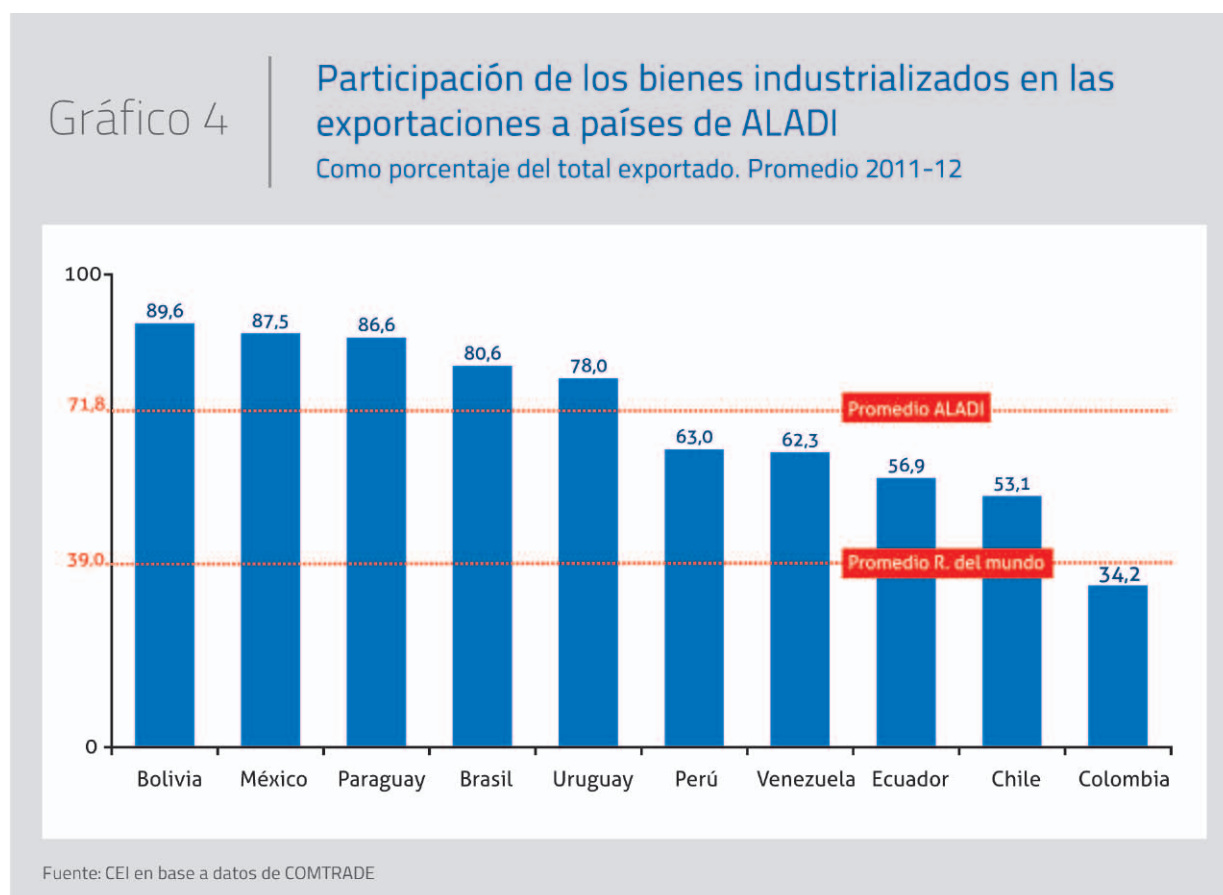
En relación con el dinamismo de los mercados, Brasil fue uno de los países que más creció en las exportaciones argentinas a la región ALADI en los últimos veinte años, con un incremento en la participación de más de 8 puntos porcentuales. Colombia y Venezuela también incrementaron su participación, fundamentalmente como consecuencia del dinamismo en las ventas argentinas a esos mercados en la última década, con tasas de crecimiento de las exportaciones que más que duplican al promedio regional (última columna del Cuadro 7). Otro destino con alta tasa de crecimiento en relación con el promedio regional en la última década fue Perú.

En el otro extremo, México y Uruguay perdieron importancia relativa como mercado de las ventas argentinas intra-ALADI en los últimos veinte años, pero en el segundo caso la disminución se concentró en la década de los noventa, mientras que en el caso de México la disminución fue progresiva y se presentó en ambas décadas.

En el caso de Chile se observó una situación particular: luego de un fuerte dinamismo en la década de los noventa, que aumentó la participación de dicho mercado del 14% en 1991-92 al 26% en 2001-02, el ritmo de crecimiento de las ventas en la última década fue la mitad del que mostró el promedio de las ventas a ALADI, por lo cual la participación en 2011-12 volvió al nivel de comienzos de los noventa.

4.2. Composición de las exportaciones a la región ALADI

Una primera aproximación a la composición de las exportaciones a los mercados ALADI permite apreciar que la participación de los bienes industrializados en 2011-12 superó en cuatro países el 80% del total exportado y que en cinco estuvo por encima del promedio para la región (Gráfico 4). También se observa que, en el caso de Colombia, la participación de los bienes industrializados alcanzó niveles que se encuentran por debajo del promedio para Resto del mundo. Perú, Venezuela, Ecuador y Chile estuvieron en una situación intermedia, por debajo del promedio de la región (71,8%), pero holgadamente por arriba del nivel promedio de Resto del mundo (39%).



El Cuadro 8 muestra con mayor nivel de detalle la composición de las exportaciones de los bienes industriales, según la clasificación por intensidad tecnológica incorporada.

Allí se observan importantes diferencias al interior de ALADI:

- Existen cuatro destinos donde las exportaciones con alto contenido de recursos naturales (Bienes primarios + Manufacturas basadas en recursos naturales) alcanzaron en 2011-12 una proporción más parecida a la de las ventas a Resto del mundo: Chile, Colombia y Perú, mercados a los cuales las ventas de dichos productos oscilaron entre un 73% y un 79%.
- Las Manufacturas con tecnología media tuvieron un peso muy significativo en varios de los destinos ALADI, como Bolivia, Brasil, México, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, en las exportaciones destinadas a los países grandes de la región, los Productos automotrices mostraron un peso muy significativo, mientras que en los mercados más chicos las industrias de procesos y de ingeniería de tecnología media tuvieron una participación relativa mayor.
- Bolivia, Ecuador y Venezuela son los mercados ALADI donde mostraron más peso las exportaciones con tecnología alta. En los tres casos, los medicamentos alcanzaron una participación significativa en esta categoría.
- Aunque los bienes industriales representaron en 2011-12 el 63% de las ventas a Perú, en la composición de dichos bienes, las Manufacturas basadas en recursos naturales tienen un peso mayor al de cualquier otro mercado ALADI.
- Uruguay es el único país de ALADI donde la categoría Otras transacciones cobró cierto peso en las exportaciones argentinas como consecuencia de las ventas de corriente eléctrica.

Cuadro 8

Exportaciones argentinas a los países de ALADI

Clasificación de acuerdo a intensidad tecnológica incorporada, como porcentaje del total exportado, promedio 2011-12

Categoría	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Bienes Primarios	10,4	19,4	46,7	65,8	43,1	12,5	13,4	37,0	16,9	37,7
Bienes industrializados	89,6	80,6	53,1	34,2	56,9	87,5	86,6	63,0	78,0	62,3
Manufacturas basadas en recursos naturales	30,6	17,8	25,9	12,1	18,0	19,8	34,8	42,5	22,2	25,3
Agrícolas forestales	21,0	8,7	17,6	10,6	14,0	14,6	16,5	22,9	15,4	24,1
Otros productos basados en recursos naturales	9,5	9,1	8,4	1,5	4,0	5,3	18,2	19,5	6,9	1,2
Manufacturas con tecnología baja	10,8	3,9	4,6	1,8	5,0	10,0	10,3	3,4	14,1	3,7
Productos textiles	0,8	1,1	1,2	0,6	1,1	7,1	1,7	0,8	4,1	0,7
Otros productos de tecnología baja	10,1	2,7	3,4	1,2	3,9	3,0	8,6	2,5	10,0	3,1
Manufacturas con tecnología media	38,6	56,7	17,9	17,9	25,8	52,3	37,2	13,3	34,6	25,2
Productos automotrices	1,5	44,3	3,3	9,3	3,9	27,2	4,7	4,3	7,1	9,6
Industrias de procesos de tecnología media	24,5	8,8	11,6	3,4	17,6	17,7	21,7	4,8	20,3	6,1
Industrias de ingeniería de tecnología media	12,6	3,7	3,0	5,2	4,3	7,4	10,7	4,1	7,2	9,5
Manufacturas con tecnología alta	9,6	2,3	4,7	2,5	8,1	5,3	4,4	3,9	7,1	8,0
Productos eléctricos y electrónicos	0,9	0,7	0,4	0,5	1,5	0,6	1,3	0,4	0,8	4,3
Otros productos de alta tecnología	8,7	1,6	4,2	2,0	6,6	4,8	3,1	3,5	6,3	3,8
Otras transacciones	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,1	0,0

Fuente: CEI en base a COMTRADE

4.3 Diversificación de exportaciones en los mercados de ALADI

El Cuadro 9 muestra indicadores de diversificación referidos al bienio 2011-12 para cada uno de los países de ALADI. Colombia y Perú aparecen como mercados altamente concentrados, cuando se observa tanto la participación de los principales productos exportados (en ambos casos solo 5 productos representaron más del 62% del total exportado) como el Índice Herfindahl-Hirschman, que superó considerablemente al de cualquiera de los otros países de la región.

En el otro extremo, se ubicaron Uruguay, Bolivia y Paraguay, mercados en los cuales la concentración de productos fue muy baja: en los tres mercados la participación de los 10 principales productos no alcanzó un tercio de las ventas y el Índice Herfindahl-Hirschman mostró un valor muy pequeño en comparación con el del resto de los países.

Cuadro 9

Indicadores de diversificación de exportaciones argentinas a países de ALADI promedio 2011-2012

	Participación en el total exportado (en %)		Índice Herfindahl-Hirschman ⁽¹⁾	Cantidad de productos exportados ⁽²⁾
	5 principales productos	10 principales productos		
Bolivia	24,3	32,6	189	1.232
Brasil	43,0	54,7	441	1.780
Chile	30,8	43,4	404	1.826
Colombia	62,8	76,1	1.418	838
Ecuador	44,7	61,7	518	631
México	35,1	48,1	383	758
Paraguay	23,7	32,6	233	1.581
Perú	62,4	73,7	1.010	945
Uruguay	15,3	22,6	88	2.120
Venezuela	47,2	57,6	619	905

(1) Medida de concentración de mercado que representa la suma de las participaciones (de cada producto en el total exportado) elevadas al cuadrado. El índice toma un valor más cercano a cero cuando más bajo es el nivel de concentración (o mayor la diversificación).

(2) Se toman todas las subpartidas con valor anual de exportaciones superior a US\$ 10 mil.

Fuente: CEI en base a COMTRADE

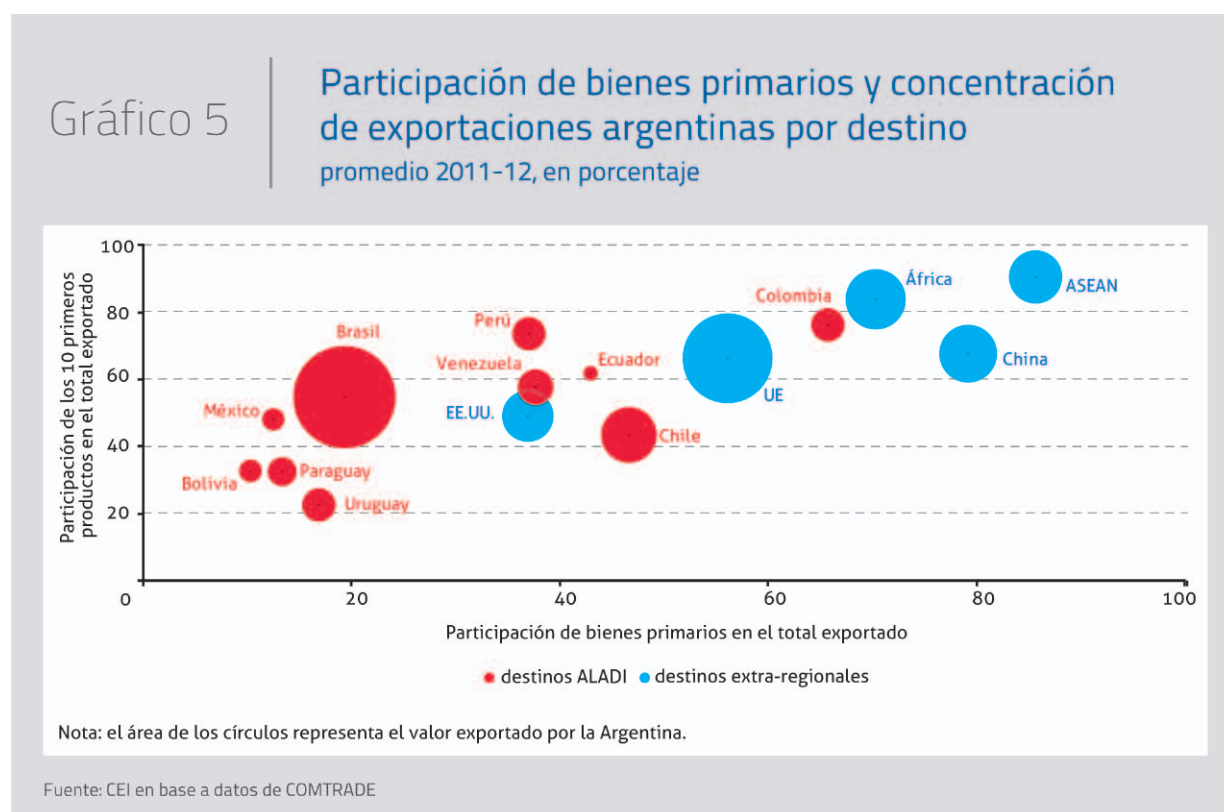
Finalmente, si se observa la cantidad de productos exportados, Uruguay es el único país de la región al cual se destinaron más de 2.100 productos, más que triplicando la cantidad exportada a Ecuador, el país de ALADI al que menos productos se exportaron.

Brasil, por lejos el mercado más importante en términos de valor exportado, ocupó el sexto lugar entre los diez mercados cuando se consideran los indicadores de diversificación aquí utilizados.

4.4. Síntesis: composición de los productos exportados y diversificación

El Gráfico 5 representa conjuntamente los indicadores de concentración de exportaciones –participación de los 10 primeros productos en el total (eje vertical) — y la participación de Bienes primarios en el total exportado (eje horizontal) para los países de ALADI, así como también otros destinos extrarregionales. Países o regiones que están ubicados más arriba y a la derecha mostraron tanto una mayor concentración de productos exportados como una participación más alta de Bienes primarios. De la lectura del gráfico se observa:

- El contraste entre los países del MERCOSUR, Bolivia y México (baja participación de Productos primarios) y destinos extra-ALADI como UE, China, ASEAN y África, en los cuales 10 productos concentraron más de dos tercios del total exportado y la participación de los Productos primarios superó al promedio de Resto del mundo, es decir, a todo lo que no es ALADI.
- Dos destinos que parecen fuera del lugar esperado: Estados Unidos, por un lado, en una posición mucho más cercana a la de los países ALADI que al resto de los mercados extrarregionales; y Colombia, por otro lado, con indicadores de concentración y participación de Productos primarios similares e incluso superiores a los de algunos países/regiones extra-ALADI.



El Gráfico 6 es similar al anterior, pero en lugar de tomar solo la participación de Productos primarios, incluye las Manufacturas basadas en recursos naturales en el total exportado a cada destino. El indicador de concentración es el mismo y se representa también en el eje vertical, lo que hace que los destinos se encuentren a la misma altura del gráfico anterior. Lo que cambia es el desplazamiento hacia la derecha de todos los países/regiones. En este caso, se distinguen con mayor claridad los mercados regionales de los extrarregionales, con la excepción de Perú y Colombia, que muestran niveles de concentración y composición de exportaciones muy similar a los destinos extra-ALADI. Los países que muestran un cambio mayor en relación con el gráfico anterior son Perú y Estados Unidos, por la participación que tienen las Manufacturas basadas en recursos naturales en las exportaciones argentinas a dichos destinos.

Gráfico 6

Recursos naturales y concentración de exportaciones argentinas por destino promedio 2011-12, en porcentaje



Nota: el área de los círculos representa el valor exportado por la Argentina.

Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE

4.5. Competencia en los mercados regionales ¿Qué tan expuestos están los productos argentinos a eventuales cambios arancelarios?

Esta subsección tiene como propósito mostrar el grado de competencia y de preferencias relativas que tienen los productos argentinos en cada uno de los mercados ALADI. El Cuadro 10 resume la información para los principales productos exportados por la Argentina a cada mercado¹⁶, tomando la información del lado importador para poder analizar los competidores de los productos argentinos. Las tres primeras columnas muestran la participación de dichos productos en las compras totales del país ALADI. Por su parte, en las columnas cuarta y quinta se observan el promedio del arancel Nación Más Favorecida (NMF) y el arancel que paga la Argentina cuando se incluyen las preferencias, respectivamente. La anteúltima columna refleja la cantidad de países que, en promedio, le venden al mercado ALADI los mismos productos que la Argentina. La última columna brinda información en relación con el grado de preferencias que tienen los países competidores, en particular, si estas son similares, mayores o menores que las que reciben los productos argentinos.

16 Comprende los 10 primeros productos en términos de valor, con excepción de Bolivia, México, Paraguay y Uruguay, donde se tomaron los 15 principales productos para abarcar una parte más representativa del total de ventas argentinas.

Cuadro 10

Situación en mercados ALADI para los principales productos importados desde la Argentina ⁽¹⁾

	Participación argentina en las importaciones (%)			Arancel promedio (%)		Cantidad promedio de competidores ⁽²⁾	Preferencias de los competidores en relación con las de la Argentina ⁽³⁾
	Promedio	Mínima	Máxima	NMF	Para la Argentina		
Bolivia	31,2	5,6	100,0	8,7	0,0	1,9	menores/similares
Brasil	47,6	18,3	97,2	22,9	0,0	2,2	menores
Chile	27,8	9,0	100,0	6,0	0,0	1,4	similares
Colombia	37,0	3,4	100,0	18,5	6,1	2,2	similares
Ecuador	16,9	5,4	75,7	6,0	3,2	4,0	similares
México	6,6	1,3	100,0	11,3	0,2	2,9	similares
Paraguay	46,2	29,3	99,0	7,9	0,0	1,4	similares
Perú	52,5	7,3	98,5	1,8	0,4	2,2	similares
Uruguay	30,8	9,3	100,0	9,3	0,0	1,9	similares
Venezuela	18,7	2,7	54,0	20,6	7,4	3,4	menores

(1) En cada uno de los países se tomaron los diez primeros productos importados desde la Argentina, excepto en los casos de Bolivia, México, Paraguay y Uruguay, donde se analizaron los 15 primeros para tener más representatividad en el total de ventas de la Argentina. La información corresponde al año 2012, salvo los datos de importaciones de Uruguay y Venezuela, que refieren a 2011.

(2) Cantidad promedio de competidores entre aquellos que participan al menos con 5% de las importaciones del mercado.

(3) El criterio para la definición de "menores", "similares" o "mayores" es si en más de la mitad de los productos analizados los países que compiten con la Argentina tienen menor, similar o mayor nivel de preferencia arancelaria en relación con los productos argentinos.

Fuente: CEI en base a SICOEX (ALADI) y Estadísticas e indicadores DATAINTAL

El Cuadro 10 permite apreciar algunas diferencias entre distintos mercados en los cuales la Argentina tiene acceso preferencial. Por ejemplo, la Argentina tiene preferencias arancelarias significativas tanto en Uruguay como en Venezuela, lo que se observa por la diferencia entre el arancel NMF y el arancel que pagan los productos argentinos, ambos en promedio (columnas 4 y 5). Sin embargo, mientras en el primer caso las preferencias de los competidores son similares a las de los productos argentinos (más que nada porque en varios de los productos existe competencia de Brasil y México, que tienen libre comercio con Uruguay), la competencia en el mercado venezolano muestra en muchos casos menores preferencias arancelarias que los productos con origen en la Argentina. En el mismo sentido, el mercado paraguayo es similar al uruguayo, pero dado que en el primer caso abundan los aranceles NMF igual a cero, las preferencias arancelarias en algunos productos carecen de sentido.

Lo manifestado en el párrafo anterior contrasta con la apreciación general delineada en la sección 2, que caracterizó a los mercados ALADI en "abiertos" y "protegidos". En principio, Uruguay sería un mercado protegido porque existen aranceles NMF altos, dicho país tiene pocos acuerdos de libre comercio fuera del MERCOSUR y los productos argentinos acceden al mercado sin pagar aranceles.

En cambio, el análisis de los principales productos argentinos en Brasil confirma la presunción de mercado protegido, dado que los principales productos que exporta la Argentina tienen un arancel NMF alto (22,9%, el doble del promedio para todo el universo arancelario) y los competidores, en la mayoría de los productos, ingresan al mercado brasileño pagando el máximo arancel (es decir, el NMF) o con preferencias menores a las de la Argentina.

Los mercados que confirman el análisis previo de mercados abiertos son Chile y, sobre todo, Perú, países con

aranceles NMF muy bajos, en los cuales los productos argentinos ingresan con arancel cero en la mayoría de los casos, pero en los cuales los competidores también lo hacen de la misma manera. En México ocurre algo similar: el promedio que muestra el arancel NMF está influido por un producto que tiene un arancel aplicado de 100%; la mayoría de los productos argentinos tienen un arancel NMF igual a cero.

La principal conclusión del análisis es que, con la excepción de Brasil y Venezuela, en el resto de los mercados los productos argentinos no acceden con preferencias arancelarias muy distintas a las de los competidores de otros países, lo cual quiere decir que nuevos acuerdos intra o extrarregionales de los mercados ALADI, salvo en los dos casos mencionados, no generarían un cambio importante en las condiciones de acceso arancelario relativo que tiene la Argentina en la región, al menos para los principales productos exportados.⁽¹⁷⁾

5. Comentarios finales

El aumento de la inserción de productos argentinos en los mercados latinoamericanos observado en las últimas tres décadas no solo tuvo un impacto cuantitativo sino también cualitativo sobre las exportaciones argentinas. Las ventas dirigidas a ALADI tienen una diversificación mucho mayor a la que muestran las exportaciones al Resto del mundo, al tiempo que los productos que se destinan a la región tienen también un mayor contenido tecnológico. La cantidad de productos exportados es otro de los rasgos que distingue el mercado ALADI del Resto del mundo, teniendo en cuenta que al primer destino se venden casi un 57% más de productos que al segundo.

La alta dependencia del mercado ALADI que tienen algunos productos exportados por la Argentina se manifiesta en dos indicadores. Por un lado, existen más de 1.300 productos con exportaciones por un valor de US\$ 1.800 millones, que solo se venden a la región. Por otro lado, más de 1.000 productos destinan al menos un 70% de sus exportaciones a los mercados ALADI, con ventas por US\$ 19.300 millones. Esta realidad no se puede dejar de tener en cuenta si uno piensa en el potencial impacto de una crisis de alcance regional.⁽¹⁸⁾ Por otro lado, tampoco se puede ignorar la relevancia del mercado ALADI sobre ciertos productos que no tienen tanto peso en el total exportado, pero que sí juegan un papel importante en las ventas externas de manufacturas de media y alta tecnología.

Dentro de ALADI, no todos los destinos muestran el mismo perfil desde el punto de vista de las ventas argentinas. Por un lado, existen mercados más parecidos al Resto del mundo, tanto en términos de concentración de las exportaciones como en la elevada participación que tienen los Productos primarios y las Manufacturas basadas en recursos naturales en el total exportado. En este grupo figuran tanto Perú como Colombia. En el otro extremo se encuentran Uruguay, Bolivia y Paraguay, destinos diversificados, donde tienen un alto peso las manufacturas no basadas en recursos naturales. Por su parte, las ventas a los mercados grandes de la región (Brasil y México) muestran niveles de concentración superiores al promedio ALADI, pero con una alta participación de productos industriales, fundamentalmente por el peso que tiene la industria automotriz en los intercambios.

Un análisis de los mercados ALADI desde el punto de vista del acceso de los productos argentinos distinguiría, *a priori*, los mercados donde las preferencias arancelarias son altas (MERCOSUR) de aquellos que tienen bajos aranceles y/o una amplia red de acuerdos de libre comercio, donde muchos otros países acceden con preferencias arancelarias.

El análisis realizado en este trabajo encuentra algunas conclusiones obvias y otras que van en sentido opuesto a lo esperado. En el primer caso, se puede mencionar el mercado brasileño, en el cual los productos argentinos acceden con preferencias altas y los competidores, en muchos casos, no cuentan con acceso preferencial. En el segundo caso, están los otros países del MERCOSUR, donde la Argentina tiene preferencias similares a sus principales competidores.

17 Cabría realizar un análisis más detallado para, por ejemplo, hacer una evaluación por sector.

18 Un análisis de este tipo tendría que distinguir quizá cuáles son los productos argentinos exportados con mayor sensibilidad al ingreso, para saber cómo variarían las importaciones ante una eventual caída del Producto Interno Bruto en cada uno de los mercados.

Referencias

Agosin, Manuel. (2009). "Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes". *Revista de la CEPAL*, 97: 117-134.

ALADI (2010). "Evolución del comercio negociado y aprovechamiento de las preferencias arancelarias". ALADI/SEC/ Estudio 199.

ALADI. Sitio web: <http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/Acuerdos>

BID-INTAL (2013). *Informe MERCOSUR N°17*, Serie informes Subregionales de Integración, Buenos Aires. Febrero.

BID-INTAL (2009). *Informe MERCOSUR N°14*, Serie informes Subregionales de Integración, Buenos Aires. Diciembre.

BID-INTAL (2007). *Informe MERCOSUR N°12*, Serie informes Subregionales de Integración. Buenos Aires. Noviembre.

BID-INTAL (2005). *Informe MERCOSUR N°10*, Serie informes Subregionales de Integración, Buenos Aires. Diciembre.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, sitio web, www.direcon.gob.cl

Garnelo, Vicente (2011). "El debate sobre el modelo de integración de la ALADI y su evolución", en *50 años de integración Latinoamericana 1960-2010. Ensayos sobre Integración Regional*. Montevideo: Secretaría General de la ALADI.

Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger (2007). "The structure of the product space and the evolution of comparative advantage", *cid Working Paper*, No 146, Center of International Development, Universidad de Harvard.

Imbs Jean y Romain Wacziarg (2003). "Stages of diversification". *American Economic Review*, 93 (1): 63-86.

Lall, Sanjaya (2000). The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. *Oxford Development Studies*, 28 (3): 337-369.

Lederman Daniel y William Maloney (2003). "Trade structure and growth". Policy Research Working Paper 3025. Washington, D.C.: World Bank.

Ng, Francis y Alexander Yeats (2003). "Major trade trends in East Asia: what are their implications for regional cooperation and growth?". World Bank Policy Research Working Paper 3084.

Sachs Jeffrey y Andrew. Warner (2001). "Natural resources and economic development. The curse of natural resources". *European Economic Review*, 45: 827-838.

SICE (Foreign Trade Information System). Sitio web: http://www.sice.oas.org/ctyindex/BRZ/BRZagreements_s.asp

SICOEX (Sistema de Información de Comercio Exterior de la ALADI). Sitio web: <http://consultaweb.aladi.org/sicoex/jsf/home.seam>

Vettas, Nikolaos. (2000). "Investment dynamics in markets with endogenous demand". *Journal of Industrial Economics*, 48 (2): 189-203.

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

Carlos D'Elía
Carlos Galperín
Gabriel Michelena
Adriana Molina*

Resumen

Este trabajo evalúa, en términos cuantitativos, el impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de manzanas y peras, con el objeto de analizar los efectos restrictivos que dichas medidas pueden tener sobre el comercio. Con este fin se emplearon en forma complementaria el método de inventario y un modelo gravitacional.

El análisis con el método de inventario muestra un incremento de la cantidad de medidas sanitarias y técnicas notificadas a la Organización Mundial del Comercio (OMC) que afectan a las exportaciones argentinas de manzanas y peras. Este tipo de medidas involucra a más del 60% de las ventas externas de dichos productos.

Los resultados del análisis realizado mediante un modelo gravitacional muestran que estas medidas tienen un efecto restrictivo sobre las exportaciones de manzanas y peras argentinas: en el período 1995-2010, las exportaciones de estos productos hacia destinos que notificaron estas medidas fueron 25% menores que las ventas a países que no cuentan con notificaciones.

* Los autores agradecen los comentarios de Gustavo Ludmer a una versión preliminar de este trabajo y la colaboración de Nahuel Guaita en el desarrollo del modelo gravitacional.

1. Introducción

En los últimos años fue creciendo el papel de las medidas no arancelarias que afectan al comercio (OMC, 2012). Entre las que se relacionan con el comercio agrícola, se destacan las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los reglamentos técnicos (RT) (UNCTAD, 2013). Si bien su objetivo declarado es proteger la salud de las personas, plantas y animales, y brindar información al consumidor, también pueden utilizarse para restringir las importaciones. Al respecto, en UNCTAD (2013) se remarca que en los productos agropecuarios, en comparación con las manufacturas, las medidas no arancelarias tienen un mayor efecto restrictivo sobre el comercio que los aranceles a la importación.

Esta preocupación viene siendo resaltada, en particular, por los países en desarrollo, debido al efecto pernicioso de este tipo de medidas sobre el acceso de sus exportaciones a los países desarrollados. Al respecto, en OMC (2012) se destaca que los países desarrollados son quienes emplean estas medidas con mayor frecuencia y que afectan en mayor proporción a los productos agropecuarios.

El análisis de las consecuencias de estas medidas es analizado por un cuerpo creciente de trabajos que toman dos enfoques alternativos: un conjunto de trabajos sigue un enfoque descriptivo, mientras que otro, más reciente, elige el camino de la evaluación cuantitativa del impacto de estas medidas sobre el comercio.

Los trabajos descriptivos señalan que, debido a este tipo de requisitos, los países en desarrollo encuentran dificultades crecientes para acceder a los mercados de los países desarrollados (Josling, Roberts y Orden, 2004), en especial de los alimentos de mayor precio (World Bank, 2005). En algunos casos, este tipo de medidas incrementan los costos de producción y de transacción, lo cual reduce las ventajas competitivas de los exportadores de los países en desarrollo (World Bank, 2005).

A partir 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 los países en desarrollo hacia los 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 los países desarrollados tienen una mayor probabilidad de tener efectos restrictivos sobre el comercio. Por su parte, en otra revisión (Galperín, 2013) se señala, además, que estas medidas pueden favorecer las ventas de los exportadores que disponen de los recursos y conocimientos necesarios para cumplir con estas medidas, lo cual explicaría por qué los exportadores de los países desarrollados se ven menos perjudicados. Asimismo, hay que tener en cuenta que estos estudios pueden estar subestimando el efecto negativo sobre el comercio ya que podría ocurrir que el flujo exportador no disminuya gracias a que los exportadores invierten sumas crecientes para cumplir con estas medidas.

Los trabajos que siguen este enfoque son escasos. Según Josling y Roberts (2011), esto puede deberse a la falta de bases de datos consistentes sobre la aplicación de estas medidas al nivel de detalle necesario para realizar las estimaciones. En particular, muy pocos trabajos han seguido este enfoque para evaluar el impacto sobre las exportaciones argentinas. Por ejemplo, Tapia, Iglesias, Ghezán y Lema (2011) evalúan el impacto sobre las exportaciones argentinas de carne vacuna, mientras que Lema, Santini, Tapia, Iglesias y Ghezán (2011) y Fossati, Galperín y Michelena (2013) analizan el impacto sobre las exportaciones de limones.

El presente trabajo tiene por objeto estimar, en términos cuantitativos, el impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de manzanas y peras. Para ello utiliza las medidas notificadas a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y sigue dos enfoques alternativos, que se complementan: primero, el método de inventario; segundo, un modelo gravitacional. El período analizado con estos dos enfoques es 1995-2010, debido a la información disponible sobre comercio y medidas, tal como se explica más adelante, aunque para la descripción del sector también se toman en cuenta datos de 2011 y 2012.

Los resultados del trabajo confirman el potencial restrictivo de este tipo de medidas sobre el comercio, en línea con las conclusiones de otros estudios para distintos productos y países.

Para cerrar esta breve introducción, cabe anticipar que el trabajo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se describe la producción y el comercio mundial de manzanas y peras, y el lugar que ocupa la Argentina; en la tercera sección se comentan los problemas de tipo sanitario, fitosanitario y técnico que enfrentan las exportaciones argentinas; en la cuarta sección se presenta la evaluación del impacto sobre las exportaciones argentinas de manzanas y peras: en primer lugar, se resumen los efectos económicos de estas medidas y los métodos cuantitativos para la estimación de su impacto; en segundo lugar, se describe la base de datos utilizada; en

tercer lugar, se muestra el impacto mediante el método de inventario y, por último, se estima el impacto mediante un modelo gravitacional. Las conclusiones cierran el trabajo.

2. El mercado de manzanas y peras

2.1. Contexto internacional

El complejo de manzanas y peras comprende tres etapas: i) producción primaria, ii) transformación, y iii) destino final (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011). Una vez cosechada (etapa 1), la fruta pasa por un proceso de empaque y conservación o se industrializa (etapa 2). El empaque consiste en seleccionar y acondicionar las frutas antes de almacenarlas en cámaras frigoríficas para el posterior consumo en fresco, y la industrialización se refiere a la elaboración de distintos productos y subproductos, como jugos concentrados, caldos de sidra, sidra, frutas deshidratadas y conservas, entre otros. El destino final (etapa 3) puede ser la comercialización en el mercado interno o la exportación.

El 30% de la producción mundial de manzanas se destina a la industria, y la mitad de esa cantidad se muele para jugo concentrado (Bruzzone, 2010). En cambio, se industrializa solo el 10% de la producción mundial de peras y el principal subproducto que se obtiene son las conservas y, en segundo lugar, los jugos concentrados.

Según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO), durante el período 1995-2011, la producción mundial de manzanas fue, en promedio, de 61 millones de toneladas, mientras que la de peras promedió los 18 millones de toneladas. Ambas producciones mostraron una tendencia creciente en ese período –la de manzanas se incrementó a una tasa anual promedio de 2,8% y la de peras a 4,2%– y alcanzaron su punto máximo en 2011, cuando la producción de manzanas superó los 75 millones de toneladas y la de peras se ubicó en torno a los 24 millones de toneladas.

China es el principal productor mundial de ambas frutas: en 2011 explicó cerca de la mitad de la producción mundial de manzanas y dos tercios de la de peras. Le sigue en importancia la Unión Europea con el 15,3% y el 12,3%, respectivamente. Entre los países del hemisferio sur, la Argentina fue el tercer productor de manzanas, detrás de Brasil y Chile, y el primer productor de peras (Cuadro 1).

Cuadro 1

Principales productores de manzanas y peras

participación porcentual en la producción mundial
orden descendente por participación en 2011

Manzanas

Productor	1995	2003	2011
China	28,4	36,2	47,6
Estados Unidos	9,7	6,8	5,6
India	2,4	2,5	3,8
Turquía	4,3	4,5	3,5
Polonia	2,6	4,2	3,3
Italia	3,9	3,3	3,2
Francia	5,1	3,7	2,5
Irán	4,0	4,1	2,2
Brasil	1,4	1,4	1,8
Rusia	2,4	2,9	1,6
Chile	1,7	2,1	1,5
Argentina	2,3	2,2	1,5
Ucrania	2,1	1,5	1,3
Alemania	1,2	1,4	1,2
República de Corea	1,3	1,1	1,1
Resto	27,0	22,0	18,4
Mundo	100,0	100,0	100,0
UE	22,3	20,5	15,3

Peras

Productor	1995	2003	2011
China	40,6	56,4	66,7
Italia	7,3	4,7	3,9
Estados Unidos	6,9	4,8	3,6
Argentina	3,9	3,6	2,9
España	4,2	4,1	2,1
Turquía	3,3	2,1	1,6
Sudáfrica	1,8	1,8	1,5
Resto	32,0	22,4	17,7
Mundo	100,0	100,0	100,0
UE	21,9	15,6	12,3

Fuente: CEI en base a FAOSTAT

En relación con el comercio, las importaciones mundiales de manzanas y peras se concentran en el hemisferio norte, al igual que la producción, mientras que los países del hemisferio sur tienen un mayor protagonismo en las exportaciones.

El comercio mundial de manzanas y peras también mostró una tendencia positiva, al igual que la producción: en el período 1995-2011, el volumen exportado de manzanas se incrementó a una tasa anual promedio de 4,4% y el de peras a 5,4%, según datos de la base de comercio Comtrade de la Organización de las Naciones Unidas. En 2011, el comercio mundial de manzanas llegó a los 8,1 millones de toneladas y el de peras a 2,7 millones de toneladas, en ambos casos, poco más del 10% de la producción mundial.

En 2011, los principales exportadores de manzana fresca fueron China, con una participación del 12,7% del volumen de ventas mundiales, Italia (12%) y Estados Unidos (10,2%). La Argentina fue el décimo primer exportador mundial, con una participación cercana al 3%, y el cuarto del hemisferio sur, detrás de Chile, Sudáfrica y Nueva Zelanda.

Ese mismo año, la Argentina fue el primer exportador mundial de peras (17,8% del volumen mundial de exportaciones de 2011), seguido por China (15,1%) y los Países Bajos (14,4%). En cuanto a las importaciones, en 2011 la Unión Europea (40% en manzanas y 45% en peras) y Rusia (16% y 17%, respectivamente) fueron los principales importadores de ambas frutas.

2.2. Producción y comercio de manzanas y peras en la Argentina

En la Argentina, la producción de manzanas y peras se localiza en la región de los valles del norte patagónico (provincias de Río Negro y Neuquén), que representa aproximadamente el 90% del total producido y tiene a Río Negro como la principal provincia productora con alrededor del 78% del total (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011). El resto se produce en el Valle de Uco (provincia de Mendoza) y, en menor medida, en 25 de Mayo (provincia de La Pampa) y el Valle del Tulum (provincia de San Juan). En el caso de la provincia de Río Negro, estas dos frutas explicaron el 58% de sus exportaciones de 2012. Todo esto muestra el impacto regional que puede llegar a tener cualquier medida que afecte el ingreso de estas frutas a los mercados externos.

La cosecha de ambas frutas comienza en el mes de enero, con las primeras variedades de pera (Williams) y culmina durante el mes de abril, con las variedades tardías de manzana (Pink Lady). En manzana, las variedades de mayor relevancia son Red Delicious, Granny Smith y Gala, mientras que en pera se destacan las variedades Williams, Packham's Triumph y Beurre D'Anjou.

Si bien comparten la zona productiva, los agentes productivos y comerciales, y las prácticas agrícolas, las producciones de pera y manzana muestran un comportamiento desigual de sus índices de eficiencia productiva y penetración comercial con relación a los parámetros internacionales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011). Al respecto, la producción argentina de manzanas quedó relegada frente a otros países del hemisferio sur que tuvieron una mayor capacidad para reconvertir sus estructuras productivas y comerciales hacia mejores prácticas internacionales¹, mientras que en la de peras, la Argentina posee grandes ventajas agroecológicas en la región norte de la Patagonia (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011).

Impulsada por la excelente calidad de la variedad Williams, la producción argentina de pera se destina principalmente al consumo en fresco y, en particular, a la exportación (el 68% de la producción de 2011 se exportó). En cambio, la mitad de la cosecha de manzanas se destina a la industria por lo que se exporta una proporción menor que la de peras (solo se exportó el 21% del volumen producido en 2011).

La producción argentina de manzanas muestra una tendencia fluctuante, explicada en parte por la reducción de la superficie cosechada en los últimos dieciséis años (-12% entre 1995 y 2011, según datos de FAOSTAT), al tiempo que el notable crecimiento de las toneladas producidas de peras (+45% en igual período), fundamentalmente hasta 2006, se debió en forma parcial a la mayor área cosechada.

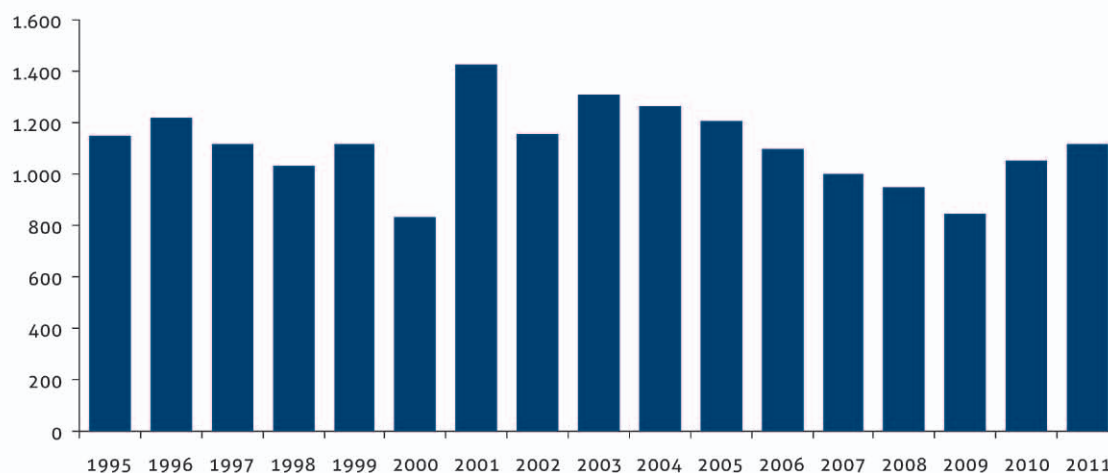
En 2011, la producción estimada en la Argentina fue de 1,1 millones de toneladas de manzana y 0,7 millones de toneladas de pera (Gráfico 1). El consumo anual promedio por habitante ronda los 9 kilogramos de manzana y los 3 kilogramos de pera (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011).

1 Nuevas variedades, tecnologías y formas de comercialización.

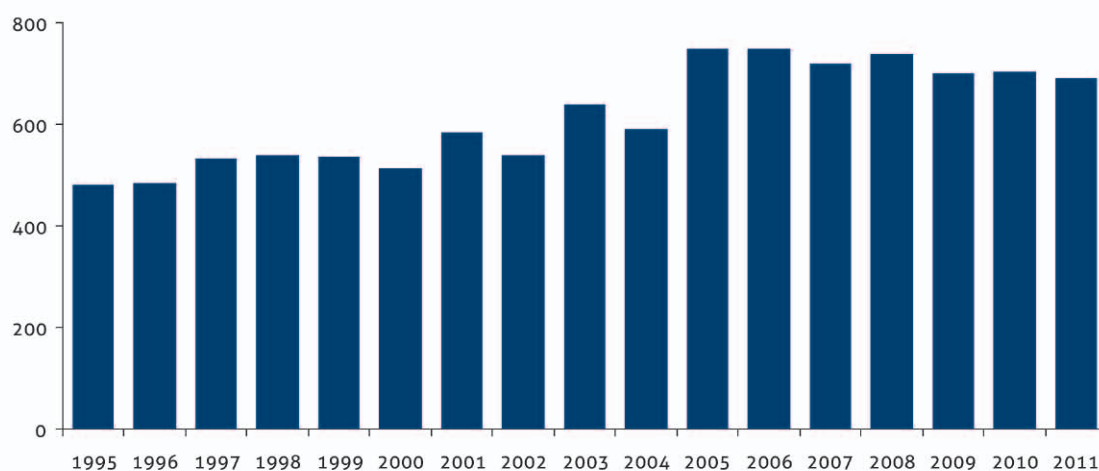
Gráfico 1

Evolución de la producción argentina de manzanas y peras período 1995-2011, en miles de toneladas

Manzanas



Peras



Fuente: CEI en base a FAOSTAT

En el mercado internacional, la posición de la Argentina asume relevancia por producir en contraestación en relación con el hemisferio norte, donde compite con Chile, Sudáfrica y Nueva Zelanda.

Como el mercado externo constituye un destino importante de la producción –en particular, para las peras– el empaque para la exportación de fruta en fresco constituye el núcleo organizador de la cadena productiva y de las demás actividades industriales y de servicios que se desarrollan a su alrededor (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011). También, el empaque es el eslabón que coordina la cadena en lo referente al cumplimiento de los requisitos de acceso de tipo sanitario y fitosanitario a los mercados de exportación (Galperín y Pérez, 2004).

Mientras las exportaciones de peras medidas en volumen crecieron 112% entre 1995 y 2011, las de manzanas disminuyeron 4%. En 2011, se exportaron 472.470 toneladas de peras –máximo histórico– y 234.147 toneladas de manzanas –el mayor volumen exportado de manzanas en el período 1995-2011 se alcanzó en 2007 con 283.149

toneladas vendidas (Gráfico 2). Los datos del año 2012 reflejan un marcado descenso de las exportaciones de manzanas (-44% respecto de 2011) y, en menor medida, de las de peras (-17%).

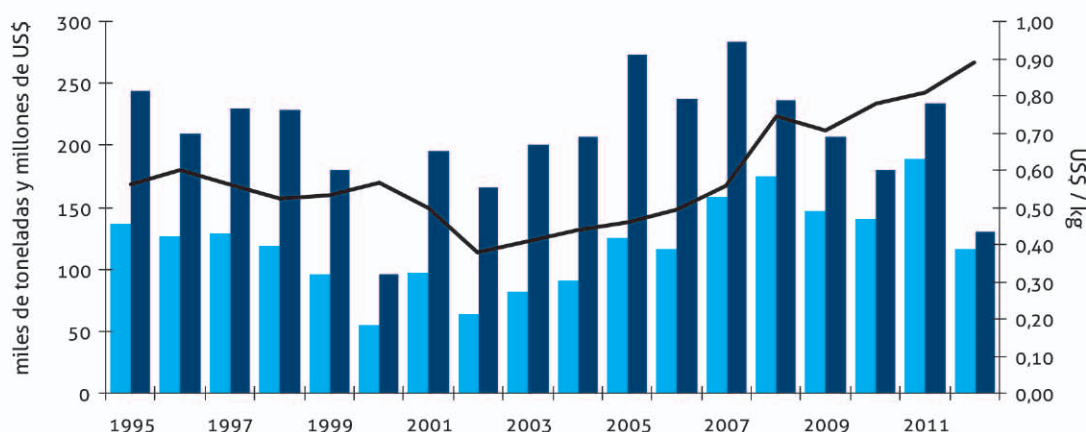
Con respecto a los valores exportados, las ventas externas de ambas frutas iniciaron una tendencia creciente en 2002, que en el caso de las peras se extendió hasta 2011 y en el de las manzanas hasta 2008. Luego de haber alcanzado sus máximos valores de exportación en 2011, US\$ 412 millones en el caso de las peras y US\$ 189 millones en el de las manzanas, en 2012 las exportaciones de estas frutas registraron una disminución interanual del 12% y 39%, respectivamente.

Gráfico 2

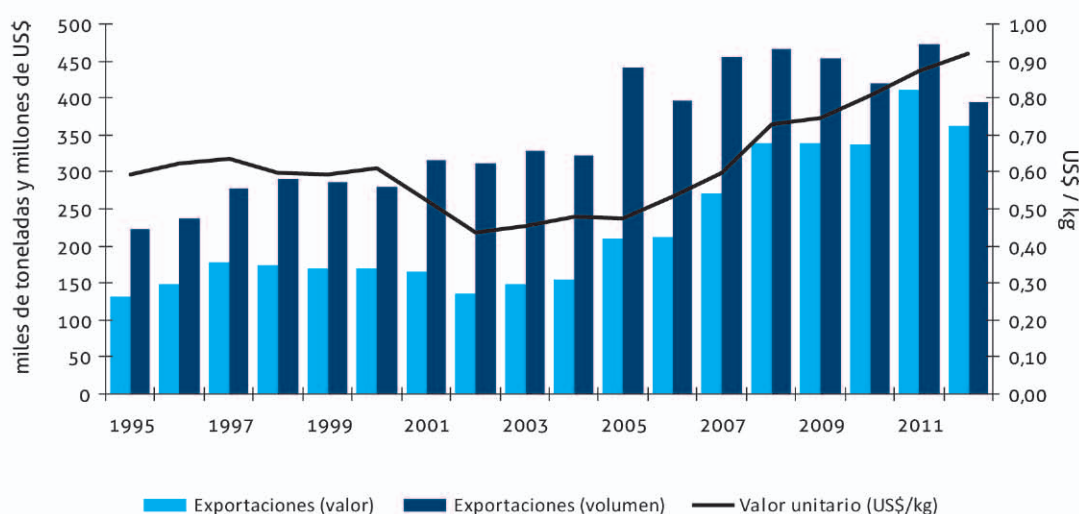
Evolución de las exportaciones argentinas de manzanas y peras

período 1995-2012, en miles de toneladas y millones de dólares

Manzanas



Peras



Fuente: CEI en base a INDEC

Por su parte, la evolución de los precios de exportación de las manzanas y de las peras mostró dos períodos con tendencias opuestas. Mientras que entre 1995 y 2002 el precio de exportación de la manzana disminuyó 32% y el de la pera 27%, en el período 2003-2012 aumentaron 118% y 103%, respectivamente.

En 2011, los principales destinos de las exportaciones argentinas de manzanas fueron Brasil (31,6% de las ventas externas totales), Rusia (25,3%) y la Unión Europea (21,5%) (Cuadro 2). Entre 1995 y 2011, la participación de Rusia creció casi 25 puntos porcentuales (p.p.), en detrimento de las de Brasil (-16,1 p.p.) y la Unión Europea (-23,7 p.p.). Cabe recordar que, en el mismo período, el volumen total exportado por la Argentina se redujo 4%.

Durante 2012, las exportaciones argentinas de manzanas medidas en volumen registraron una disminución interanual del 44%. Esa caída fue explicada mayormente por las menores ventas a Brasil (41% de la reducción total), Rusia (29%) y la Unión Europea (21%).

Cuadro 2

Principales destinos de exportación argentina de manzanas y peras

participación porcentual en las exportaciones argentinas totales de cada fruta
orden descendente por participación en el volumen exportado en 2012

Manzanas

Destino	1995	2003	2011	2012
Brasil	47,7	13,8	31,6	23,8
Rusia	0,6	26,3	25,3	22,4
Países Bajos	23,2	15,0	8,2	9,3
Argelia	0,0	0,0	8,7	8,9
Bolivia	0,3	0,8	2,8	4,9
Suecia	4,1	4,9	2,8	3,7
Estados Unidos	1,4	2,3	2,0	3,6
Paraguay	0,8	0,3	2,3	3,4
Resto	22,0	36,6	16,4	20,1
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0
UE	45,2	50,0	21,5	22,2

Peras

Destino	1995	2003	2011	2012
Brasil	47,0	15,5	31,6	40,5
Rusia	0,0	19,6	22,5	24,1
Países Bajos	6,0	14,9	8,4	8,0
Argelia	18,6	18,1	11,9	7,5
Bolivia	12,4	9,6	9,9	7,4
Suecia	0,0	0,0	0,4	1,4
Estados Unidos	0,0	0,0	0,9	1,4
Paraguay	0,2	0,7	1,3	1,1
Resto	15,9	21,6	13,2	8,7
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0
UE	45,7	46,8	30,1	19,3

Fuente: CEI en base a INDEC

En cuanto a los principales destinos de las ventas argentinas de peras, el mercado brasileño concentró más del 40% del volumen exportado en 2012, casi 9 puntos porcentuales más que en 2011, aunque 6,5 p.p. menos que en 1995. Como en el caso de las manzanas, sobresale la mayor participación de Rusia en las exportaciones de peras: en 1995 no se registraban ventas de peras a Rusia, mientras que en 2012 el 24,1% de las exportaciones tuvieron como destino el mercado ruso. En contraposición, la participación de la UE disminuyó más de 26,5 p.p. en el mismo período.

En términos absolutos, las exportaciones argentinas de peras aumentaron más de 250.000 toneladas entre 1995 y 2011, y se destaca en ese período el surgimiento de Rusia como nuevo destino de las peras argentinas (segundo, detrás de Brasil), con más de 100.000 toneladas. En 2012, las ventas externas totales de peras disminuyeron 17% (-78.659 toneladas), principalmente, aquellas destinadas a la Unión Europea (-47% equivalente a 67.000 toneladas) y, en menor medida, aquellas destinadas a Rusia.

3. Las medidas sanitarias y técnicas que afectan a las exportaciones argentinas de manzanas y peras

Las exportaciones argentinas de manzanas y peras en fresco se ven afectadas por diversas medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) que toman los países de destino. Las más comunes se refieren a requisitos sobre el riesgo de presencia de plagas y a los límites máximos de residuos de agroquímicos.

Las plagas más comunes que afectan a estos productos son la carpocapsa (*cydia pomonella*) y la mosca de los frutos (*ceratitis capitata*). Algunos países exigen tratamientos cuarentenarios para evitar la propagación de estas plagas y, en algunos casos, exigen que los productos provengan de zonas libres de estas plagas. A su vez, las medidas de manejo que los países de destino exigen a partir del Análisis de Riesgo de Plagas 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.

Por su parte, los problemas comerciales relacionados con los límites máximos de residuos se refieren a 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.

Además de las normas establecidas por los gobiernos, los exportadores se enfrentan también con normas privadas, entre las que se destacan las fijadas por los distribuidores y grandes cadenas de supermercados europeos. Estas normas suelen ser más restrictivas que las normas exigidas por los organismos oficiales y, si bien su cumplimiento es voluntario, en la práctica se tornan obligatorias si el exportador pretende que su producto llegue al consumidor final.

Estas exigencias pueden afectar el nivel de exportaciones, aunque puede ocurrir que no se reduzca el nivel de las ventas si los exportadores toman las medidas necesarias para cumplir con dichos requisitos. Sin embargo, esto último se refleja en un incremento de los costos de producción. Al respecto, para poder seguir exportando, los productores argentinos de manzanas y peras han tomado medidas a nivel individual y, al mismo tiempo, participan en campañas regionales en las cuales el Estado y los miembros de la cadena productiva tienen una participación activa.

Los problemas comerciales relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias también pueden abordarse revisando el tratamiento que reciben en las discusiones en la OMC, en particular, en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Comité MSF). En primer lugar, los países notifican estas medidas al Comité de MSF, tal como lo establece el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC⁽²⁾.

En segundo lugar, los países pueden presentar en este Comité sus inquietudes respecto de las medidas que otros países implementan, mediante las denominadas “preocupaciones comerciales específicas” (PCE). La presentación de una cuestión como PCE es un procedimiento formal por el cual un país expresa sus dudas acerca de la legalidad

2 En las secciones 4.2 y 4.3 se brinda un mayor detalle de las notificaciones relacionadas con las manzanas y las peras.

de una medida y respecto de los efectos que ésta puede tener sobre el acceso a un mercado determinado. Asimismo, este procedimiento permite a los países obtener respaldo por parte de otros países. Cada PCE presentada figura en el acta de la reunión del Comité MSF, así como también las opiniones manifestadas por los países que participaron de la reunión. La presentación de las PCE suele estar precedida y complementada por consultas bilaterales entre el país que sostiene la medida y el que expresa su preocupación, pero los resultados de estas consultas –a diferencia de las PCE– no figuran en ningún documento oficial de la OMC, a menos que ambos países lo comuniquen de manera explícita.

Por último, los países miembros de la OMC cuentan con otra instancia para resolver sus diferencias: el procedimiento de solución de diferencias, el cual se inicia con la celebración de consultas (primera etapa) y, en caso de no llegarse a un acuerdo, se conforma un grupo especial (segunda etapa) que busca dictaminar sobre la legalidad del planteo realizado.

Sobre manzanas y peras se han presentado diversas PCE y también se han presentado varios casos ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, aunque es un porcentaje pequeño sobre el total de cuestiones planteadas. Estos reclamos reflejan, en particular, los cuestionamientos a los requisitos referidos a plagas y enfermedades de estas frutas (Recuadro 1).

Recuadro 1

Los reclamos en la OMC sobre manzanas y peras: PCE y diferencias en el OSD

Entre 1995 y fines de 2012, en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC se han planteado 344 preocupaciones comerciales específicas (PCE), de las cuales 11 correspondieron a manzanas y peras^(a) ^(b). Las PCE fueron presentadas por los Estados Unidos (5 veces), la Argentina y China (dos veces cada una), Hungría y Nueva Zelanda. Los países que mantenían medidas que afectaban a estas dos frutas fueron Australia, Cuba, China, España, Estados Unidos, Indonesia, Japón, República Eslovaca y la Unión Europea.

Preocupaciones comerciales específicas sobre manzanas y peras, 1995-2012
cantidad de PCE presentadas en el Comité MSF de la OMC

Miembro que mantiene la medida	Miembro que plantea la PCE				
	Argentina	China	Estados Unidos	Hungría	Nueva Zelanda
Australia					1
China			1		
Cuba	1				
España, Unión Europea	1				
Estados Unidos		2			
Indonesia			1		
Japón			3		
República Eslovaca				1	

Fuente: CEI en base a datos de la OMC

Los problemas planteados se referían a prohibiciones de importación por presencia de plagas (gusano de la manzana, hongo del peral y del manzano, mosca de las hojas del manzano) y por riesgo de transmisión de enfermedades (niebla del peral y del manzano), método de cuarentena exigido, prescripciones de certificación e información, falta de reconocimiento de zonas libres de plagas (mosca de las frutas) y retraso en concluir el análisis del riesgo de plagas.

Tres de estas PCE derivaron en los tres casos presentados ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. El primero fue presentado por los Estados Unidos contra Japón (con el código DS 76) y la medida en litigio fue la prohibición de importación de las frutas debido a que eran potenciales huéspedes del gusano de la manzana. Las constataciones del Grupo Especial y del Órgano de Apelación encontraron que la medida se mantenía sin testimonios científicos suficientes y que no se basaba en una evaluación de riesgo adecuada conforme con las normas de la OMC.

El segundo caso también fue presentado por los Estados Unidos contra Japón (DS 245) y se refería a la restricción a la importación por el riesgo de transmisión de la bacteria de la niebla del peral y del manzano. Las constataciones del Grupo Especial y del Órgano de Apelación concluyeron que la medida se mantenía sin testimonios científicos suficientes, que no se basaba en una evaluación de riesgo conforme con las normas de la OMC y que constituía una restricción del comercio mayor que la necesaria para lograr el nivel de protección buscado.

El tercer caso fue presentado por Nueva Zelanda contra Australia (DS 367) por las restricciones a la importación basadas en el riesgo de entrada de la bacteria de la niebla del peral y del manzano, del hongo del chancro del manzano y del peral, y de la mosca de las hojas del manzano. El Grupo Especial y el Órgano de Apelación constataron que las medidas no estaban basadas en una evaluación de riesgo conforme con las normas de la OMC y que se mantenían sin testimonios científicos suficientes.

a. Son las PCE 12, 23, 41, 100, 105, 109, 216, 217, 243, 261 y 269.

b. Sobre estas dos frutas, no hay PCE presentadas en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

4. El impacto comercial

4.1. Análisis económico y métodos de estimación⁽³⁾

Las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas pueden traer aparejados distintos efectos económicos. Roberts, Josling y Orden (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 primer efecto, el cumplimiento de este tipo de medidas ocasiona un costo para los exportadores, similar al generado por un arancel a la importación. El impacto comercial difiere según la capacidad de gestión de los exportadores; en particular, perjudica más a las empresas de menor tamaño dado que no suelen contar con recursos financieros y técnicos suficientes y es un costo más difícil de absorber por ellas dada su menor escala de producción.

Según el efecto de desplazamiento de la oferta, los productores del país que impone la medida pueden incrementar su oferta debido a que las medidas pueden reducir las importaciones, además de frenar el ingreso de plagas y enfermedades que podrían afectar negativamente la producción interna.

Los métodos de estimación 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*, entre los que se encuentran los modelos gravitacionales, 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 varios enfoques de manera conjunta 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).

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"⁽⁴⁾ y "Sistema de gestión de la información OTC"⁽⁵⁾, 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 –esto último solo en el caso de las MSF–. Además, se ofrece una breve descripción de la medida, se señala la fecha propuesta para su entrada en vigor y la fecha límite para presentar observaciones y, para las MSF, se informa si se relacionan con una norma, directriz o recomendación internacional.

Vale destacar que notificar una medida no implica informar si dicha medida restringe o favorece el intercambio comercial ni supone que es compatible con las normas del sistema multilateral de comercio.

Estas bases contienen todas las medidas que los miembros de la OMC han notificado desde 1995 o desde la fecha de su adhesión a la OMC. Sin embargo, solo incluyen las medidas nuevas o las modificaciones realizadas luego de esa fecha, por lo cual las medidas pre-existentes no figuran.

3 Esta sección se basa en Fossati, Galperín y Michelena (2013).

4 <http://spsims.wto.org/> (28 de junio de 2013).

5 <http://tbtims.wto.org/> (28 de junio de 2013).

Para el armado de la base de datos utilizada en este trabajo se seleccionaron las notificaciones que afectan a las manzanas y peras, ya sea porque se menciona de manera específica a esas frutas o porque éstas están incluidas en medidas más generales que se aplican a un conjunto más amplio de productos. 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. En los pocos casos en que esta última no estaba mencionada, se utilizó la fecha de la notificación.

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

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

Por su parte, los datos de comercio de manzanas y peras corresponden a las importaciones desde la Argentina de todos los países y fueron tomados de la base de datos Comtrade⁽⁶⁾ a una desagregación de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), en donde las manzanas corresponden al código 080810 y las peras al código 080820. Dado 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. Se considera el comercio desde 1995, debido a que la primera notificación que afecta a las manzanas y peras corresponde a dicho año. 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 vigor no haya sido posterior a dicho año. De este modo, se construyó una base de comercio que consta de 1.664 observaciones para el período 1995-2010, de las cuales el 41,7% son iguales a cero –esto es, que no se registra comercio–, e incluye un total de 104 países importadores de manzanas y peras argentinas.

6 <http://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Default-A.aspx?Page=Default>

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. El análisis se basa en algunos indicadores que se construyen a partir de la base de datos de las medidas: i) cantidad de medidas; ii) indicador de frecuencia, que muestra la proporción de productos sujetos a las medidas; y iii) indicador de cobertura, que indica 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, pero no proveen información sobre el comercio involucrado. El indicador de cobertura, en cambio, sí suministra esta información; sin embargo, 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 valor del 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. Por su parte, se destacan tres limitaciones: i) no informa sobre el impacto de las medidas sobre el comercio, la producción, el consumo y los precios; ii) no diferencia a las medidas por sus consecuencias sobre el comercio; y iii) no existe una correlación entre cantidad de medidas y los efectos de restricción o facilitación del comercio, por lo cual es posible que un país notifique un gran número de medidas pero que estas no tengan un efecto comercial importante, o que una única medida logre restringir completamente los flujos de comercio.

Al analizar el inventario de medidas sanitarias y técnicas aplicadas al comercio de manzanas y peras se observa que entre 1995 y 2010 se presentaron en la OMC 80 notificaciones relacionadas con estos productos, de las cuales 71 son MSF y 9 son RT. Estas notificaciones corresponden a 88 medidas.⁽⁷⁾

En lo referente al alcance de las medidas, 77 notificaciones tienen un alcance general –se aplican a todos los exportadores– y 3 son específicas para la Argentina⁽⁸⁾. Esto podría indicar que casi la totalidad de las medidas notificadas que afectan las exportaciones argentinas de manzanas y peras no tienen un carácter discriminatorio *per se* respecto de los productos argentinos.

Por otra parte, en 42 notificaciones se informa que las medidas se relacionan con normas de alguno de los organismos internacionales de estandarización en materia sanitaria: 35 con normas de la Comisión del Codex Alimentarius y 7 con normas de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Al respecto, Josling (2003) plantea que un marco regulatorio basado en una medida consistente con las disposiciones del Acuerdo MSF, al igual que dictar una medida compatible con los estándares de algunos de los organismos internacionales de estandarización, implica adoptar un esquema menos propenso a restringir el comercio de manera incompatible con las normas multilaterales. Sin embargo, la mención en la notificación de que una medida se relaciona con normas de algún organismo internacional de estandarización en materia sanitaria no significa que necesariamente sea compatible con ellas.

Con respecto a la clasificación de las medidas, 77% de las notificaciones se refieren a medidas sobre los productos (Cuadro 4), donde la mayor parte se refiere a límites máximos de residuos de distintos plaguicidas y agroquímicos. Las notificaciones relacionadas con medidas de presentación corresponden al 9% del total, las referidas a evaluación de la conformidad son el 8%, mientras que las vinculadas con los procesos representan el 3% y con los requisitos para países, el 2%.

En cuanto a los países que presentaron las notificaciones, 48% corresponde a Japón, 11% a la UE y 11% a Brasil. Esto no implica que estos países restrinjan en mayor medida el comercio, debido a que, como ya se comentó, no existe necesariamente una correlación entre la cantidad de medidas notificadas por un país y su efecto sobre el comercio.

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

8 Dos son de Bolivia –fijan los requisitos sanitarios para la importación de los dos productos– y una de Brasil, que informa sobre un acuerdo con la Argentina respecto del sistema integrado de atenuación del riesgo, con objeto de evitar la contaminación con la plaga conocida como carpocapsa.

Cuadro 4

Medidas sanitarias y técnicas notificadas a la OMC correspondientes a manzanas y peras.

por país que notifica y tipo de medida, período 1995 - 2010

País	Tipo de medida					Total
	Producto	Proceso	Presentación	Eval. de conformidad	Requisitos para países	
Armenia	1		1	2		4
Bolivia	2					2
Brasil	5		3	1	1	10
Costa Rica	2		1	2		5
El Salvador	1					1
Guatemala					1	1
Japón	42					42
Lituania *			1			1
México	2	1				3
Moldova	1					1
República Checa *		1	1			2
República Eslovaca *		1				1
Sudáfrica	1		1	1		3
Taipei chino	1					1
Ucrania				1		1
UE	10					10
Total	68	3	8	7	2	88

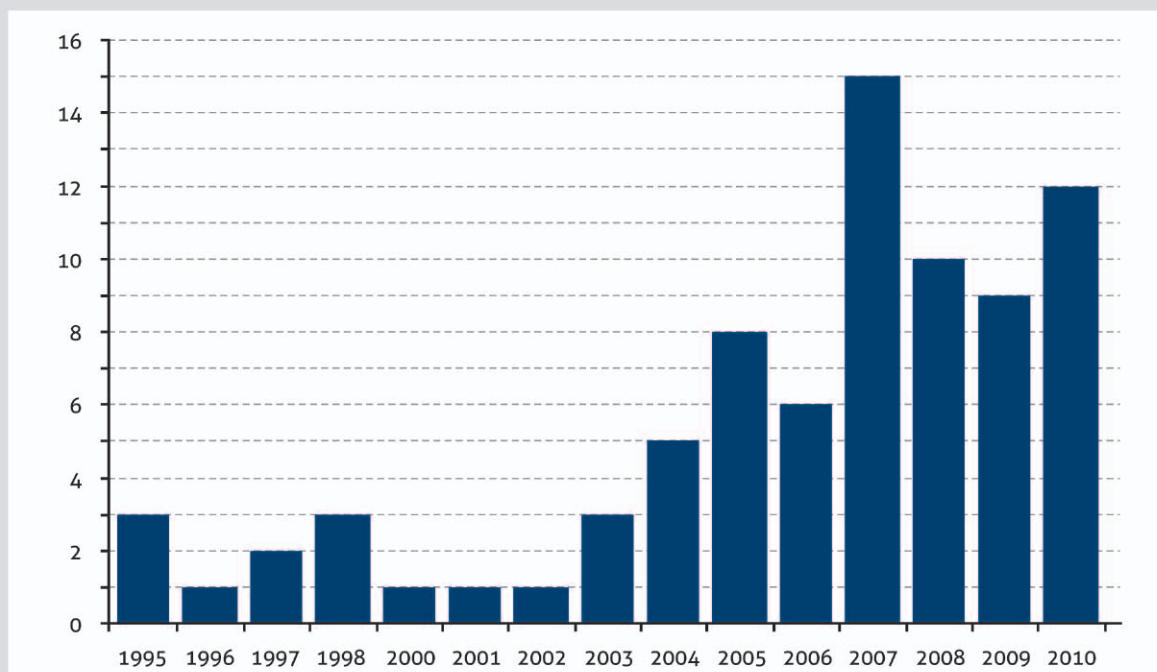
* Se consideran las notificaciones previas a su incorporación a la UE en el año 2004

Fuente: CEI en base a notificaciones presentadas a la OMC

Respecto de la evolución en el tiempo, se observa un incremento de la cantidad de notificaciones en los últimos años: entre 2005 y 2010 se notificaron, en promedio, poco menos de 10 medidas anuales, mientras que entre 1995 y 2004 el promedio de medidas notificadas al año fue apenas superior a 2 (Gráfico 3).

Gráfico 3

Cantidad de notificaciones sobre manzanas y peras presentadas en la OMC período 1995 - 2010



Fuente: CEI en base a notificaciones presentadas a la OMC

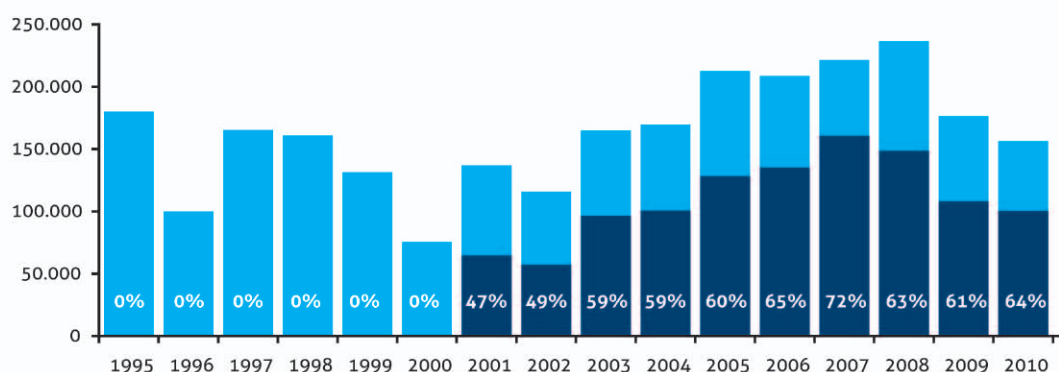
El porcentaje de comercio involucrado por las medidas sanitarias y técnicas notificadas en los últimos años es superior al 60% de las exportaciones argentinas de manzanas y peras (Gráficos 4). Aquí se destaca que este cálculo de cobertura solo incluye los países destino de las ventas argentinas y que han presentado notificaciones a la OMC, lo cual no implica que el resto de las exportaciones se dirija a países sin medidas sanitarias y técnicas en los años del período analizado. Por ejemplo, de los tres destinos más importantes para las exportaciones argentinas, no figura Rusia (más del 20% del total de exportaciones de ambos productos en los últimos años), dado que no era miembro de la OMC en el período bajo análisis, mientras que la UE figura desde 2001 y Brasil desde 2003, por ser el año en el que presentaron su primera notificación.

Gráfico 4

Cobertura comercial de las medidas sanitarias y técnicas notificadas⁽¹⁾

período 1995-2010, en miles de dólares y porcentaje

Manzanas



Peras



(1) estimado a partir de las importaciones desde el resto del mundo

Fuente: CEI en base a Comtrade y notificaciones presentadas en la OMC

4.4. El enfoque del modelo gravitacional

En la presente sección se analiza el impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y técnicas (OTC) sobre la exportación de manzanas y peras de la Argentina para el periodo 1995 - 2010. Para llevar a cabo este tipo de estudios, usualmente se recurre a los llamados Modelos Gravitacionales (MG), los cuales 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.

Por lo general, si bien los MG para analizar este tema son aplicados a la estimación de los flujos bilaterales de comercio para un conjunto de países, en este ejercicio sólo se tienen en cuenta las exportaciones de peras y manzanas de la Argentina hacia terceros países. No obstante, trabajos recientes (Karov *et al.*, 2009; Meneguelli Fassarella *et al.*, 2011) han empleado este enfoque particular en donde el comercio fluye en una sola dirección.

4.4.1. Ecuación a estimar

La especificación econométrica utilizada está basada en la ecuación de gravedad perteneciente al modelo teórico de Anderson y van Wincoop (2003), quienes derivan la función gravitacional a partir de un sistema de preferencias consistente con la función de elasticidad de sustitución constante (Armington, 1969). La ecuación es la siguiente:

$$X_{ijt} = \exp(\beta_0 + \beta_1 \ln Y_{it} + \beta_2 \ln Y_{jt} + \beta_3 \ln t_{ij} + \beta_4 MNA_{jt} + \gamma_{ij} + \gamma_t) + \varepsilon_{ijt} \quad [1]$$

donde X_{ijt} , la variable dependiente, representa las exportaciones de peras y manzanas de la Argentina hacia el país j , medidas en dólares; $\ln Y_{it}$ y $\ln Y_{jt}$ son el logaritmo del PIB en dólares corrientes de la Argentina y de su socio comercial para el año t , los cuales fueron obtenidos de la base World Development Indicators⁽⁹⁾ (WDI) del Banco Mundial; MNA_{jt} representa a las medidas no arancelarias, la variable binaria de interés que toma el valor 1 si en el momento t el país j mantiene alguna medida fitosanitaria o cierto reglamento técnico sobre las importaciones de estos productos, y el valor cero en caso contrario. En este sentido, se considera que las medidas impuestas en un periodo se encuentran vigentes en los periodos siguientes, debido a que en la práctica estas medidas no suelen tener una fecha clara o concreta de caducidad y se mantienen vigentes por un tiempo indeterminado.

Por su parte, en la literatura de los MG se supone que los costos objetivos al comercio, t_{ij} , toman la forma de:

$$t_{ij} = \exp(\alpha_1 \ln d_{ij} + \alpha_2 contig_{ij} + \alpha_3 comlang_{ij} + \alpha_4 smctry_{ij} + \alpha_5 colony_{ij}) \quad [2]$$

en donde $\ln d_{ij}$ es el logaritmo natural de la distancia medida en kilómetros, y $contig_{ij}$, $comlang_{ij}$, $smctry_{ij}$ y $colony_{ij}$ son variables dummies, las cuales no varían en el tiempo y toman el valor 1 si los países comparten una frontera, hablan una misma lengua, fueron en el pasado un mismo país o si es un país colonial, respectivamente. Los valores de estas cinco variables fueron tomadas de la base GRAVITY del CEPII⁽¹⁰⁾.

Adicionalmente, se incluyen efectos no observables que no varían en el tiempo para cada par de exportadores e importadores, γ_{ij} , así como efectos temporales, γ_t , con el objetivo de controlar por la heterogeneidad no observada. Por último, ε_{ijt} , es el error idiosincrático de la ecuación [1].

Resulta posible esperar, *a priori*, los siguientes signos para los estimadores asociados a las principales variables del modelo.

$$X_{ijt} = f(\overset{-}{Y_i}, \overset{+}{Y_j}, \overset{-}{MNA}, \overset{-}{dist}, \overset{+}{contig}, \overset{+}{comlang}, \overset{+}{smctry}, \overset{+}{colony}) \quad [3]$$

En el caso del PIB, se espera que las exportaciones estén correlacionadas de forma positiva con el ingreso del resto del mundo, mientras que estén correlacionadas negativamente con el ingreso doméstico, debido al llamado efecto absorción⁽¹¹⁾.

En el caso de las MNA, a partir de los fundamentos de la teoría y de los diversos estudios empíricos realizados, el estimador debería presentar un signo negativo, lo cual indicaría que estas medidas perjudican efectivamente al comercio.

Por último, es de esperar que exista una relación inversa con la distancia a recorrer, un sesgo positivo en las

9 <http://data.worldbank.org/>

10 Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (<http://www.cepii.com/anglaisgraph/bdd/gravity.asp>)

11 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.

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. En el caso de que en algún momento histórico previo dos países hayan sido uno solo, debería tener un efecto positivo sobre el comercio, al igual de si uno fue colonia de otro.

Para la estimación se utilizó el método de Pseudo Máxima Verosimilitud de Poisson (PPML), tal como se explica en el Anexo de este trabajo.

4.4.2. Resultados

En el Cuadro 5 se presentan los resultados correspondientes a la estimación por Poisson bajo el supuesto de Efectos Fijos (FE) y Efectos Aleatorios (RE). En las diferentes estimaciones presentadas, correspondientes al caso de RE, los regresores son incluidos de a uno por vez para testear secuencialmente la robustez del estimador de interés asociado a la variable dummy *MNA*. En todos los casos, la variable dependiente es la exportación.

En las estimaciones realizadas, resultan estadísticamente significativos los coeficientes de las variables PIB doméstico y del socio comercial, *distancia*, *comlang*, *smctry* y *MNA*. Al igual que en la mayoría de los estudios con MG, el estimador asociado al PIB del socio comercial toma un valor cercano a 1 (Santos Silva y Tenreyro, 2006). Esto se interpreta como que la exportación de manzanas y peras se incrementará en 1,69% cuando se incremente un 1% el PIB de las economías que importan ambos productos. Por su parte, el PIB doméstico presenta un signo negativo y resulta significativo en todos los casos, en línea con la teoría y con los resultados obtenidos por Santos Silva y Tenreyro (2006) y Meneguelli Fassarella *et al.* (2011). El estimador correspondiente a la variable *distancia* presenta el signo esperado y resulta por lo general significativo, ya que depende de las variables que se incluyan en la estimación. Por su parte, *smctry* y *comlang* resultan significativas, aunque esta última toma un valor contrario al esperado. Por último, *colony* no resulta significativa bajo ninguna especificación.

En el Cuadro 5 se comprueba la robustez del estimador asociado con *MNA*, ya que el valor obtenido se mantiene constante, en torno a -0,29 en el caso de RE y FE, a pesar de la inclusión progresiva de otras covariables. Además, resulta estadísticamente significativo al 1% en todos los casos.

En consecuencia, los resultados obtenidos sugieren que las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas tienen un efecto negativo considerable sobre el comercio y restringen de hecho las exportaciones de manzanas y peras argentinas. El estimador obtenido muestra que las exportaciones argentinas de estos productos hacia destinos que aplicaron MSF y OTC fueron, aproximadamente, un 25%⁽¹²⁾ menores de lo que habrían sido de no existir estas medidas.

12 Siguiendo a la literatura, la formula utilizada para computar este efecto es $(e^{\beta} - 1) \cdot 100$.

Cuadro 5

Impacto de las Medidas No Arancelarias (OTC + MSF) sobre las exportaciones argentinas de manzanas y peras: resultados de la estimación por Poisson bajo los supuestos de FE y RE

Covariables	(1) FE	(1) RE	(2) RE	(3) RE	(4) RE	(5) RE	(6) RE
lnPIB(i)	-1,776143*** (0,000)	-1,776143*** (0,000)	-1,776143*** (0,000)	-1,776143*** (0,000)	-1,776143*** (0,000)	-1,776143*** (0,000)	-1,776143*** (0,000)
lnPIB(j)	1,694577*** (0,000)	1,694577*** (0,000)	1,694577*** (0,000)	1,694577*** (0,000)	1,694577*** (0,000)	1,694577*** (0,000)	1,694577*** (0,000)
lnDist			-1,246144*** (0,361)	-0,487121 (0,682)	-1,439014 (0,905)	-1,391340 (0,922)	-1,600955* (0,968)
contig				1,884731 (1,547)	1,603825 (1,464)	1,629897 (1,469)	-2,756531 (2,519)
comlang					-1,534573** (0,763)	-1,476378* (0,805)	-1,705210** (0,814)
colony						-0,431815 (1,904)	-0,231151 (1,894)
smctry							4,518846** (2,209)
MNA	-0,292547*** (0,000)	-0,292547*** (0,000)	-0,292547*** (0,000)	-0,292547*** (0,000)	-0,292547*** (0,000)	-0,292547*** (0,000)	-0,292547*** (0,000)
Observaciones	1664	1664	1664	1664	1664	1664	1664
Número de países	104	104	104	104	104	104	104
Efectos País	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Efectos Temporales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

errores estándar entre paréntesis *** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1

Fuente: CEI

Con el objeto de complementar los resultados obtenidos previamente, se procedió a replicar la estimación de la ecuación [1] reemplazando la variable binaria original, MNA. Cabe recordar que esta variable toma un valor igual a 1 si en cierto momento del tiempo algún socio comercial mantiene alguna medida fitosanitaria o cierto reglamento técnico sobre las exportaciones de estos productos, y cero en caso contrario. Por tal motivo, el modelo fue reestimado utilizando como variable binaria solamente a las OTC y a las MSF por separado, para analizar los efectos específicos de cada una de estas medidas. Los resultados se encuentran dispuestos en los Cuadros 6 y 7, respectivamente.

En el Cuadro 6 puede observarse con claridad que, en el caso de las OTC, el efecto es algo menor al obtenido para la variable MNA. En este caso, el estimador asociado con OTC indica que el efecto negativo sobre las exportaciones de manzanas y peras argentinas alcanza un valor de 19,3%, independientemente de si la estimación se realiza por FE o por RE. Por otra parte, a partir de los resultados dispuestos en el Cuadro 7, se concluye que el efecto de las MSF tiene el mismo signo y una magnitud similar al observado para MNA, en el orden del -25%. Otro punto a destacar es el hecho de que en todos los casos la variable binaria de interés resulta estadísticamente significativa y el valor obtenido no sufre modificaciones ante la inclusión progresiva de otros regresores, lo que marca un alto grado de robustez de los resultados obtenidos.

Cuadro 6

Impacto de los reglamentos técnicos (OTC) sobre las exportaciones argentinas de manzanas y peras: resultados de la estimación por Poisson bajo los supuestos de FE y RE

Covariables	(1) FE	(1) RE	(2) RE	(3) RE	(4) RE	(5) RE	(6) RE
lnPIB(i)	-1,973808*** (0,000)	-1,973808*** (0,000)	-1,973808*** (0,000)	-1,973807*** (0,000)	-1,973808*** (0,000)	-1,973808*** (0,000)	-1,973808*** (0,000)
lnPIB(j)	1,692009*** (0,000)	1,692009*** (0,000)	1,692009*** (0,000)	1,692009*** (0,000)	1,692009*** (0,000)	1,692009*** (0,000)	1,692009*** (0,000)
lnDist			-1,211524*** (0,360)	-0,511240 (0,681)	-1,487141* (0,899)	-1,439157 (0,916)	-1,643416* (0,960)
contig				1,763332 (1,560)	1,486814 (1,467)	1,513978 (1,472)	-2,890128 (2,508)
comlang					-1,605830** (0,762)	-1,547340* (0,804)	-1,773258** (0,813)
colony						-0,434991 (1,902)	-0,236592 (1,891)
smctry							4,539762** (2,202)
OTC	-0,214167*** (0,000)	-0,214167*** (0,000)	-0,214167*** (0,000)	-0,214167*** (0,000)	-0,214167*** (0,000)	-0,214167*** (0,000)	-0,214167*** (0,000)
Observaciones	1768	1768	1768	1768	1768	1768	1768
Número de países	104	104	104	104	104	104	104
Efectos País	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Efectos Temporales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

errores estándar entre paréntesis *** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1

Fuente: CEI

Cuadro 7

Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) sobre las exportaciones argentinas de manzanas y peras: resultados de la estimación por Poisson bajo los supuestos de FE y RE

Covariables	(1) FE	(1) RE	(2) RE	(3) RE	(4) RE	(5) RE	(6) RE
lnPIB(i)	-1,789250*** (0,000)	-1,789249*** (0,000)	-1,789249*** (0,000)	-1,789249*** (0,000)	-1,789249*** (0,000)	-1,789249*** (0,000)	-1,789249*** (0,000)
lnPIB(j)	1,696034*** (0,000)	1,696034*** (0,000)	1,696034*** (0,000)	1,696034*** (0,000)	1,696034*** (0,000)	1,696034*** (0,000)	1,696034*** (0,000)
lnDist			-1,250136*** (0,362)	-0,499667 (0,683)	-1,455581 (0,906)	-1,408091 (0,923)	-1,618652* (0,969)
contig				1,863708 (1,548)	1,585650 (1,465)	1,611910 (1,470)	-2,794572 (2,521)
comlang					-1,543143** (0,764)	-1,485317* (0,806)	-1,714515** (0,815)
colony						-0,429906 (1,905)	-0,228668 (1,895)
smctry							4,537919** (2,211)
MSF	-0,288325*** (0,000)	-0,288325*** (0,000)	-0,288325*** (0,000)	-0,288325*** (0,000)	-0,288325*** (0,000)	-0,288325*** (0,000)	-0,288325*** (0,000)
Observaciones	1768	1768	1768	1768	1768	1768	1768
Número de países	104	104	104	104	104	104	104
Efectos País	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Efectos Temporales	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

errores estándar entre paréntesis

*** p<0,01 ** p<0,05 * p<0,1

Fuente: CEI

Aquí vale efectuar una consideración adicional referida al caso de las exportaciones a Rusia, uno de los principales destinos de las exportaciones de manzanas y peras argentinas. Como ya se mencionó en el análisis mediante el método de inventario, este país no registra notificaciones a la OMC durante el período bajo análisis debido a que aún no había accedido a dicha organización. Sin embargo, es de destacar que en septiembre de 2008 se firmó un acuerdo entre los organismos sanitarios de la Argentina y Rusia con miras a facilitar el intercambio de frutas y hortalizas. Este acuerdo sirvió como un facilitador del comercio, en vez de erigirse como una traba.

Si en el modelo gravitacional se incorpora este acuerdo bilateral como una medida sanitaria que se aplica a las exportaciones a Rusia, el estimador asociado a la variable MNA toma un valor de - 0,19815, que implica que las exportaciones hacia destinos con este tipo de medidas habrían sido 18% menores que las ventas hacia destinos sin medidas notificadas, esto es, una diferencia de 7 puntos porcentuales respecto del caso en que el acuerdo con Rusia no se incluye en la base de datos. Este menor valor del impacto de las MNA estaría mostrando el efecto positivo que las medidas sanitarias pueden tener sobre el comercio cuando son el resultado de una negociación entre las partes interesadas.

5. Conclusiones

En los últimos años, se ha llevado a cabo una mayor cantidad de evaluaciones cuantitativas del impacto de las medidas no arancelarias, entre las que se destacan las referidas al comercio agrícola. Además de su interés académico, este tipo de análisis brinda información a los negociadores respecto de la magnitud en que las reducciones arancelarias, fruto de difíciles y costosas negociaciones, pueden verse compensadas por medidas no arancelarias que traban el acceso al mercado.

En este contexto, el presente trabajo evaluó el impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de manzanas y peras, con el objeto de analizar los efectos restrictivos que dichas medidas pueden tener sobre el comercio.

Para ello se utilizaron dos enfoques complementarios: el método de inventario y un modelo gravitacional. El análisis con el método de inventario muestra un incremento de la cantidad de medidas sanitarias y técnicas notificadas a la OMC que afectan a las exportaciones argentinas de manzanas y peras y que estas medidas involucran a más del 60% de dichas ventas. La mayor parte de las medidas no son específicas para los productos argentinos y en general se refieren a medidas sobre el producto.

Por su parte, el análisis mediante un modelo gravitacional sugiere que estas medidas tienen un efecto restrictivo sobre las exportaciones de manzanas y peras argentinas: en el período 1995-2010, las exportaciones de estos productos hacia destinos que notificaron estas medidas fueron 25% menores que las ventas a países que no cuentan con notificaciones.

Una salvedad de estos resultados es que la estimación del impacto se realizó en base a un indicador de frecuencia construido a partir de las notificaciones a la OMC, por lo que no incluye medidas pre-existentes a la obligación de notificación a la OMC y aquellas que no se han notificado, entre las que se encuentran las normas privadas.

Además, dado que la producción de estas frutas se concentra en la región de los valles del norte patagónico, este análisis puede ayudar a estimar el impacto sobre las exportaciones de dicha región.

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.
- Ashenfelter, Orley y James J. Heckman (1974). "The estimation of income and substitution effects in a model of family labor supply". *Econometrica*, 42 (1): 73-85.
- 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.
- Bruzzone, Iván (2010). "Manzana y Pera". *Alimentos Argentinos*, 47: 18-24.
- Fossati, Verónica, Carlos Galperín y Gabriel Michelena (2013). "Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 65-83.
- Galperín, Carlos (2013). "El impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones agrícolas: una revisión de los estudios cuantitativos". Mimeo.
- Galperín, Carlos y Guillermo Pérez (2004). "Los complejos de manzanas y peras de la Argentina y los requisitos sanitarios y ambientales: un análisis de fragilidad". *Revista Argentina de Economía Agraria*, nueva serie, VII (1): 23-39.
- González Rozada, Martín, Eduardo Bianchi, Carlos Bozzalla, Franco Fugazza, Cristian Salerno y Pablo Sanguinetti (2004). "Estimación de las elasticidades precio de la demanda de importaciones argentinas desde los EE.UU. y la Unión Europea". CNCE. Mayo.
- Greene, William H. (2004). *Econometric analysis*. Boston: Prentice Hall.
- Josling, Timothy (2003). "Measuring the trade effects of the SPS Agreement through trade flow data analysis". En *The impact of regulations on agro-food trade. The technical barriers to trade (TBT) and sanitary and phytosanitary measures (SPS) agreements*, OECD, capítulo 5. París: OECD.
- 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 la Reunión Anual 2004 de la American Agricultural Economics Association, 1-4 de Agosto, Denver, Estados Unidos.
- Josling, Timothy y Donna Roberts (2011). "Measuring the impact of SPS standards on market access". International Food & Agricultural Trade Policy Council Policy Brief.
- 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.
- La Mañana de Cipolletti (2012). "Las exportaciones de manzanas y peras disminuyeron un 30 por ciento". 8 de mayo. http://www.lmcipolletti.com.ar/noticias/2012/5/8/las-exportaciones-de-manzanas-y-peras-disminuyeron-un-30-por-ciento-_45016.
- 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 Fasarella, Luiza, Mauricio 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, Pennsylvania, Estados Unidos.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011). "Complejo frutícola: manzana y pera". Serie Producción Regional por Complejos Productivos. Noviembre.

OMC (2012). *Informe sobre el Comercio Mundial 2012. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*. Ginebra: OMC.

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.

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

Tapia, Ciro, Daniel Iglesias, Graciela Ghezán y Daniel Lema (2011). "Assessment of sanitary non-tariff measures (NTM) upon beef trade flows for Germany and Argentina". 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.

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.

UNCTAD (2013). *Non-tariff measures to trade: economic and policy issues for Developing Countries*. UNCTAD/DITC/TAB/2012/1. Ginebra: Naciones Unidas.

Wooldridge, Jeffrey M. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge (Massachusetts): The MIT Press. 1° edición.

World Bank (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.

Anexo

Métodos de estimación

Uno de los inconvenientes del MG es que, dada las características de los datos utilizados, se presentan una serie de dificultades a la hora de estimar correctamente los parámetros β_k asociados con los regresores empleados en la ecuación [1].

Si se desea estimar [1] por el método de estimación estándar, Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), se debe lidiar con el inconveniente de que una parte de los flujos comerciales que componen la muestra son iguales a cero. Dado que el logaritmo de cero no está definido, al hacer lineal la ecuación [1] se eliminan de forma automática dichas observaciones. En la práctica, se obtiene como resultado un panel desbalanceado. En este caso, estimar por MCO solo sobre los valores donde hubo exportaciones ($X_{ijt} > 0$) puede derivar en el problema de selección muestral (Ashenfelter y Heckman, 1974) ya que los flujos comerciales con $X_{ijt} = 0$ pueden no estar distribuidos aleatoriamente (González Rozada *et al.*, 2004). A su vez, estimar el modelo utilizando ($X_{ijt} + 1$) como variable dependiente puede conducir a la obtención de estimadores inconsistentes (Santos Silva y Tenreyro, 2006). Adicionalmente, Santos Silva y Tenreyro (2006) argumentan que "linealizar" la ecuación de gravedad aplicando logaritmo puede derivar en una modificación de las propiedades del error ε_{ijt} . Ellos demuestran que bajo la presencia de heterocedasticidad, algo frecuente en los datos de comercio, $\ln \varepsilon_{ijt}$ estará correlacionado con las covariables y, en consecuencia, la regresión de X_{ijt} respecto de las variables explicativas del modelo arrojará como resultado estimadores inconsistentes.

Los mismos autores sugieren, como alternativa, la utilización del método de Pseudo Máxima Verosimilitud de Poisson (PPML) para estimar los parámetros de la ecuación de gravedad. Dado que la ecuación de gravedad es estimada en su forma original, sin necesidad de aplicar ninguna transformación logarítmica, los valores de las exportaciones iguales a cero no son descartados, como en el caso de MCO. Además, dicho método cuenta con la ventaja de ser robusto ante los diferentes patrones de heterocedasticidad, por lo que arroja estimaciones consistentes de la ecuación [1]. Estas propiedades deseables convierten a PPML en el método óptimo para el problema en cuestión.

Por último, dada la crítica original de Anderson y van Wincoop (2003), que sostienen que debido a la existencia de los llamados términos multilaterales de resistencia (MRT)⁽¹³⁾ en el comercio, resulta necesario controlar la heterogeneidad no observada que podría derivar en la obtención de estimadores inconsistentes debido al conocido problema de variables omitidas (Greene, 2004). En este sentido, siguiendo a Wooldridge (2002), se consideran los modelos Efectos Fijos (FE) y Efectos Aleatorios (RE) para tratar con dicho problema. La principal diferencia que surge entre ambos es que en el primer modelo se permite que la heterogeneidad individual no observable esté correlacionada con las covariables, mientras que en el segundo caso se suponen independientes. Uno de los inconvenientes de utilizar FE es que la forma en que se realiza la estimación elimina los regresores que no varían en el tiempo⁽¹⁴⁾ y, por lo tanto, dada las características de las variables incluidas en [2], son eliminadas la mayor parte de ellas. No obstante, por una cuestión de robustez, se presentan los resultados obtenidos por ambos métodos.

13 Dicho término debería ser despreciable en el caso que dos países, que comercian entre sí, se encuentren alejados del mercado mundial, ya sea por barreras físicas (océanos, montañas, desiertos, entre otros) o por factores de política económica.

14 Para una explicación más detallada, ver Wooldridge (2002).

Los pagos por servicios ambientales y su posible relación con los subsidios agrícolas: el caso de la Unión Europea

María Victoria Lottici
María Daniela Guarás^(a)
Julia Hoppstock^(b)
Carlos Galperín

Resumen

Los “pagos por servicios ambientales” surgieron como una herramienta para que los agentes económicos tengan en cuenta, en la toma de decisiones, el valor que poseen los servicios ambientales. Sin embargo, el objetivo legítimo de cuidar el ambiente podría llegar a ser utilizado, en algunos países desarrollados, como una forma de encubrir o legitimar sus subsidios agrícolas distorsivos. Ello resultaría contrario a las reglas y al mandato agrícola de la Organización Mundial del Comercio, que llama a esos países a reducir y/o eliminar sus subsidios agrícolas.

Además, los debates y negociaciones sobre esta temática se dan tanto en foros especializados en temas ambientales como en aquellos dedicados a cuestiones agrícolas y comerciales. Esto podría derivar en incompatibilidades entre las decisiones adoptadas en los distintos ámbitos, como asimismo en la legitimación, a través de los foros ambientales, de cuestiones que podrían estar en oposición a los mandatos y reglas acordados en los ámbitos comerciales.

Esto se ve reflejado en la estrategia negociadora de la Unión Europea, que viene utilizando el argumento de la conservación del ambiente, tanto a nivel interno como a nivel internacional, para dar continuidad a sus elevados subsidios agrícolas. Por ello, deviene necesario asegurarse de que con los resultados que se alcancen en los foros ambientales no se estén socavando, al mismo tiempo, aquellos avances que muy lentamente se van logrando en otros ámbitos de negociación multilateral.

a. Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
b. Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales y G20 – Cancillería argentina

1. Introducción

El ambiente cuenta con un lugar cada vez más importante en la agenda política de los gobiernos, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Es por ello que se aprecia una mayor influencia de las medidas referidas a la conservación del ambiente en las políticas públicas. En ese contexto, el uso sostenible de los recursos naturales resulta un objetivo legítimo y deseable que la comunidad internacional busca alcanzar.

En relación con este objetivo, se ha desarrollado un nuevo enfoque que busca priorizar la importancia de los servicios ambientales o ecosistémicos⁽¹⁾ como eje en el diseño de las políticas ambientales. Los servicios ambientales o ecosistémicos han sido definidos como los beneficios que las personas reciben de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas (Millennium Ecosystem Assessment, 2005: 39).⁽²⁾ El término "servicios" se utiliza generalmente para los servicios propiamente dichos, como así también para los bienes. Una clasificación muy difundida (Millennium Ecosystem Assessment, 2005) los ha dividido en servicios de provisión –v.g., alimentos, fibras, agua–, de regulación –v.g., amortiguación de inundaciones, regulación del clima, depuración del agua–, culturales –v.g., recreación, turismo, herencia cultural, apreciación del paisaje– y de apoyo para la producción de los otros servicios –v.g., formación del suelo, producción primaria, ciclo de los nutrientes y del agua.

En este contexto cobra importancia la noción de "pagos por servicios ambientales" (PSA). Este concepto surge como una herramienta para internalizar en la toma de decisiones de los agentes económicos el valor que poseen los servicios ambientales –en otras palabras, para insertar estos servicios en la lógica de mercado.

Por su estrecha relación con la naturaleza –en particular, con la diversidad biológica–, la agricultura resulta un ejemplo destacable para analizar ciertas herramientas que favorecen el cuidado del ambiente. Las medidas orientadas al manejo de los recursos naturales, así como los desafíos relacionados con la contaminación, no solo influyen sobre la política agrícola sino que forman parte de ésta. Así, desde hace ya algún tiempo, estas cuestiones comenzaron a verse reflejadas en las medidas de política comercial referidas a los productos agrícolas, en particular en aquellos países desarrollados que utilizan el proteccionismo –en especial, los subsidios– para sostener su producción agropecuaria.

En este marco, es relevante señalar que en el análisis que realiza la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO, 2007) se ha planteado que la agricultura participa en la provisión de servicios ambientales en general, bajo la premisa de que estos servicios comprenden, entre otros, los productos de las actividades agrícolas, incluida la producción de alimentos. En este sentido, de acuerdo con Heal y Small (2002), la agricultura puede ser vista, al mismo tiempo, como consumidora –v.g., de servicios de polinización– y como oferente de servicios ecosistémicos –v.g., almacenamiento de carbono.

La conservación de la biodiversidad es un fin loable en sí mismo y constituye uno de los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Sin embargo, dependiendo de las herramientas que se utilicen a tal fin, ese objetivo podría llegar a ser utilizado, en determinados casos, para justificar subsidios agrícolas, hecho que comienza a ser observado con preocupación por ciertos países en desarrollo.

Esto se debe a que, si bien en varios casos los PSA están demostrando resultar una herramienta efectiva para la conservación de los bosques, podrían ser utilizados en algunos países desarrollados que otorgan subsidios agrícolas distorsivos como una forma de encubrir o legitimar estas ayudas. Ello resultaría contrario a las reglas y al mandato agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que llama a esos países a reducir y/o eliminar sus subsidios agrícolas.

Un elemento adicional que suma complejidad a la cuestión es que los debates y negociaciones sobre esta temática se dan en diversos foros, algunos de los cuales se encuentran especializados en cuestiones ambientales, mientras que otros se encuentran abocados a temas agrícolas y comerciales. Este escenario puede derivar en posibles incompatibilidades entre las decisiones que resultan de esta multiplicidad de foros, como asimismo en la

1 A los efectos de este artículo se utilizan de manera indistinta los términos "servicios ecosistémicos" y "servicios ambientales" siguiendo el criterio de Wunder (2005), quien considera que la diferencia no es importante a los efectos de analizar la cuestión de los pagos por servicios ambientales.

2 Este concepto de servicios ambientales difiere de aquel relacionado con la liberalización comercial de bienes y servicios elaborados por el hombre cuyo uso permitiría controlar la contaminación y conservar los recursos naturales y cuyo proceso de producción tendría un bajo impacto ambiental. Dicho concepto se encuentra relacionado con las negociaciones del Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en particular, con las referidas a la reducción y/o eliminación, según proceda, de las barreras arancelarias y no arancelarias a los bienes y servicios ambientales (ver Lottici, Galperín y Hoppstock, 2013).

legitimación de algunas cuestiones a través de los foros ambientales que podrían estar en oposición a los mandatos y reglas acordados en los ámbitos comerciales.

En este marco, este artículo tiene como objetivo analizar los pagos por servicios ambientales y su posible uso como una justificación ambiental para otorgar subsidios al sector agropecuario en ciertos países desarrollados. Así, en la sección 2 se abordan las distintas aproximaciones al concepto de pagos por servicios ambientales y las principales diferencias en la manera en que este tema es enfocado en los países en desarrollo y en los países desarrollados. En la sección 3 se revisan los debates y las propuestas que se presentan en los distintos ámbitos en los cuales esta temática está en discusión, y se la enmarca dentro de las llamadas estrategias de diversificación de foros, donde una de las más conocidas es la denominada "*forum shopping*". En la sección 4 se analiza la relación de los PSA con las políticas agrícolas de la Unión Europea,⁽³⁾ en especial por el papel central que la conservación del ambiente tiene en el proceso actual de reforma de su Política Agrícola Común (PAC), que serviría para dar continuidad al nivel de subsidios existente con el consecuente impacto distorsivo sobre la producción y el comercio agrícola mundial. Por último, en las conclusiones se incluyen algunas reflexiones que se derivan de este análisis y que podrían resultar útiles para negociadores ambientales y comerciales de países en desarrollo.

2. Pagos por servicios ambientales: definiciones, características y aproximaciones

Cuando se trata de servicios ambientales, en general nos encontramos frente a servicios sin mercado y, por lo tanto, sin precio. Es así que estos servicios presentan dos características que hacen que las decisiones de asignación de recursos presenten diferencias respecto de los bienes que se intercambian en un mercado.

La primera característica es que son bienes públicos: es decir, el uso de estos servicios es muy difícil de limitar (falta de exclusión) y pueden ser utilizados por dos o más personas de manera simultánea sin molestarse entre sí (falta de rivalidad en el uso).

La segunda característica es que son fuente de externalidades, esto es, son servicios que influyen sobre las decisiones de asignación de recursos de infinidad de personas, pero dicha influencia no se refleja en ningún precio, ya que se trata de bienes sin mercado.

De esta manera, la sociedad utiliza los servicios ambientales sin tener en cuenta el valor de sus aportes ni el costo que significa no contar con ellos: los servicios son aprovechados gratuitamente como insumo por diversas actividades económicas, lo cual suele conducir a un uso inadecuado de los recursos naturales y en muchos casos a su degradación.

Podría decirse que los bienes públicos y las externalidades explican gran parte de la interacción entre la agricultura y los ecosistemas naturales, ya que dicha interacción no suele realizarse por medio de transacciones de mercado (Heal y Small, 2002). Por ello, las políticas agrícolas y de manejo de recursos naturales deben brindar los incentivos adecuados a quienes influyen en los ecosistemas, para que los ecosistemas mantengan su integridad.

Así es que el concepto de pagos por servicios ambientales (PSA) surge en el marco del diseño de políticas orientadas a incentivar la conservación de los ecosistemas. En un sentido económico, los PSA actúan como un subsidio por el cual se busca mantener o incrementar las externalidades positivas de una actividad determinada.

Hasta el momento, no se ha adoptado una definición formal de PSA, lo cual puede conducir a confusiones conceptuales (Wunder, 2005). Según Wunder (2005), un PSA es un sistema que cumple con los cinco criterios incluidos en la siguiente definición: i) es una transacción voluntaria donde, ii) un servicio ambiental bien definido, iii) es comprado por al menos un comprador, iv) a al menos un proveedor de servicios ambientales, y v) si y solo si el proveedor asegura la provisión del servicio ambiental (criterio de condicionalidad).

3 Si bien la vinculación entre los PSA y los subsidios agrícolas podría darse en distintos países desarrollados, entre otros los de la Unión Europea, Suiza, Japón y Estados Unidos, este artículo se concentra en el proceso actual de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea.

El primer criterio permite diferenciarlo de otros instrumentos: el PSA se da dentro de un marco de negociación entre las partes involucradas y no como parte de una medida de regulación estatal. El segundo criterio establece que el servicio que se adquiere debe estar bien definido –v.g., cantidad de carbono almacenado– o corresponder a un uso de la tierra que asegure dicho servicio –v.g., conservar un bosque que permite almacenar carbono. El tercer criterio se refiere a los compradores, que suelen ser los usuarios de los servicios o el gobierno en nombre de los usuarios (Engel, Pagiola y Wunder, 2008). Respecto del cuarto criterio, los vendedores suelen ser quienes aseguran la provisión del servicio. Como estos servicios están vinculados con el uso del suelo, la mayor parte de los programas de PSA se dirigen y se pagan a los tenedores de tierras, quienes, en muchos casos, además son agricultores. Según el último criterio, la continuidad de los pagos está sujeta al cumplimiento de las condiciones del programa, lo cual depende de la capacidad de monitoreo por parte del comprador, quien no siempre está en condiciones de realizar el control de manera rigurosa (Wunder, 2005).

Debido a la dificultad para que los programas existentes cumplan con estos cinco criterios en su totalidad (Wunder, Engel y Pagiola, 2008), se ha planteado una definición alternativa por la cual los PSA son “una transferencia de recursos entre actores sociales con el fin de crear incentivos para alinear las decisiones individuales y colectivas sobre el uso del suelo con el interés social en el manejo de los recursos naturales” (Muradian *et al.*, 2010). Esta definición considera que las transferencias pueden darse tanto mediante transacciones en un mercado como también originarse en subsidios estatales.

Los PSA requieren que se pueda revelar y explicitar el valor de los servicios ambientales⁽⁴⁾ provistos por los ecosistemas con un doble propósito (Lottici, 2010):

- i) el de requerir un pago a quienes demandan estos servicios ambientales, y están dispuestos a pagar por ellos, y
- ii) el de generar pagos que se traduzcan en ingresos económicos para los dueños de las tierras que proveen los servicios, generando así incentivos para la conservación de los ecosistemas.

En general, los programas de PSA se usan para conservar bosques, aunque también se pueden utilizar para restaurar o realizar un uso del suelo que genere externalidades positivas.⁽⁵⁾ Entre estos usos del suelo se encuentran las actividades agrícolas (Engel, Pagiola y Wunder, 2008).

Este último enfoque es el que aborda la FAO (2007) en su análisis de los pagos por servicios ambientales, donde se destaca la función de la agricultura en la provisión de servicios de los ecosistemas. En tal sentido, en ese análisis –cuyo eje son los agroecosistemas– prevalece la noción de que los servicios ambientales son provistos por una actividad económica –la agricultura– y por un agente económico –el agricultor–, y no resulta tan claro que en esos casos sea la naturaleza –v.g., a través de las áreas naturales– la que provee estos servicios.

Desde esta perspectiva, los pagos por servicios ambientales podrían implicar una compensación a los agricultores para mejorar la prestación de determinados servicios de los ecosistemas, como la absorción o el almacenamiento de carbono⁽⁶⁾.

Esto lleva a diversas aproximaciones sobre los PSA, que pueden observarse en algunas de las principales iniciativas que se encuentran en funcionamiento en la actualidad (FAO, 2007):

- i) las iniciativas de conservación de los bosques en países en desarrollo, en particular en América Latina, y
- ii) las políticas agroambientales en ciertos países desarrollados.

En relación con el primer tipo de iniciativas, y a modo de ejemplo, se puede indicar que en América Latina los programas de PSA forman parte de las iniciativas de conservación forestal. En esta región, esos pagos surgen

4 La valoración económica de los bienes y servicios ambientales busca estimar su valor a través de su contribución al bienestar de las personas. Es un valor de tipo instrumental ya que se valora a los bienes y servicios como un medio para alcanzar otro objetivo (Freeman III, 2003 a). El cálculo del valor se puede llevar a cabo mediante distintos métodos que difieren entre sí por el tipo de enfoque y por el grado de complejidad (Freeman III, 2003 b). Aun cuando no tienen la precisión del cálculo del valor de un bien que se comercializa en el mercado, esos métodos se aplican en ciertos países para la evaluación de proyectos y de políticas, entre otros usos (Navrud y Pruckner, 1997).

5 En Wunder, Engel y Pagiola (2008) se presenta un resumen de diversos programas de PSA puestos en práctica en países desarrollados y en países en desarrollo.

6 Si bien los bosques cumplen la función de “sumidero” de carbono por su capacidad de absorber y almacenar gases de efecto invernadero (GEI) en suelos, plantas y árboles, la agricultura también puede desempeñar esta función.

como consecuencia del éxito limitado del enfoque normativo tradicional de creación de áreas protegidas. De modo ilustrativo cabe señalar que uno de los programas más destacados, el de Costa Rica, fue diseñado para lograr un aumento de diversos servicios ambientales forestales –v.g., absorción de carbono, servicios hidrológicos, conservación de la biodiversidad y provisión de belleza escénica– mediante pagos a los propietarios de tierras y bosques a cambio de contratos plurianuales destinados a la reforestación, la ordenación forestal sostenible y la protección de los bosques.

También, como parte de este primer tipo de iniciativas, cabe mencionar la Ley de Bosques Nativos de la Argentina, cuyo objetivo central es la conservación de los bosques nativos (Recuadro 1).

Recuadro 1

Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos de la Argentina (Ley 26.331 de 2007)

La Ley de Bosques Nativos establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Esta normativa constituye la primera ley promulgada en la Argentina que considera explícitamente una compensación por los servicios ambientales que brindan los bosques.

En sus artículos, la ley presenta un conjunto de herramientas en las que se destaca el ordenamiento ambiental del territorio, que incluye la categorización de áreas siguiendo criterios de sostenibilidad ambiental con el objetivo, entre otros, de promover la conservación del bosque y regular el cambio de uso del suelo y la frontera agropecuaria.

Más allá de la ley, y desde una perspectiva económica, la idea que subyace detrás de la valoración de los servicios ambientales es compensar a quienes los proveen por los beneficios que los ecosistemas brindan. Los pagos por servicios ambientales actúan, de esta manera, como un incentivo a la conservación. Específicamente, la Ley 26.331 define en su artículo 5 los servicios ambientales como “los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo”, considerando además que “los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son:

- regulación hídrica;
- conservación de la biodiversidad;
- conservación del suelo y de calidad del agua;
- fijación de emisiones de gases con efecto invernadero;
- contribución a la diversificación y belleza del paisaje;
- defensa de la identidad cultural”.

La ley establece también el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos “con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan”. La ley determina que este Fondo estará integrado con recursos financieros públicos, entre otros por:

- partidas presupuestarias específicamente asignadas (que no podrán ser inferiores al 0,3% del Presupuesto Nacional);
- un 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal;
- préstamos / subsidios otorgados específicamente por organismos nacionales e internacionales; y
- recursos no utilizados de ejercicios anteriores.

Fuente: Lottici (2010)

Por su parte, los programas de PSA relacionados con la agricultura en algunos países desarrollados tratan de revertir la degradación ambiental causada por prácticas agrícolas intensivas llevadas a cabo durante décadas. En general, los pagos agroambientales en estos países han sido ideados para compensar a los agricultores por modificar ese tipo de prácticas. De esta manera, la condicionalidad o ecocondicionalidad sería un importante instrumento utilizado en muchos países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para promover la observancia de la legislación ambiental vigente.

Las políticas agroambientales de ciertos países desarrollados, como la Unión Europea y los Estados Unidos, presentan características particulares. Según Baylis *et al.* (2008), estas políticas constituyen ejemplos de PSA, ya que compensan de manera monetaria a los agricultores por reducir las externalidades negativas –o incrementar aquellas positivas– generadas por la producción agrícola, a la vez que constituyen una manera de transferir fondos

públicos a los agricultores.⁽⁷⁾

Como este artículo se enfoca en particular en las políticas de la UE, cabe señalar que, según Baylis *et al.* (2008), la política agroambiental europea, a diferencia de la estadounidense, tiene:

- i) el objetivo adicional de utilizar a la agricultura como motor para el desarrollo rural –compensando a los agricultores por el suministro privado de bienes públicos positivos, v.g., paisajes atractivos⁽⁸⁾–, y
- ii) una visión más amplia del tipo de actividad que puede ser financiada y de su alcance, de forma tal que la política europea podría ser más fácilmente utilizada como un mecanismo de transferencia de ingresos a los productores.

En cuanto al punto i), Baylis *et al.* (2008) señalan que la dirección en la cual se han desarrollado las políticas agroambientales en la UE reflejaría que en muchas partes de ese bloque se percibe que la tierra alcanza su mayor “valor ambiental”⁽⁹⁾ cuando es utilizada para la agricultura.⁽¹⁰⁾ En contraposición con esta visión, la dirección que ha tomado la política agroambiental en los Estados Unidos reflejaría que en gran parte de ese país se percibe que la tierra alcanza un mayor valor ambiental cuando se retira de la actividad agrícola y retorna a su estado natural.

Por otra parte, en relación con el tipo de actividad y el alcance de los programas en la UE (punto ii), Baylis *et al.* (2008) observan que, para recibir los pagos agroambientales, los productores europeos deben comprometerse a emplear insumos agrícolas y/o tecnologías que han sido definidas como “ambientalmente amigables” (*environmentally friendly*).

Sin embargo, esos autores señalan que en la UE no existen programas agroambientales que se dirijan expresamente a la obtención de resultados ambientales medibles⁽¹¹⁾ –a diferencia de los programas estadounidenses, como el *Conservation Reserve Program*⁽¹²⁾. En su lugar, los programas europeos están orientados hacia múltiples –y a veces indefinidos– objetivos que incluyen, por ejemplo, proteger la biosfera, evitar que las tierras agrícolas sean abandonadas y preservar algunas características de los paisajes rurales que han sido definidas en forma muy general.

3. Ámbitos de negociación

3.1. Los PSA y las estrategias de diversificación de foros

La cuestión de los PSA aparece de manera transversal en una diversidad de foros. Algunos de estos foros se dedican en particular al debate de temas ambientales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés), y la Convención sobre los Humedales (Ramsar), entre otros. Otros foros se centran en los temas económicos o comerciales, como la OCDE, o en cuestiones más generales del desarrollo sostenible, como la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas.

7 Sin embargo, Baylis *et al.* (2008) concluyen que el criterio de condicionalidad correspondiente a la definición de PSA (Wunder, 2005) aquí presentada no se cumpliría en algunos de los casos de pagos agroambientales europeos, dado que estos pagos no estarían condicionados a la provisión del servicio ambiental.

8 En particular, son percibidos como deseables muchos de los aspectos de la agricultura tradicional, como las terrazas y los cercos de piedra. Según Baylis *et al.* (2008), algunos estudios han demostrado que preservar el aspecto cultivado de los campos en Europa resulta particularmente atractivo para los turistas.

9 Cabe señalar que Baylis *et al.* (2008) no definen el significado de “valor ambiental” de las tierras. Sin perjuicio de ello, este se relacionaría, a nuestro entender, con el concepto de “multifuncionalidad” de la agricultura y con su contribución a la conservación del paisaje rural, los valores sociales y culturales y al ambiente, entre otros. El concepto de “multifuncionalidad” de la agricultura se presenta de manera breve en la sección 4.2.

10 Como ejemplo, Baylis *et al.* (2008) señalan que una parte importante de los pagos agroambientales de la UE se destina a limitar el abandono de tierras en aquellos lugares donde la agricultura no resulta rentable.

11 Esta crítica aparentaría intentar subsanarse en la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020, donde los objetivos relativos a la agricultura y a los bosques (Objetivo 3) hacen referencia a mejoras medibles. Esto se amplía en la sección 4.

12 El *Conservation Reserve Program* es una iniciativa liderada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que, desde mediados de la década de 1980, compensa a los agricultores para plantar vegetación permanente en zonas ambientalmente vulnerables (“*environmentally sensitive cropland*”) (Jack, Kousky y Sims, 2007).

Algunos foros reúnen a todos los países (CDB, CDS, Ramsar) y otros solo a un grupo (OCDE). En lo que hace a su misión, algunos se centran en negociar principios y/o normas (por ejemplo, el CDB), mientras que otros se dedican a la compilación de datos y a la elaboración de herramientas científicas (IPBES). Asimismo, existen otros ámbitos que se dedican a analizar las cuestiones y a brindar asistencia a sus miembros, aunque sus recomendaciones pueden influir en los temas de agenda de los foros donde se llevan a cabo las negociaciones, como es el caso de la iniciativa Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, TEEB).

En ese sentido, el tratamiento del tema en varios foros –de diferentes características, membresía y objetivos– sería una estrategia negociadora impulsada principalmente por los países desarrollados con diversos objetivos (Alter y Meunier, 2009). Entre esos fines, se destacan: i) seleccionar el “mejor” foro para que el tratamiento de una cuestión resulte favorable a los intereses de quien lo propone (estrategia de “*forum shopping*”); ii) dictar en un foro reglas contradictorias con las de otro foro donde se cuenta con minoría (estrategia de “creación de inconsistencias entre acuerdos”); y iii) dictar principios y reglas en un foro para ser utilizados como antecedente para las negociaciones en otro ámbito (estrategia de “cambio de régimen”).

Esto se relacionaría con una “fragmentación del derecho internacional” que tiene que ver justamente con la diversificación de ámbitos de negociación en distintas materias, entre ellas la ambiental. Aunque parecieran independientes, estos ámbitos se influyen mutuamente, dado que se tratan las mismas cuestiones no solo en su ámbito primario, sino también en organismos secundarios sin competencia directa sobre el tema.

Las estrategias de diversificación de foros resultan funcionales a aquellos países que cuentan con más recursos, con mayor cantidad de negociadores y especialistas, y con mecanismos de coordinación interna estructurados y bien organizados (Davis, 2009). Esto último permite tener una posición coherente y consistente en los diferentes foros. Las tres características se dan particularmente en los países industrializados, ya que cuentan con una burocracia sostenida con recursos humanos de alta calidad y gran caudal de fondos (Riaboi, 2006). Esto no se verifica en la mayoría de los países en desarrollo debido a sus capacidades más limitadas y a sus estructuras de coordinación menos aceitadas en relación con las de los países desarrollados (Lottici, Galperín y Hoppstock, 2013).

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 (Lottici, Galperín y Hoppstock, 2013).

La cuestión de los pagos por servicios ambientales es un ejemplo paradigmático de estas estrategias de diversificación de foros, dado que se buscaría legitimar en los foros ambientales subsidios que deberían reducirse y/o eliminarse, conforme las reglas de la OMC y el mandato de su Ronda Doha. Así, se utilizaría el “paraguas ambiental” que brindan esos ámbitos ambientales para darle visos de legitimidad a cuestiones propias de los foros comerciales. Esto se facilita debido a que no está acordada aún la jerarquía entre los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA) y las reglas de la OMC.⁽¹³⁾

En ese respecto, Riaboi (2006) da el ejemplo de la UE y de su estrategia centralizada y coherente que busca no perder el derecho a utilizar los subsidios que son objeto de un severo y permanente cuestionamiento en la OMC, mediante la creación de medidas potencialmente sustitutivas y la apoyatura legal que surge de otros instrumentos internacionales, como ser los AMUMA y el CDB en particular.

Si bien, como se ha mencionado, el tema de los pagos por servicios ambientales se trata en diversos foros, en las secciones que siguen se analizarán tres ámbitos particulares por su mayor vinculación con la temática y con las cuestiones comerciales: el CDB, IPBES y TEEB.

3.2. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) entró en vigor en 1993 y cuenta actualmente con 193 Partes –incluida la Argentina. Sus objetivos son: i) la conservación de la diversidad biológica; ii) la utilización sostenible de sus componentes; y iii) la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

13 La relación entre las obligaciones comerciales específicas de los AMUMA y las reglas de la OMC es parte del mandato negociador de la Ronda Doha de la OMC desde 2001. Dichas negociaciones tienen lugar en el Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria de la OMC y aún no se ha llegado a un consenso sobre el particular.

En el marco del Convenio, durante la X Conferencia de las Partes (Nagoya, Japón, 2010) se aprobó el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011). Dicho Plan busca promover una aplicación eficaz del Convenio a través de un enfoque estratégico que comprenda una visión, una misión, objetivos y metas compartidas.

La visión del Plan Estratégico 2011-2020 es un mundo donde “para 2050, la diversidad biológica se valora, conserva, restaura y utiliza en forma racional, manteniendo los servicios de los ecosistemas, sosteniendo un planeta sano y brindando beneficios esenciales para todos” (Decisión CDB X/2). En tanto, la misión del Plan es “tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas tengan capacidad de recuperación y sigan suministrando servicios esenciales, asegurando de este modo la variedad de la vida del planeta y contribuyendo al bienestar humano y a la erradicación de la pobreza...” (Decisión CDB X/2).

Acorde a su visión y misión, el Plan Estratégico incluye 20 metas principales –las “Metas de Aichi para la Diversidad Biológica”–, algunas de las cuales deberían cumplirse a más tardar en 2015 y otras en 2020. Estas metas están organizadas en cinco objetivos estratégicos y comprenden tanto aspiraciones de logro a nivel mundial como un marco flexible para el establecimiento de metas nacionales y regionales.⁽¹⁴⁾

En relación con los pagos por servicios ambientales, cabe mencionar que el Objetivo estratégico A (“Abordar las causas subyacentes de la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad”) y sus metas relacionadas⁽¹⁵⁾ conducirían a la valoración de los servicios ambientales relacionados con la diversidad biológica. En este marco, se fomentan incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, entre los cuales se podría incluir a los pagos por servicios ambientales.

Asimismo, en la Decisión X/44 del CDB se insta a las Partes y a otros gobiernos a que den prioridad y aumenten sus esfuerzos para identificar, eliminar, eliminar gradualmente o reformar los incentivos perjudiciales para la diversidad biológica con miras a reducir a un mínimo o a evitar sus impactos negativos. Al mismo tiempo, se alienta a las Partes y a otros gobiernos a que promuevan el diseño y la aplicación, en todos los sectores económicos clave, de incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica que estén en consonancia y armonía con el Convenio y con otras obligaciones internacionales pertinentes, y que no generen incentivos perversos.

En relación con el tema de los incentivos, en la XI Conferencia de las Partes (Hyderabad, India, 8 al 19 de octubre de 2012), la UE ha enfatizado que el otorgamiento de incentivos positivos puede contribuir a alcanzar las Metas de Aichi de una manera eficiente. Del mismo modo, ha expresado su compromiso de considerar la importancia de la conservación de la diversidad biológica en la reforma de las políticas comunitarias en materia agropecuaria y pesquera. En ese contexto, no resulta extraño que países desarrollados que subsidian fuertemente su sector agropecuario, como la UE y Japón⁽¹⁶⁾, defiendan iniciativas de incentivos positivos –tales como los PSA– en las negociaciones en foros ambientales –como el CDB.

En esa misma reunión, el Grupo de América Latina y el Caribe ante las Naciones Unidas (GRULAC) señaló el efecto negativo sobre la biodiversidad de los subsidios otorgados por parte de los países desarrollados a su producción

14 En adición, cabe mencionar que en la XI Conferencia de las Partes del CDB (Hyderabad, India, 8 al 19 de octubre de 2012), se aprobó una lista no exhaustiva de indicadores para el Plan Estratégico 2011-2020 que están disponibles para evaluar el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico y las Metas de Aichi, y que conforman una base flexible para las Partes. Así, los indicadores podrán ser adaptados a cada país, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias y capacidades nacionales (Decisión XI/3 del CDB).

15 Las metas relacionadas al Objetivo Estratégico A son las siguientes: Meta 1: “Para 2020, ... las personas tendrán conciencia del valor de la diversidad biológica y de los pasos que pueden seguir para su conservación y utilización sostenible”; Meta 2: “Para 2020, ... los valores de la diversidad biológica habrán sido integrados en las estrategias y los procesos de planificación de desarrollo y de reducción de la pobreza nacionales y locales y se estarán integrando en los sistemas nacionales de contabilidad, según proceda, y de presentación de informes”; y Meta 3: “Para 2020, ... se habrán eliminado, eliminado gradualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de conformidad con el Convenio y otras obligaciones internacionales pertinentes y en armonía con ellos, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas nacionales”.

16 En el caso de Japón, cabe mencionar la “Iniciativa Satoyama”, la cual ha sido promovida por ese país en el marco del CDB como una medida para apoyar y, cuando sea necesario, revitalizar o volver a desarrollar los paisajes de producción socio-ecológica que incluyan un reconocimiento mundial más amplio de su valor, y que resuelvan los problemas de un declive de los diversos servicios del ecosistema que proporcionan esos paisajes (CDB, 2010 a). En esa iniciativa se menciona a los pagos por servicios del ecosistema como un mecanismo financiero innovador para el logro de dichos fines. En síntesis, el objetivo global de esa iniciativa es promover y apoyar los paisajes de producción socio-ecológica para mantener su contribución a los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. A su vez, la iniciativa también se puede considerar como una herramienta para la aplicación del Plan Estratégico del Convenio propuesto para después del 2010, en particular, de los objetivos del 2020 relacionados con la gestión sustentable de todas las áreas de la agricultura, acuicultura y silvicultura.

agropecuaria y pesquera, subsidios cuya remoción y eliminación está siendo negociada en la OMC.⁽¹⁷⁾ Asimismo, el GRULAC está a favor del otorgamiento de incentivos positivos para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, pero ha hecho un llamado para asegurar que los pagos por servicios ambientales deriven en acciones de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y que no se conviertan en incentivos perversos a través del otorgamiento de subsidios agrícolas distorsivos por parte de ciertos países desarrollados. Parte. Por ello, deberá asegurarse que los incentivos positivos estén en conformidad con el derecho internacional, en particular, con las reglas de la OMC.

Cabe señalar que Australia y Nueva Zelanda, entre otros países, comparten la misma visión que los países del GRULAC de que los incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica no deberían transformarse en subsidios distorsivos. Por lo tanto, para países que tienen posiciones afines en el CDB en este tema (los del GRULAC, Australia y Nueva Zelanda, entre otros), el otorgamiento de incentivos, tales como los PSA, se debería dar en el marco de las obligaciones derivadas de los Acuerdos de la OMC.

3.3. Plataforma Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (*Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES*)

La Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) se estableció en abril de 2012 como un organismo intergubernamental independiente abierto a todos los países miembros de Naciones Unidas.

La iniciativa IPBES aún se encuentra en sus etapas iniciales⁽¹⁸⁾: la primera reunión plenaria de la Plataforma (IPBES-1) tuvo lugar en Bonn, Alemania, en enero de 2013.

En mayo de 2013, IPBES contaba con 110 países miembros, entre ellos, la Argentina. Entre las organizaciones internacionales de las Naciones Unidas que participan en esta iniciativa se encuentran el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

IPBES busca proporcionar un mecanismo que sea reconocido tanto por la comunidad científica como por la comunidad política para sintetizar, analizar y evaluar críticamente la información y el conocimiento generado por los gobiernos, las instituciones académicas, las organizaciones científicas, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades indígenas. Entre otros, los objetivos de IPBES son: i) fortalecer la capacidad para el uso efectivo de la ciencia en la toma de decisiones a todos los niveles; y ii) atender las necesidades de los acuerdos ambientales multilaterales relacionados con la biodiversidad y los ecosistemas (IPBES, 2013).

Dado que la IPBES proveerá bases científicas para el desarrollo de metodologías relacionadas con la valoración de los servicios de los ecosistemas, estas podrían ser aplicadas por los miembros para diseñar e implementar PSA en sus sistemas nacionales. Cabe señalar que, por el momento, no existe una metodología multilateralmente acordada relativa a la valoración de los servicios ambientales, por lo cual IPBES podría dar pasos en este sentido.

En adición, los trabajos de IPBES podrán servir de apoyo para las decisiones del CDB, cumpliendo así una función similar a la del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (*Intergovernmental Panel on Climate Change* o IPCC, por sus siglas en inglés) en el caso de la negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Si bien las decisiones que puedan llegar a adoptarse en este ámbito no tienen un carácter jurídicamente vinculante para los países que la conforman, podrían llegar a tener el carácter de costumbre internacional de acuerdo con la Convención de Viena sobre interpretación de los tratados de 1969 y, por ende, podrían derivar en obligaciones de cumplimiento de buena fe para sus miembros.

Asimismo, resulta necesario seguir los avances que en la materia realice esta Plataforma, porque lo que en ella se discuta y se defina seguramente tendrá repercusión en la manera en la que estos temas se debatan y negocien en otros foros que, en ciertos casos, sí podrían tener un carácter jurídicamente vinculante.

17 En este sentido, cabe expresar la importancia de las negociaciones en el ámbito de la OMC en el marco del programa de trabajo de Doha en relación con la agricultura y los subsidios a la pesca.

18 Para más información sobre los antecedentes de la Plataforma, ver <http://www.ipbes.net/>.

3.4. La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, TEEB)

La iniciativa conocida como Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity* o TEEB, por sus siglas en inglés) surgió de la decisión de los Ministros de Ambiente de los Gobiernos del G8 + G5⁽¹⁹⁾ acordada en Potsdam, Alemania, en 2007. La iniciativa TEEB apunta a mostrar cómo los conceptos y las herramientas de la economía pueden ayudar a la sociedad a contar con los medios para incorporar los valores de la naturaleza en la toma de decisiones, tanto a nivel de los decisores nacionales y locales como de las empresas y del público en general.

La iniciativa TEEB tiene entre sus socios y donantes al PNUMA y a instituciones gubernamentales y de investigación provenientes, en su gran mayoría, de países europeos.⁽²⁰⁾ La participación de países europeos en este ámbito debería ser un punto a tener en cuenta, ya que facilitaría que se vea reflejada su visión de estos temas.

Los informes de TEEB han mostrado tener incidencia en la formación de opinión a nivel mundial sobre estas cuestiones y buscan influir en las decisiones que se toman en organizaciones y foros ambientales internacionales. Un ejemplo de ello se observa en las decisiones del CDB, ya que a través de éstas sus miembros instan a la Secretaría del CDB a basarse en los resultados de los estudios de TEEB para implementar mecanismos económicos relacionados con la conservación de la biodiversidad (CDB, 2010 b).⁽²¹⁾

La iniciativa TEEB considera a la valoración de los ecosistemas como una herramienta que permite tomar en cuenta el valor económico de los ecosistemas y de la biodiversidad. Esta aproximación económica implica el establecimiento de mecanismos para incorporar el valor de los ecosistemas en la toma de decisiones a través de incentivos y señales de precios. De esta manera, la iniciativa TEEB identifica distintos pagos y herramientas basados en el mercado para premiar a los actores públicos y privados que mantienen flujos de servicios ecosistémicos que benefician a la sociedad. Entre estos pagos y herramientas, TEEB (2009: cap. 5) destaca:

- i) las iniciativas internacionales de pagos por servicios de los ecosistemas como REDD/REDD-Plus (Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo), en discusión en el ámbito de la CMNUCC, y
- ii) algunos ejemplos de implementación de esquemas de pagos por servicios de los ecosistemas, entre ellos las prácticas agrícolas que mantienen servicios ecosistémicos a través de pagos agroambientales en la UE y en los Estados Unidos.⁽²²⁾

Asimismo, TEEB (2009) plantea algunas cuestiones relacionadas con los subsidios al agro y al ambiente que deberían ser examinadas cuidadosamente por sus implicancias económicas y comerciales.

En primer lugar, TEEB destaca que no todos los subsidios son malos para el ambiente: algunos programas de subsidios se vienen utilizando para recompensar los beneficios que brindan los ecosistemas –como ejemplo de ello señala los subsidios para las actividades agrícolas o forestales que compensan, a través de pagos, la pérdida de ingresos por la utilización de métodos de producción menos dañinos o que incentivan los resultados ambientales deseados. No obstante ello, TEEB considera que incluso los subsidios “verdes” pueden distorsionar los mercados y tener consecuencias económicas y comerciales.

19 El G8 está conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. Por su parte, el G5 está compuesto por las principales economías emergentes: Brasil, China, India, México y Sudáfrica.

20 La iniciativa TEEB cuenta con los siguientes donantes y socios (TEEB, 2013): el PNUMA; el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear - BMU de Alemania; el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales - Defra del Reino Unido; la Comisión Europea; el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega; el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de los Países Bajos; el Ministerio de Medio Ambiente de Japón; el Centro Helmholtz para la Investigación Ambiental - UFZ de Alemania; la Oficina Federal para el Medio Ambiente - FOEN de Suiza; el Departamento para el Desarrollo Internacional - UKAid del Reino Unido; y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Sida. Por su parte, las organizaciones anfitrionas de aquellas instituciones que coordinan la iniciativa TEEB son: el Centro Helmholtz para la Investigación Ambiental - UFZ de Alemania; el Instituto Indio de Tecnología de Bombay; el Instituto para la Política Ambiental Europea - IEEP; la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - IUCN; y la Universidad de Liverpool.

21 En la misma línea se ha manifestado la UE en la XI Conferencia de las Partes del CDB, en la cual expresó que el informe de TEEB debería utilizarse para diseñar las estrategias y planes de acción nacionales de biodiversidad.

22 Otros ejemplos de pagos y herramientas que TEEB señala incluyen: i) el acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios derivados de su utilización (*Access and Benefit Sharing for genetic resources* o ABS, por sus siglas en inglés); ii) mecanismos basados en impuestos y mecanismos de compensación pública; y iii) mercados verdes y políticas de contratación pública que incentivan la oferta y la demanda de bienes y servicios con menor impacto ambiental (sistemas de certificación y eco-etiquetado).

En segundo lugar, TEEB (2009) presenta un debate en torno a si la definición formal de subsidio debe ser ampliada para incluir la falta de internalización de los costos externos. Es así que argumenta que aquellos que se oponen a esta ampliación lo hacen por considerar que la noción de subsidio implica tradicionalmente una intervención explícita del gobierno en lugar de la falta implícita de intervención. Desde la perspectiva de TEEB, la falta de internalización de las externalidades –o la inacción del gobierno, en general– actuaría con frecuencia como un subsidio. De este modo, quienes no afrontan los costos de evitar la contaminación cuentan con una ventaja en el mercado en relación con aquellos que afrontan esos costos. Cabe destacar que este argumento económico está relacionado con el objetivo de algunos países desarrollados de que sus industrias no pierdan competitividad por los mayores costos derivados de las obligaciones de protección ambiental frente a aquellas industrias ubicadas en países en desarrollo que no tienen obligaciones equivalentes.⁽²³⁾

Este enfoque es observado por ciertos países con preocupación, ya que esta premisa podría legitimar lo que se conoce como *offsets* o compensaciones de biodiversidad, un concepto que resulta similar a la noción de los permisos de emisión transados en los mercados de carbono. Cabe señalar que se trata de un concepto nuevo utilizado por unos pocos países desarrollados, y sobre el cual aún no se cuenta con un entendimiento común sobre su alcance y significado.⁽²⁴⁾

Al igual que lo que ya está ocurriendo con ciertos sistemas de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero aplicados a terceros países⁽²⁵⁾, se trataría de una aplicación extraterritorial de una regulación interna, esto es, más allá del espacio soberano nacional. Además de ello, el concepto de *offsets* va de la mano de la idea de asignarle un valor económico a la biodiversidad y, en este sentido, el problema que se presenta es que no existe una metodología multilateralmente acordada para otorgar dicho valor y, por lo tanto, este puede diferir de manera sustancial según cuál sea el método de valoración que se utilice.

En tercer lugar, el informe de TEEB (2009: cap. 6) también señala que los programas de subsidios ya son utilizados para generar beneficios de los ecosistemas. En esta misma línea, el documento indica que algunas de estas transferencias pueden ser caracterizadas como “pagos” por servicios de los ecosistemas cuando el objetivo de estos esquemas es aumentar la prestación de servicios ecosistémicos a fin de proporcionar un bien público. En cambio, cuando el objetivo es la reducción de una externalidad negativa –por ejemplo, reducir la contaminación de aguas subterráneas con agroquímicos–, TEEB considera adecuado emplear el término “subsidio” por servicios de los ecosistemas.

En cuarto lugar, a veces se pueden obtener efectos benéficos sobre el ambiente modificando los subsidios en vez de otorgando pagos. Esto se puede apreciar con los subsidios agrícolas, que pueden actuar como incentivos perjudiciales para la biodiversidad (Recuadro 2). Es por ello que TEEB (2009: cap. 6) señala la necesidad de reformar dichos subsidios, en particular, las ayudas vinculadas con el nivel de producción. El documento (TEEB, 2009: cap. 6) indica, además, que en el ámbito de los países de la OCDE, más de la mitad de todo el apoyo está vinculado directamente con la producción y, si bien se evidencia una reducción en los niveles de ayuda interna, esta disminución es consecuencia de la suba de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas y no de cambios explícitos en las políticas gubernamentales.

23 Cabe señalar que los sectores productivos más afectados por las modificaciones en la política ambiental interna reclaman, como una condición para aceptar estos cambios de política, la adopción de medidas comerciales frente a países en desarrollo que no tienen obligaciones ambientales equivalentes.

24 No obstante ello, en términos generales, podría entenderse a los *offsets* como mecanismos de mercado que apuntan a que ciertas actividades no produzcan una pérdida neta de biodiversidad, de manera que la reducción de biodiversidad en cierta área se compensaría por la conservación de la biodiversidad en otra. A nivel comercial, esto podría derivar en que los países importadores exijan que el exportador presente estas compensaciones por un valor equivalente al de la biodiversidad afectada durante el proceso productivo en el país de origen. Esto es, se estaría cobrando una compensación por un supuesto subsidio implícito derivado de una regulación más laxa en materia de conservación de biodiversidad en el país exportador respecto de aquella existente en el país importador.

25 Un análisis de las implicancias de la instrumentación obligatoria de permisos de emisión de gases de efecto invernadero, en particular, en relación con el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad Europea (Directiva Europea 2008/101/CE), se puede encontrar en Lottici, Galperín y Hoppstock (2013). Los principales cuestionamientos a esta Directiva señalan que es una normativa unilateral con aplicación extraterritorial que resulta contraria al derecho internacional en general y, en particular, a la CMNUCC y su Protocolo de Kioto.

Recuadro 2

La reducción de los subsidios agrícolas y su relación con la biodiversidad: diferencia entre los sistemas agrícolas intensivos y extensivos^(a)

Los incentivos para aumentar la producción pueden también alentar la conversión de ecosistemas más naturales en zonas agrícolas (cambio en el uso de la tierra). Por el contrario, la eliminación o reducción de los subsidios podría conducir a la disminución en la cantidad de tierra destinada a la producción agrícola. Esto podría tener **efectos positivos** para los ecosistemas y la biodiversidad en áreas donde la **producción está muy mecanizada y especializada** –y siempre y cuando se lleven adelante políticas eficaces de conservación a largo plazo para restaurar los hábitats no agrícolas originales, por ejemplo, en el caso de los humedales.

Sin embargo, como una forma de defender ciertos subsidios agrícolas, TEEB sostiene que una disminución de las tierras destinadas a actividades agrícolas podría tener **impactos negativos** en la biodiversidad si las tierras están situadas en áreas donde se aplican **sistemas agrícolas extensivos** –donde las prácticas tradicionales juegan un papel clave en la creación de diversidad biológica, de las propiedades del suelo y de paisajes recreativos.

A menudo, los sistemas agrícolas extensivos de alta biodiversidad agrícola se encuentran ubicados en tierras marginales, es decir, aquellas tierras que serían retiradas en primer lugar de la producción si se eliminaran los subsidios que incentivan la producción. Según TEEB, esta reducción en la producción tendría efectos negativos sobre la biodiversidad, con las consiguientes pérdidas de provisión de servicios de los ecosistemas.

Los estrechos vínculos entre la biodiversidad y la agricultura extensiva en tierras marginales plantearían así un doble reto de política:

- por un lado, mantener las tierras marginales en producción y preservar las prácticas agrícolas tradicionales;
- por el otro, retirar de la producción aquellas tierras marginales que podrían generar efectos positivos significativos para la biodiversidad si se convirtieran en hábitats naturales.

El informe de TEEB aclara que esta observación no implica el apoyo general a medidas de sostén a la producción, sino que simplemente reconoce que la reducción o la eliminación de los subsidios no resultan suficientes, por sí solas, para cumplir con el reto de conservar áreas ricas en biodiversidad en las que se aplican sistemas de agricultura extensiva.

a. Este recuadro está basado en TEEB (2009: cap. 6).

4. La relación entre los pagos por servicios ambientales y las políticas agrícolas: el caso de la reforma de la PAC

La Política Agrícola Común (PAC) es una de las políticas paradigmáticas de la Unión Europea. A lo largo de sus más de 50 años de existencia fue teniendo diversas modificaciones que la transformaron de una política basada en la intervención de los precios y en pagos vinculados con el nivel de producción a una política que tiene como medida central a los pagos directos desvinculados de la producción. Desde la reforma de 2003, estos pagos directos quedaron sujetos a ciertas condicionalidades referidas al cuidado del ambiente, al bienestar animal y a cuestiones sanitarias y fitosanitarias (Bureau, 2012; Doporto Miguez y Galperín, 2006).

Las sucesivas reformas realizadas a partir de la década de 1990 fueron incorporando, en mayor medida, la dimensión ambiental y su relación con la producción agropecuaria. Esto se relaciona con las críticas que recibió la PAC por su impacto negativo sobre el ambiente. Por ejemplo, en un informe de la Comisión Europea se afirma que "la poca rentabilidad de prácticas agrarias favorables a la biodiversidad condujo a la desaparición de servicios ecosistémicos esenciales en zonas rurales y de terrenos fértiles, y el abandono de tierras provocó pérdidas económicas y sociales, sobre todo en comunidades rurales" (CE, 2010 a: 4). Vinculado con este punto, también se ha señalado que los pagos que han recibido los productores en virtud de la PAC habrían resultado en un incremento de la pérdida de biodiversidad dada la intensificación en la producción que se llevó a cabo en Europa (Brunner y Huyton, 2009).

De esta manera, uno de los mayores desafíos a los cuales se enfrentó la UE fue buscar la forma más adecuada de integrar los objetivos ambientales en su política agrícola. Entre las políticas en materia ambiental que se vinculan con la agricultura sobresalen la Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos y la Estrategia sobre Biodiversidad 2020 (Recuadro 3). Estas políticas dan fundamento a las modificaciones de la PAC, previéndose un cumplimiento cruzado entre las disposiciones incluidas en la política ambiental y aquellas previstas para las actividades agrícolas. Este entrecruzamiento entre las políticas ambientales y las sectoriales se basa en la obligación que tiene la UE, en virtud de sus acuerdos, de lograr lo que se conoce como "integración ambiental", y que apunta a que la dimensión ambiental sea especialmente tenida en cuenta al momento de diseñar políticas o de realizar acciones en los sectores específicos.

Recuadro 3

¿A qué apunta la UE para el año 2020? Entrecruzamientos de estrategias, políticas y metas

En un contexto caracterizado por la crisis financiera internacional, la Comisión Europea publicó en 2010 la estrategia de la UE para el período 2010-2020, conocida como estrategia “**Europa 2020**” (CE, 2010 b). En ella se incluyen las metas que apunta alcanzar la UE en pos de lograr un modelo de crecimiento que sea inteligente, sostenible e integrador.

Para alcanzar las metas establecidas –las cuales abarcan a todas las áreas de gobierno–, la UE desarrolló iniciativas sectoriales que apuntan al cumplimiento de cada una de las dimensiones incluidas en las metas al 2020. Bajo este marco se elaboró la “**Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos**” (CE, 2011 a). Aquí se plasma la visión de la UE para el año 2050 que, en materia de servicios ecosistémicos, afirma que para ese momento se habrán “protegido, valorado y restablecido sustancialmente la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que ésta sustenta”.

En virtud de esa visión, y del aún pendiente objetivo de detener la pérdida de la biodiversidad, se aprobó en 2011 la “**Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural**”. Se debe tomar en cuenta que esto, además, se condice con la aprobación del Plan Estratégico 2011-2020 y de las Metas de Aichi en el ámbito del CDB.

La Estrategia apunta a que para el año 2020 se detenga la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la UE, y que éstos sean restaurados a fin de contribuir a la lucha contra la pérdida mundial de biodiversidad. Para ello, la Estrategia promueve la valoración económica de los servicios ecosistémicos, apoyándose fuertemente en la iniciativa TEEB. Este punto no es menor dado que, más allá del reconocimiento de la importancia que los servicios ecosistémicos tienen per se, se busca afianzar la idea de que el mercado no reconoce de modo adecuado el valor económico de dichos servicios.

En particular, la Estrategia incluye un objetivo específico referido a su relación con la PAC, en tanto parte de la idea de que la agricultura es uno de los factores que presiona sobre la biodiversidad y deriva en la pérdida de ella. De este modo, la Estrategia afirma que el sector agropecuario deberá “aumentar todo lo posible las zonas agrarias de pastizales, tierra cultivable y cultivos permanentes sujetas a medidas de biodiversidad en el marco de la PAC, a fin de garantizar la conservación de la biodiversidad y mejorar mensurablemente el estado de conservación de las especies o hábitats que dependan de la agricultura o estén afectados por ésta en la prestación de servicios ecosistémicos, en comparación con la base de referencia EU 2010, contribuyendo así a mejorar la gestión sostenible” (Objetivo 3 de la Estrategia).

A tal efecto, uno de los instrumentos que se promueve es la diversificación de las fuentes de financiamiento, dentro de las cuales se incluye el pago por servicios ecosistémicos (CE, 2011 b: 10), lo que se encuentra orientado a la remuneración de los bienes públicos y privados que provengan de los agroecosistemas.

Asimismo, dentro de las acciones específicas dispuestas en la Estrategia, existen varias orientadas al sector agropecuario, entre las cuales se destacan las acciones (actuaciones) 8 y 11 (CE, 2011 b), a través de las cuales se observa claramente de qué modo funciona el mandato de la integración ambiental a nivel comunitario.

“Actuación 8: Mejorar los pagos directos a los bienes medioambientales públicos en la Política Agrícola Común

8a) La Comisión propondrá que los pagos directos de la PAC retribuyan la prestación de bienes medioambientales públicos más allá de la condicionalidad (por ejemplo, pastizal permanente, cubierta vegetal, rotación de cultivos, barbecho ecológico, Natura 2000).

8b) La Comisión propondrá mejorar y simplificar las normas de condicionalidad relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales y considerará la inclusión de la Directiva marco del agua en el ámbito de aplicación de la condicionalidad, una vez que se aplique dicha Directiva y se determinen las obligaciones operativas para los agricultores, a fin de mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos en las zonas rurales”.

“Actuación 11: Animar a los silvicultores a que protejan y mejoren la biodiversidad forestal

11b) Los Estados miembros y la Comisión fomentarán mecanismos innovadores (por ejemplo, pagos por servicios ecosistémicos) con objeto de financiar el mantenimiento y restauración de los servicios ecosistémicos que proporcionan los montes multifuncionales”.

La Estrategia también señala que la remoción de incentivos perversos brindaría señales de mercado orientadas a la conservación de la diversidad biológica. En tal sentido, plantea la necesidad de que se reformen o eliminen progresivamente los subsidios perversos, aunque no profundiza en detalle respecto de cuáles serían las medidas que estarían enmarcadas en esos subsidios a nivel de la UE.

Los incentivos perversos se caracterizan por tener efectos negativos sobre la biodiversidad. Un ejemplo de ello son los subsidios otorgados a productores agrícolas que, de no ser por la ayuda que reciben, no serían lo suficientemente competitivos como para producir. De esta manera, se induce una intensificación de la producción que resulta en una sobreexplotación de los recursos naturales, además de generar distorsiones en el comercio internacional de productos agropecuarios.

Sin embargo, si bien la UE reconoce el trabajo en el CDB a fin de que se remuevan los incentivos perversos, a través de la reforma de la PAC, la UE no dejará de otorgar subsidios al agro sino que simplemente otorgará un mayor porcentaje de ellos sujeto al cumplimiento de requisitos en materia ambiental (ver sección 4.1). Esto podría colisionar con los avances que se están intentando realizar con el programa de trabajo sobre incentivos adoptado en el marco del CDB, en tanto podría dar continuidad al otorgamiento de incentivos perversos (ver sección 3.2).

A continuación se presenta, en primer lugar, la nueva reforma de la PAC, con particular énfasis en lo referido a los requisitos ambientales. En segundo lugar, se analiza la vinculación de la PAC con los pagos por servicios ambientales y la utilización de esta vinculación para justificar la continuidad de los subsidios agrícolas.

4.1. "Ecologización" o "enverdecimiento" de la PAC: la nueva reforma

Para entender el proceso de reforma de la PAC es necesario tener en cuenta que el fin último al que apunta la UE es que el crecimiento económico se desacople de la utilización de los recursos naturales (OECD, 2001 a), por ejemplo, a partir del manejo que de sus tierras hacen los agricultores con el objeto de proveer bienes públicos ambientales, tales como los servicios de los ecosistemas. Para evitar la degradación de estos bienes, Cooper, Hart y Baldock (2009) señalan que resulta necesaria la intervención del Estado, dado que, como se señaló en la sección 2, no es común que estos bienes sean provistos de *motu proprio* por los agricultores. Además, Cooper, Hart y Baldock (2009) sostienen que, como la provisión de estos bienes no se corresponde con la escala de las demandas de la sociedad europea, hay un argumento claro a favor de la intervención pública a través de la PAC. No obstante ello, remarcan que para lograr estos objetivos no es suficiente el presupuesto asignado a programas específicos dirigidos al cuidado ambiental y que, por lo tanto, las cuestiones ambientales deben estar consideradas en la mayor parte de las ayudas que conforman la PAC.

Teniendo en cuenta argumentos como los señalados en el párrafo anterior, y en línea con los objetivos de la estrategia Europa 2020, la Comisión Europea presentó las propuestas de reforma de la PAC en octubre de 2011. El acuerdo final entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo se alcanzó el 26 de junio de 2013 y comenzará a regir en enero de 2014. Dado que a la fecha no se han dado a conocer los textos definitivos de los reglamentos que conforman la PAC, el análisis que sigue se basa en el resumen elaborado por la Comisión (CE, 2013) y en los textos de las propuestas de la Comisión presentados al Consejo y al Parlamento Europeo. Cabe aclarar que en lo referido a los temas analizados en este trabajo, son mínimas las diferencias encontradas entre el resumen preparado por la Comisión Europea y los textos de las propuestas de reglamentos que conforman la PAC.

Una de las cuestiones más importantes se refiere a los pagos directos que reciben los agricultores. Estas ayudas directas, que rondan los 37.800 millones de euros promedio para cada año del período 2014-2020, representan poco más del 70% del presupuesto total de la PAC (Cuadro 1). Con esta reforma comienza a regir un "régimen de pago básico", por el cual todos los Estados miembros estarán obligados a otorgar un pago uniforme por hectárea tanto a nivel nacional como regional. Este pago está sujeto al "cumplimiento cruzado" de requisitos de gestión y de estándares de buenas condiciones agrícolas y ambientales de la tierra, como ser el manejo del suelo y su relación con el cambio climático –v.g., mantenimiento del stock de carbono–, la protección del ambiente, las normas sanitarias y fitosanitarias y las políticas sobre el bienestar animal (CE, 2011 d: artículo 93 y Anexo II). Esta condicionalidad está presente en el actual marco normativo de la PAC. Su falta de cumplimiento conlleva la reducción o, en ciertos casos, la cancelación de las ayudas.⁽²⁶⁾

26 El porcentaje de reducción depende de diversas condiciones, como ser la existencia de negligencia, la intencionalidad, la severidad del caso y la recurrencia de la falta, entre otras (CE, 2011 d: artículo 100). Este tipo de sanciones ya estaba presente en la legislación previa a esta reforma.

Cuadro 1

Presupuesto de la PAC, 2014-2020 en millones de euros a precios de 2011

	2014-2020	promedio anual	%
Pilar 1	277.851	39.693	77
Ayudas directas	265.127	37.875	73
<i>régimen de pago básico y otros programas</i>	<i>185.589</i>	<i>26.513</i>	<i>51</i>
<i>para "enverdecimiento" *</i>	<i>79.538</i>	<i>11.363</i>	<i>22</i>
Medidas de mercado	12.724	1.818	4
Pilar 2	84.936	12.134	23
Desarrollo rural	84.936	12.134	23
Total	362.787	51.827	100

* 30% del monto destinado a las ayudas directas

Fuente: CEI en base a European Parliament (2013)

Además de este "pago básico", cada explotación podrá recibir un pago adicional por hectárea supeditado al cumplimiento de determinadas prácticas agrícolas respetuosas del clima y del ambiente, en lo que se ha denominado la "ecologización" o "enverdecimiento" de la PAC.

Estas prácticas agrícolas se refieren a:

i) el mantenimiento de pasturas permanentes⁽²⁷⁾, con el objetivo declarado de obtener beneficios a través del almacenamiento del carbono presente en el suelo y del cuidado de los hábitats asociados;

ii) la diversificación de cultivos⁽²⁸⁾, para la cual un agricultor deberá contar en su explotación con tres cultivos distintos, como mínimo, ninguno de los cuales deberá ocupar más de un 75% del terreno, y el tercero, como mínimo, deberá ocupar el 5% del terreno. Esto tiene como objetivo mejorar la capacidad de los suelos y de los ecosistemas de retornar a las condiciones previas a las perturbaciones que puedan enfrentar, fenómeno conocido como "resiliencia";

iii) el mantenimiento de una "zona de interés ecológico" –esto es, no dedicada a la producción– del 5%, como mínimo, de los terrenos de cultivo (excluida la pradera permanente), que incluye, por ejemplo, lindes de cultivos, setos, árboles, barbechos, elementos paisajísticos y superficies forestadas, con el objetivo de proteger el hábitat y la provisión de agua⁽²⁹⁾. Este valor subirá a 7% a partir de 2017.

El monto destinado a este pago adicional corresponderá al 30% del total asignado a las ayudas directas. De este

27 Según CE (2011 f), la pastura permanente es aquella que no ha participado de rotación de cultivos en los últimos 5 años. Este requisito ya figuraba en la legislación previa como una de las buenas condiciones agrarias y ambientales que forman parte de las condicionalidades para recibir las ayudas directas (Reglamento 73/2009, art. 6.2).

28 En la actualidad existe la exigencia de la rotación de cultivos como parte de las buenas condiciones agrarias y ambientales (Reglamento 73/2009, art. 6.1). Esta exigencia desaparecerá con la reforma, debido a que la rotación de cultivos no resulta fácil de implementar y controlar en un esquema de pagos anuales, a pesar de que conlleva mayores beneficios ambientales que la diversificación de cultivos (CE, 2011 f).

29 En la norma vigente figuran requisitos más vagos sobre este tema bajo la forma de mantenimiento de hábitats (Reglamento 73/2009, art. 6.1 y Anexo III).

modo, como un punto diferenciador de la condicionalidad prevista hasta ahora en la PAC⁽³⁰⁾, la reforma implica que el 30% de las ayudas directas que reciban los agricultores estará obligatoriamente asociada a los beneficios ambientales que provean sus producciones a través de la restauración, la preservación y la mejora de los ecosistemas, y para lo cual se considera de especial interés la conservación del "valor estético" del paisaje agrícola. Estos pagos se comenzarán a otorgar a partir de 2015 (CE, 2013).

Por lo tanto, el cuidado del ambiente está tenido en cuenta en el total de los pagos directos que recibe un agricultor⁽³¹⁾: por un lado, el 70% de estos pagos –26.500 millones de euros en promedio para cada año del período 2014-2020– queda sujeto al "cumplimiento cruzado" de las condiciones ambientales y sanitarias ya mencionadas; por el otro, el desembolso del 30% de los pagos –11.300 millones de euros en promedio por año– dependerá del cumplimiento de los requisitos ambientales más estrictos y específicos ya señalados. Sin embargo, los agricultores deben inscribirse en este esquema de pago adicional ambiental si es que desean recibir el pago básico (CE, 2011 c: art. 29.1), de manera que estos requisitos ambientales adicionales actuarían como una especie de super-condicionalidad (Matthews, 2011 a). Debido a esto último, las medidas de "enverdecimiento" serían aplicadas por todos los agricultores que deseen recibir algún tipo de ayuda directa.

Los incentivos a la protección del ambiente y de los ecosistemas, además de estar presentes en el grupo de medidas referidas a los pagos directos y a la intervención en los mercados –que conforman el denominado Pilar 1 de la PAC–, también figuran entre las medidas de desarrollo rural –que conforman el denominado Pilar 2 de la PAC. Con estas medidas del Pilar 2 se busca, entre otros objetivos, preservar los ecosistemas dependientes de la agricultura (CE, 2011 e: art. 5.4), lograr una agricultura eficiente en el uso de los recursos, baja en carbono y "resiliente" en lo que al cambio climático se refiere (CE, 2011 e: art. 5.5).

Para el logro de los objetivos ambientales del Pilar 2, se establecen programas agrícolas con beneficios para el clima y el ambiente (CE, 2011 e: art. 29), ayuda a quienes practican una agricultura orgánica (CE, 2011e: art. 30), y pagos en apoyo de la implementación de Natura 2000⁽³²⁾ y de la Directiva Marco relativa al Agua⁽³³⁾ (CE, 2011 e: art. 31). En los tres casos se establece que los pagos contribuirán a cubrir los costos adicionales incurridos y los ingresos perdidos resultantes de la implementación de estos programas. Estos pagos corresponden a los programas ambientales, que han representado poco más del 8% de las ayudas agrícolas de la UE correspondientes al período 2009/2010, último período notificado por la UE a la OMC (OMC, 2012).

Con respecto a la definición de quiénes estarán en condiciones de recibir el pago adicional por seguir las prácticas agrícolas que apunten a los objetivos ambientales mencionados, luego de presentadas las propuestas de reglamentos de la PAC se inició un debate en el cual algunos Estados miembros plantearon la necesidad de contar con flexibilidad para elegir entre un menú de prácticas agrícolas existentes que se consideren equivalentes a las propuestas por la Comisión Europea (Matthews, 2012). Entre dichas prácticas se encontraba la agricultura orgánica (CE, 2012 a). Al respecto, el acuerdo definitivo –tal como figuraba en la propuesta de reglamento– indica que los agricultores que producen agricultura orgánica o ecológica están en condiciones de recibir los pagos directos por el solo hecho de cumplir con la normativa específica para tal tipo de producciones (CE, 2013; CE, 2011 c: art. 29.4).

En el resumen del acuerdo definitivo también se menciona que para el resto de los esquemas agroambientales existentes habrá un sistema de equivalencia en el cual se indicarán las medidas que deberán contener dichos esquemas para que los agricultores que los practiquen puedan ser acreedores a los pagos adicionales del Pilar 1. Esto busca corregir el problema que se presenta en la mayor parte de los esquemas de certificación existentes que no cumplen con todos los requisitos exigidos en la propuesta de la Comisión, al igual que tampoco lo hacen la mayoría de los programas de pagos agroambientales vigentes (Hart y Menadue, 2013).⁽³⁴⁾

30 Entre las medidas en vigencia en la actualidad, cabe mencionar que los Estados contaban con la posibilidad de otorgar ayudas directas para "actividades agrícolas específicas que reportan mayores beneficios agroambientales" (Reglamento 73/2009, art. 68). A diferencia de la presente reforma, dichos pagos dependían de la voluntad de cada Estado de otorgarlos y no se definía cuáles eran las prácticas agrícolas que debían cumplirse para resultar beneficiario de dichos pagos.

31 Excepto para los que participan del régimen para los pequeños agricultores.

32 Natura 2000 es una red de más de 25.000 espacios naturales a lo largo de la UE que tiene como objetivo proteger la biodiversidad. Para mayor información, ver <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>

33 Para más información de la Directiva Marco relativa al Agua, ver http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html

34 La utilización de los esquemas agroambientales existentes presenta dos problemas adicionales: el primero, que un agricultor podría recibir pagos por el Pilar 1 y el Pilar 2 por la misma producción, cuestión que estaría contemplada en el acuerdo definitivo; el segundo problema se presenta si el agricultor ya está recibiendo una certificación por un servicio ambiental, por lo cual no brindaría ningún servicio ambiental adicional a partir del nuevo pago de la PAC. Esto último se conoce como el problema de la "falta de adicionalidad" (Engel, Pagiola y Wunder, 2008) y suele presentarse con mayor frecuencia en aquellos programas en los cuales el gobierno es el comprador de los servicios ambientales (Wunder, Engel y Pagiola, 2008).

4.2. "Ecologización" o "enverdecimiento" de la PAC: el argumento de los pagos por servicios ambientales y la continuidad de los subsidios agrícolas

Presentada la reforma de la PAC en lo que respecta al "enverdecimiento", corresponde analizar su posible vinculación con los PSA y cómo esta relación podría utilizarse para justificar la continuidad de los subsidios agrícolas. Para ello es dable recordar que los problemas vinculados con el logro de objetivos ambientales han sido una de las principales críticas que ha recibido la PAC. Además, la necesidad de profundizar el cumplimiento de dichos objetivos ha sido planteada en el proceso de consultas previas a la reforma, en el que también se mencionó que los agricultores deben ser compensados por los servicios ambientales que ofrezcan (CE, 2010 c).

A tal efecto, la propuesta de reglamento de la Comisión Europea sobre los pagos directos señala que, dado que los precios de mercado no reflejan el valor que tiene la provisión de los bienes públicos ambientales, los agricultores deben recibir apoyo para adoptar y utilizar sistemas y prácticas agrícolas que lleven al cumplimiento de los objetivos ambientales de la UE (CE, 2011 c: 3). Aunque la propuesta de la Comisión Europea no lo menciona de manera explícita, estos subsidios podrían ser presentados como un pago por los servicios ambientales que ofrecería el agricultor, en su carácter de ser uno de los principales actores que toma decisiones sobre el uso del suelo. Sin embargo, desde el punto de vista teórico es discutible que estos subsidios puedan caracterizarse como PSA (Recuadro 4).

Recuadro 4

Los nuevos pagos adicionales de la PAC: ¿son pagos por servicios ambientales?

Los nuevos pagos adicionales que establece la reforma de la PAC no serían, en sentido estricto, un pago por servicios ambientales, ya que no cumplirían con tres de los criterios de la definición de PSA utilizada en este artículo (Wunder, 2005):

- i) no se cumpliría el primer criterio dado que la adhesión al programa no sería voluntaria;
- ii) no se cumpliría el segundo criterio debido a que los servicios ambientales que se brindarían no están definidos con precisión sino que lo están en términos generales. Por lo tanto, no sería fácil determinar si las prácticas agrícolas que fomenta la reforma de la PAC conducirían a la prestación de los servicios ambientales que se declaran en la norma;
- iii) no se cumpliría el quinto criterio ya que aun cuando se establece que estos pagos adicionales están sujetos al cumplimiento de ciertas prácticas agrícolas, no existirían incentivos para un monitoreo estricto del cumplimiento del programa ni para una aplicación efectiva de las sanciones por incumplimiento. Ello se debe a que, primero, quien paga no es el usuario de los servicios ambientales, y segundo, a que el pago se relaciona con subsidios agrícolas que no se buscan reducir sino justificar con otros argumentos. En este sentido, la experiencia de los programas agroambientales de la UE no muestra una gran efectividad en el monitoreo ni en la aplicación de sanciones (Baylis *et al.*, 2008).

Como alternativa, los nuevos pagos adicionales de la PAC podrían caracterizarse como "pagos con características de PSA", según la distinción que hacen Wunder, Engel y Pagiola (2008). Sin embargo, es probable que estos nuevos pagos reciban en poco tiempo el calificativo de PSA debido a que es un término que tiene buena imagen en la opinión pública (Engel, Pagiola y Wunder, 2008). A nivel teórico, ello podría fundamentarse en la ya mencionada definición alternativa propuesta por Muradian *et al.* (2010), por la cual las transferencias originadas en subsidios estatales con participación no voluntaria de los proveedores del servicio ambiental podrían calificarse como PSA. Una prueba de esta posibilidad es la relevancia que la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea le dio a esta definición alternativa (CE, 2012 b).

Este punto resulta de importancia fundamental, en tanto es un argumento que puede leerse en forma transversal en las distintas negociaciones que se encuentran en curso en los foros internacionales y en las cuales la UE es un actor principal. Como ya se mencionó en las secciones previas de este artículo, la UE busca que se reconozca un valor

económico a la provisión de servicios ecosistémicos, principalmente en aquellos casos en que el paisaje agrícola⁽³⁵⁾ es protagonista.⁽³⁶⁾

De esta manera, la vinculación con el cuidado del ambiente tendría utilidad para enfrentar críticas a nivel interno y a nivel internacional. A nivel de la UE, serviría para fundamentar la continuidad de los pagos directos a los agricultores con argumentos que gozan de mayor legitimidad social (Matthews, 2012; Tangermann, 2012), en especial en momentos donde la crisis económica ha afectado de manera perceptible a las cuentas fiscales. Al respecto, la Comisión Europea ha expresado que los nuevos pagos adicionales gozan de "visibilidad política" y que han sido uno de los motores de la reforma (CE, 2011 f: 13).

A nivel internacional, en particular respecto de las críticas de los países que se vienen perjudicando por los efectos distorsivos de estos subsidios sobre el comercio internacional, la UE podría ensayar una defensa de los subsidios a partir de lo negociado en foros distintos a la OMC, en especial en el ámbito de los acuerdos ambientales multilaterales.

Este sostén en otros acuerdos sería necesario dado que los subsidios agrícolas podrían quedar sujetos a reducciones y a límites en función de lo que se negocie en los eventuales resultados de la Ronda Doha de la OMC.

Una forma de que estos nuevos pagos adicionales no se vean afectados por compromisos de reducción que se negocien en la Ronda Doha es que se los pueda categorizar como ayudas agrícolas de "caja verde"⁽³⁷⁾. Esta posibilidad ha sido planteada por la Comisión Europea (CE, 2011 f), que analiza dos alternativas: encuadrar estos pagos como ayudas desconectadas o como pagos ambientales.

Para la Comisión Europea, los nuevos pagos adicionales se clasificarían como ayudas desconectadas⁽³⁸⁾ y, como tales, formarían parte de las ayudas de caja verde, al igual que los pagos del régimen de pago único por explotación que surgieron con la reforma de la PAC de 2003, del que estos pagos adicionales son un desprendimiento⁽³⁹⁾. Para estar en conformidad con las reglas de la OMC, la Comisión Europea sostiene que no se debe exigir la presencia o ausencia de ningún tipo particular de cultivo como parte de la cobertura vegetal o como parte de la práctica de diversificación de cultivos (CE, 2011 f).

Sin embargo, habría dudas respecto de si a estos nuevos pagos adicionales se los puede encuadrar como una ayuda desconectada. Esto se debe a que la obligación de mantener pasturas permanentes –una de las condiciones para recibir estos pagos– implica obligar a los productores a llevar a cabo cierto tipo de producción, lo cual viola uno de los requisitos de las ayudas desconectadas que establece que no estarán relacionadas con, ni se basarán en, el tipo o el volumen de la producción emprendida por el productor (Acuerdo sobre la Agricultura, Anexo 2, párrafo 6.b) (Matthews, 2011 a).

35 En relación con esto, la UE llevó a cabo una estimación del valor monetario que los ciudadanos de la UE otorgan al paisaje rural comunitario –que incluye el valor de la biodiversidad y el valor estético, recreativo y cultural. El resultado fue un valor promedio de 149 euros/ha/año para 2009, equivalente a 27.060 millones de euros promedio para el total de la superficie agrícola de la UE (Ciaian y Gomez y Paloma, 2011). Esta estimación podría utilizarse para justificar las ayudas agrícolas, teniendo en cuenta que este valor es más del doble que el presupuesto asignado a los nuevos pagos adicionales y equivale al 71% del presupuesto para las ayudas directas y al 52% del presupuesto asignado al gasto total de la PAC.

36 Esto recuerda al concepto de "multifuncionalidad" de la agricultura, por el cual se sostiene que el agro debe ser apoyado en razón de las múltiples funciones que cumple, entre las que se incluye la provisión de bienes públicos como el paisaje rural y el hábitat para la biodiversidad (OECD, 2001 b). A pesar de que este concepto fue dejado de lado en las negociaciones en la OMC –no formó parte del mandato negociador de la Ronda Doha–, su misma noción y contenido comenzó a traspasarse a las negociaciones ambientales multilaterales, en las cuales la agricultura comenzó a tener cada vez una mayor relevancia. De este modo, con un ropaje diferente se volvería a emplear el mismo concepto para justificar la aplicación de subsidios agrícolas.

37 En la caja verde se incluyen todos los subsidios que cumplen el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo, tal como lo establece el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Es por ello que estas ayudas están exentas de compromisos de reducción y no tienen límites en el monto a otorgar. El Anexo 2 menciona 11 tipos de medidas, entre las que se destacan, por su relación con los temas que se tratan en este artículo, la "Ayuda a los ingresos desconectada" y los "Pagos en el marco de programas ambientales". Aun cuando las ayudas de caja verde son las de menor efecto distorsivo, si se otorgan en conjunto con otras ayudas más distorsivas –como las de caja ámbar y azul–, pueden tener un impacto acumulativo sobre las decisiones de producción y comercialización de los agricultores (Galperín y Doporto Miguez, 2009).

38 Las ayudas desconectadas, disociadas o desacopladas cuentan con los siguientes requisitos específicos: i) que el monto de los pagos no esté relacionado ni esté basado en el volumen de la producción, en los precios o en los factores de producción empleados en cualquier año posterior al período de base utilizado para el cálculo de la ayuda; y ii) que no se exija producción alguna para recibir dichos pagos.

39 Las ayudas del régimen de pago único ya corresponden a casi el 40% de los subsidios agrícolas de la UE (OMC, 2012). Son un claro ejemplo del denominado cambio de cajas o *box shifting*, por el cual se transfieren ayudas desde las cajas ámbar y azul a la caja verde como una forma de eludir los compromisos de reducción de las ayudas que se están negociando en la OMC. Con el objeto de evitar los potenciales efectos distorsivos de este cambio de cajas, se han propuesto modificaciones a las disciplinas de la caja verde en la Ronda Doha (Nava, 2010).

Por su parte, para que la UE pueda encuadrar a los nuevos pagos adicionales de la PAC dentro de los programas ambientales de la caja verde, el monto de esos pagos debería limitarse a los costos extra o a la pérdida de ingresos que dichos pagos impliquen.

Al respecto, Matthews (2011 a) sostiene que no pareciera que el monto asignado a este pago adicional se corresponda con la estimación que hizo la propia Comisión Europea del costo para los agricultores de implementar estas medidas, costo que incluye tanto los costos necesarios para implementar estas prácticas como el ingreso perdido por la reducción del nivel de producción. La Comisión Europea (CE, 2011 g) estimó que el costo promedio por hectárea, considerando el total de tierras elegibles para recibir pagos directos, sería de 33 euros/hectárea para la opción de “enverdecimiento” más similar a la que finalmente se aprobó. A partir de este cálculo, Matthews (2011 b) estimó que el costo total de las medidas de “enverdecimiento” de la PAC sería de alrededor de 5 mil millones de euros, suponiendo que la superficie total elegible para los pagos directos es de 151 millones de hectáreas. Dicho costo es inferior al monto asignado a las nuevas ayudas adicionales, que es de alrededor de 11,3 mil millones de euros al año en promedio –en precios de 2011– para el período 2014-2020 (Cuadro 1). Por lo tanto, se estaría otorgando un pago que sería mayor a los gastos extraordinarios o a las pérdidas de ingresos por el cumplimiento del programa gubernamental ambiental o de conservación⁽⁴⁰⁾, con lo cual se vulneraría una de las condiciones fundamentales previstas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y se estaría dando lugar al otorgamiento de un subsidio encubierto.⁽⁴¹⁾

5. Conclusiones y reflexiones finales para los negociadores

Como se ha visto a lo largo del trabajo, el tema de los PSA y los subsidios agrícolas, más allá de ser objeto de profundo estudio y análisis desde el punto de vista académico, es objeto de debate y negociación tanto en foros ambientales como en organizaciones internacionales especializadas en temas agrícolas y comerciales. Ello hace que el análisis pueda realizarse desde dos perspectivas distintas: la del negociador ambiental y la del negociador agrícola y comercial.

Desde el punto de vista del negociador ambiental, los PSA pueden entenderse como un incentivo para la conservación del ambiente. A ese respecto, los PSA son, en ocasiones, interpretados como una herramienta para modificar el comportamiento de los agricultores que hacen un uso intensivo de los recursos naturales para producir. Este es un argumento defendible desde la teoría de la regulación y se viene utilizando en diversos países desarrollados y en desarrollo. En las decisiones de algunos acuerdos ambientales multilaterales, como el CDB, ya se ha mencionado que los incentivos positivos contribuyen a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, y entre dichos incentivos bien podrían incluirse a los PSA. Es así como se empezaría a sentar las bases para darles cierta legitimidad a nivel multilateral.

Hasta aquí el tema visto desde la dimensión de la política ambiental. Sin embargo, dado que el receptor del subsidio puede ser un agricultor, los PSA podrían ser interpretados como un subsidio agrícola y no solo como un instrumento que se deriva de la política ambiental.

En este contexto, se debe tener en cuenta que en la Ronda Doha de la OMC se está negociando la continuación del proceso de reforma de las políticas agrícolas de los países desarrollados. El mandato negociador establece que las negociaciones deben encaminarse a lograr la eliminación de toda forma de subvención a la exportación, la reducción sustancial de las ayudas internas causantes de distorsiones, y la mejora sustancial del acceso a los mercados.

Sin embargo, a pesar de este mandato, y en un marco internacional en el cual la reforma agrícola de la Ronda Doha se encuentra paralizada, la UE busca justificar sus elevados subsidios agrícolas, en particular los pagos directos. Para ello está recurriendo a argumentos ambientales que encuentran en la población europea un nivel de apoyo considerable. De este modo, se busca que un pago originado en la política ambiental sirva a los fines de la política agrícola, objetivo que, como se ha observado, se plantea en los foros ambientales y que no suele “estar en la cabeza” de los negociadores que asisten a esos ámbitos.

40 Esto muestra que no se cumpliría con el objetivo de la Comisión Europea de que este pago directo adicional se base en los costos adicionales que generaría a los productores agrícolas el cumplimiento del programa gubernamental ambiental, objetivo que se había planteado al presentar la necesidad de una reforma de la PAC (CE, 2010 d: Anexo).

41 Si bien el análisis aquí realizado se ha centrado en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, se debe tener en cuenta que los PSA también podrían relacionarse con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (Dana, 2004).

Por otro lado, desde el punto de vista de los negociadores agrícolas y comerciales, la cuestión a definir es la continuidad y la magnitud de los subsidios al agro. En los debates en los foros respectivos, la UE ha demostrado que desea continuar subsidiando a su agricultura. Pero se ha encontrado con algunos inconvenientes: primero, justificar esa intención ante el contribuyente interno y ante las partes interesadas en corregir los efectos no deseados de la política agrícola, entre quienes se destacan aquellos que critican los impactos negativos que ésta tiene sobre el ambiente; segundo, la continuidad de los subsidios debe ser compatible con las normas de la OMC y con lo que se acuerde finalmente en la Ronda Doha.

La conservación del ambiente sirve para justificar el pago ante los ojos de los contribuyentes y de la comunidad internacional. ¿Es también una justificación válida ante las reglas de la OMC, tanto las vigentes como las que se están negociando? La UE podría incrementar los subsidios de caja verde dado que en algún momento tendrá que reducir los de caja ámbar y caja azul. Si los pagos por servicios ambientales pueden ser considerados como de caja verde, con este cambio de cajas –o *box-shifting*– se podría mantener el monto total de los subsidios aunque con diferente composición.

Sin embargo, como se comentó en este artículo, dado que no resulta tan claro que los PSA correspondan a caja verde, la UE podría verse en la necesidad de que se aprueben en los foros ambientales disposiciones que permitan defender los subsidios a los agricultores que se presenten bajo la forma de pagos por servicios ambientales. De este modo, a futuro podría generarse un conflicto entre las normas de un Acuerdo Multilateral sobre Medio Ambiente (AMUMA) y aquellas de la OMC. Si los PSA son considerados un subsidio agrícola, corresponde aplicar las normas de la OMC. En cambio, si se los consideran subsidios ambientales, ¿se los puede justificar con las normas de un AMUMA aun cuando no cumplan con la normativa de la OMC?

Si bien la cuestión de la relación entre los AMUMA y la OMC forma parte de la Agenda de la Ronda Doha, por el momento se entiende que ambos cuerpos normativos tienen igualdad jerárquica, dado que no hay nada resuelto aún al respecto por estar paralizada la negociación de esta cuestión, al igual que la negociación de la mayoría de los temas que son parte de la Ronda⁽⁴²⁾. De este modo, como la reforma a la agricultura en la Ronda Doha también se encuentra estancada, no sólo no se está cumpliendo con el mandato negociador de reducción y/o eliminación de subsidios agrícolas, sino que además se podría llegar a legitimar a esos subsidios a través de las cuestiones ambientales negociadas en los AMUMA.

Como se ha visto, al negociar temas que se relacionan de modo directo o indirecto con los pagos por servicios ambientales, se debe prestar especial atención a las posibles implicancias que ello podría tener y analizarlas de un modo amplio y abarcativo. Por eso, quizás la mejor forma de dar un cierre a este trabajo sea formulando una pregunta: ¿pueden los pagos por servicios ambientales servir para justificar subsidios a los agricultores, dar legitimidad social a esos pagos y permitir que haya discrecionalidad en el cálculo del monto a otorgar? Muy probablemente, la respuesta se acerque a un “depende del caso” y, si así fuera, entonces se debería buscar la forma de asegurarse de que con los resultados que se alcancen en los foros ambientales no se estén socavando, al mismo tiempo, aquellos avances que muy lentamente se van logrando en otros ámbitos de negociación multilateral.

42 La relación entre las obligaciones comerciales específicas de un AMUMA y las reglas de la OMC aún está en negociación en el marco del Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria de la OMC.

Referencias

- Alter, Karen y Sophie Meunier (2009). "The politics of international regime complexity". *Perspectives on Politics*, 7 (1): 13-24.
- Baylis, Kathy, Stephen Peplow, Gordon Rausser y Leo Simon (2008). "Agri-environmental policies in the EU and United States: a comparison". *Ecological Economics*, 65: 753-764.
- Brunner, Ariel y Harry Huyton (2009). "The environmental impact of EU green box subsidies". En *Agricultural subsidies in the WTO Green Box: ensuring coherence with sustainable development goals*, Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann y Jonathan Hepburn (editores), 468-495. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bureau, Jean-Christophe (2012). "Where is the common agricultural policy heading?". *Intereconomics*, 47 (6): 316-321.
- CDB (Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2010 a). "Declaración de París sobre la 'Iniciativa Satoyama'". <http://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-14/information/sbstta-14-inf-28-es.doc>
- CDB (Convenio sobre la Diversidad Biológica) (2010 b). "Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its tenth meeting, X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets". UNEP/CBD/COP/DEC/X/2.
- CE (Comisión Europea) (2010 a). "Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010". Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2010) 4 final. http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/pdf/es_act.pdf
- CE (Comisión Europea) (2010 b). "EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". COM(2010) 2020 final.
- CE (Comisión Europea) (2010 c). "The common agricultural policy after 2013. Public debate. Summary Report". Bruselas: Comisión Europea.
- CE (Comisión Europea) (2010 d). "The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2010) 672 final.
- CE (Comisión Europea) (2011 a). "Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2011) 571 final.
- CE (Comisión Europea) (2011 b). "Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural". Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2011) 244 final. http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/comm_2011_244/1_ES_ACT_part1_v2.pdf
- CE (Comisión Europea) (2011 c). "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy". COM(2011) 625 final/2. 19 de octubre.
- CE (Comisión Europea) (2011 d). "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy". COM(2011) 628 final/2. 19 de octubre.
- CE (Comisión Europea) (2011 e). "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)". COM(2011) 627 final/2. 19 de octubre.
- CE (Comisión Europea) (2011 f). "Greening the CAP. Annex 2. Impact assessment. Common agricultural policy towards 2020". Commission Staff Working Paper. SEC (2011) 1153 final/2.
- CE (Comisión Europea) (2011 g). "Annex 2D: Greening - Results of partial analysis on impact on farm income using FADN. Impact assessment. Common agricultural policy towards 2020". Commission Staff Working Paper. SEC (2011) 1153 final/2.
- CE (Comisión Europea) (2012 a). "Concept paper – May 2012, Agricultural Council – Greening". http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/concept-paper-on-greening_en.pdf (30 de mayo de 2013).

CE (Comisión Europea) (2012 b). "Alternative framework for payments for environmental services on offer". *Science for Environment Policy*, Thematic Issue 30, "Payments for Ecosystem Services", 11. Marzo.

CE (Comisión Europea) (2013). "CAP reform – an explanation of the main elements". Memo/13/621. 26 de junio.

Ciaian, Pavel y Sergio Gomez y Paloma (2011). "The value of EU agricultural landscape". JRC Scientific and technical reports. JRC 65456. Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.

Cooper, Tamsin, Kaley Hart y David Baldock (2009). "The provision of public goods through agriculture in the European Union". Informe preparado para la DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28. Londres: Institute for European Environmental Policy.

Dana, David (2004). "Green box opportunities in the Farm Bill for farm income through the conservation and clean energy development programs". Environmental Law & Policy Center. Northwestern University Law School.

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

Doporto Miguez, Ivana y Carlos Galperín (2006). "Las negociaciones agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 7: 47-72.

Engel, Stefanie, Stefano Pagiola y Sven Wunder (2008). "Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues". *Ecological Economics*, 65: 663-674.

European Parliament (2013). *European Council conclusions on the multiannual financial framework 2014–2020 and the CAP: note*. Directorate General for Internal Policies Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. Agriculture and Rural Development. Bruselas: Unión Europea.

FAO (2007). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2007. Pagos a los agricultores por servicios ambientales*. Roma: FAO.

Freeman III, A. Myrick (2003 a). "Economic valuation: what and why". En *A primer on nonmarket valuation*, Patricia Champ, Kevin Boyle y Thomas Brown (editores), 1-25. Dordrecht (Países Bajos): Kluwer Academic Publishers.

Freeman III, A. Myrick (2003 b). *The measurement of environmental and resource values: theory and methods*. Washington, D.C.: Resources for the Future.

Galperín, Carlos e Ivana Doporto Miguez (2009). "Subsidios de caja verde y ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 16: 129-142.

Hart, Kaley y Henrietta Menadue (2013). "Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new common agricultural policy (CAP)". Londres: Institute for European Environmental Policy.

Heal, Geoffrey y Arthur Small (2002). "Agriculture and ecosystem services". En *Handbook of agricultural economics*, Bruce Gardner y Gordon Rausser (eds.), vol.2, parte 1, 1341-1369. Amsterdam: Elsevier.

IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) (2013). "About IPBES". <http://www.ipbes.net/about-ipbes.html> (24 de mayo de 2013).

Jack, B. Kelsey, Carolyn Kousky y Katharine Emans Sims (2007). "Lessons relearned: can previous research on incentive-based mechanisms point the way for payments for ecosystem services?". CID Graduate Student and Postdoctoral Fellow Working Paper No. 15. Center for International Development at Harvard University.

Lottici, María Victoria (2010). "Instrumentos económicos aplicados a la conservación y uso sostenible de los bosques en la Argentina". *Anales de la XLI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria*. CD-ROM.

Lottici, María Victoria, Carlos Galperín y Julia Hoppstock (2013). "El 'proteccionismo comercial verde': un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1: 39-64.

Matthews, Alan (2011 a). "Post-2013 EU common agricultural policy, trade and development: a review of legislative proposals". ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper No.39. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.

Matthews, Alan (2011 b). "What is the likely cost of greening Pillar 1?". <http://capreform.eu/what-is-the-likely-cost-of-greening-pillar-1/> (20 de agosto de 2013).

Matthews, Alan (2012). "Greening the common agricultural policy post-2013". *Intereconomics*, 47 (6): 326 - 331.

Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and human well-being: synthesis*. Washington, D.C.: Island Press.

Muradian, Roldan, Esteve Corbera, Unai Pascual, Nicolás Kosoy y Peter H. May (2010). "Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services". *Ecological Economics*, 69: 1202-1208.

Nava, Juan (2010). "Los subsidios domésticos en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha: ¿límite a las ayudas o consolidación de las distorsiones?". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 18: 75-92.

Navrud, Ståle y Gerald Pruckner (1997). "Environmental valuation - to use or not to use?: a comparative study of the United States and Europe". *Environmental and Resource Economics*, 10: 1-26.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001 a). "OECD environmental strategy for the first decade of the 21st century". París: OECD. <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/1863539.pdf>

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001 b). *Multifunctionality - Towards an analytical framework*. París: OECD. <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/40782727.pdf>

OMC (2012). Notificación. Comité de Agricultura. G/AG/N/EU/10. 19 de noviembre.

Riaboi, Jorge (2006). "Las mil caras de los subsidios agrícolas: la opción 'técnica' que no vió la luz en el ALCA". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 6: 117-133.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2011). "Plan estratégico para la diversidad biológica 2011-2020 y las metas de Aichi". <http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

Tangermann, Stefan (2012). "CAP reform and the future of direct payments". *Intereconomics*, 47 (6): 321-326.

TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) (2009). *The economics of ecosystems and biodiversity for national and international policy makers*, Patrick ten Brink (editor). Londres y Washington, D.C.: Earthscan.

TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) (2013). "TEEB Partners". <http://www.teebweb.org/about/partners/> (30 de mayo de 2013).

Wunder, Sven (2005). "Payments for environmental services: some nuts and bolts". Occasional Paper 42. Jakarta (Indonesia): CIFOR.

Wunder, Sven, Stefanie Engel y Stefano Pagiola (2008). "Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing counties". *Ecological Economics*, 65: 834-852.

Los subsidios europeos al vino y sus efectos para la Argentina

Ana Laura Zamorano
Gabriel Michelena
Ivana Doporto Miguez*

Resumen

A lo largo de su historia, la Política Agrícola Común ha sido objeto de varias reformas. A pesar de que esos cambios estuvieron orientados a la utilización de instrumentos menos distorsivos para el comercio y la producción, las sumas otorgadas a los productores siguen siendo cuantiosas, y tienen consecuencias para los productores agrícolas de otros países que no son beneficiarios de esos abultados montos, y deben competir en los mercados externos en desigualdad de condiciones.

Este trabajo realiza un análisis de las medidas proteccionistas de la PAC para el sector vitivinícola, especialmente se focaliza en la última reforma de la Organización Común del Mercado del Vino (OCM) del año 2008. También, estudia el impacto de la eliminación de los subsidios otorgados por la UE al sector, y sus efectos sobre la producción y las exportaciones de la Argentina y sus principales países competidores. Los resultados señalan un escenario favorable para los países productores, excluida la UE. Puntualmente para la Argentina, sus exportaciones crecerían 10,22%, equivalente a US\$ 81,7 millones y su producción, 1,24%, enfrentándose a un precio internacional que subiría 0,8%. Estados Unidos y la Argentina serían los países más favorecidos de la eliminación de los subsidios.

* Se agradecen los valiosos aportes de Ivanna Silva, funcionaria de la Cancillería argentina en la Embajada de la República ante la Unión Europea en Bélgica, Carla Sarabia de la Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV) y Georgina Losada del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV).

1. Introducción

La Política Agrícola Común (PAC), adoptada por la Unión Europea en 1962, surgió originalmente para regular los mercados agrícolas y sostener los precios domésticos de los diferentes productos básicos. La reforma de 1992, llevada a cabo por el entonces Comisario agrícola europeo MacSharry, fue el inicio de una serie de transformaciones que han intentado desvincular los pagos y ayudas otorgados de las cantidades producidas.

Las sucesivas reformas de la PAC tuvieron por objetivo incrementar la competitividad de la agricultura europea y disminuir los efectos distorsivos del esquema de subsidios que alteran los mecanismos de incentivos de la producción. Si bien en los últimos años los cambios en la política agrícola han sido considerables, las ayudas otorgadas a los productores todavía provocan fuertes efectos negativos para los países en desarrollo como la Argentina, al reducir los ingresos provenientes de sus exportaciones agropecuarias.

En términos monetarios, el presupuesto asignado a la PAC es muy significativo. En 2011, los fondos para esa partida representaron el 43% del presupuesto anual de la Unión Europea, esto es, 58.000 millones de euros. Sin lugar a dudas, estas cuantiosas ayudas ocasionan un aumento artificial de la producción mundial de los *commodities* subsidiados y reducen sus precios internacionales, por lo que actúan en detrimento de la producción agrícola de los países en desarrollo y menos desarrollados.

El presente artículo tiene como objetivo estudiar la aplicación de los instrumentos de la PAC para el sector vitivinícola europeo, y analizar el impacto de esas ayudas sobre la producción y exportaciones de la Argentina y de sus principales competidores. Para ello, en la sección 2 se presenta una descripción del mercado mundial de vino y el rol preponderante que ocupan tanto la Unión Europea como la Argentina. En la sección 3 se muestran las características del proteccionismo europeo para el vino, según las políticas diseñadas dentro de la PAC, y sus consecuencias en términos presupuestarios. La sección 4 plantea las controversias internacionales que han surgido en torno a los subsidios otorgados por la UE. En la sección 5 se estudian, mediante un modelo de equilibrio parcial, los efectos de la eliminación de las ayudas a la producción y exportación otorgadas por la UE sobre el precio mundial y sobre las exportaciones de los principales países exportadores. En la última se incluyen las conclusiones.

2. El mercado vitivinícola

2.1. El contexto mundial

El vino es una bebida alcohólica producto de la transformación de la uva, que se obtiene mediante la fermentación de su mosto o zumo. Su nombre proviene de la variedad "*Vitis Vinifera*", que es la variedad de uva de la que descienden la mayoría de las utilizadas para la elaboración de vinos, y las primeras en ser utilizadas para ello.

Las características del vino son otorgadas por un conjunto de factores ambientales: clima, latitud, altitud, horas de luz, temperatura, entre otros. Existen diferentes clasificaciones para los vinos; las más conocidas son según su forma de elaboración (blanco, tinto, rosado), según su maduración (joven, roble, reserva, gran reserva) o según su carácter dulce (secos, semisecos, abocados, semidulces, dulces).

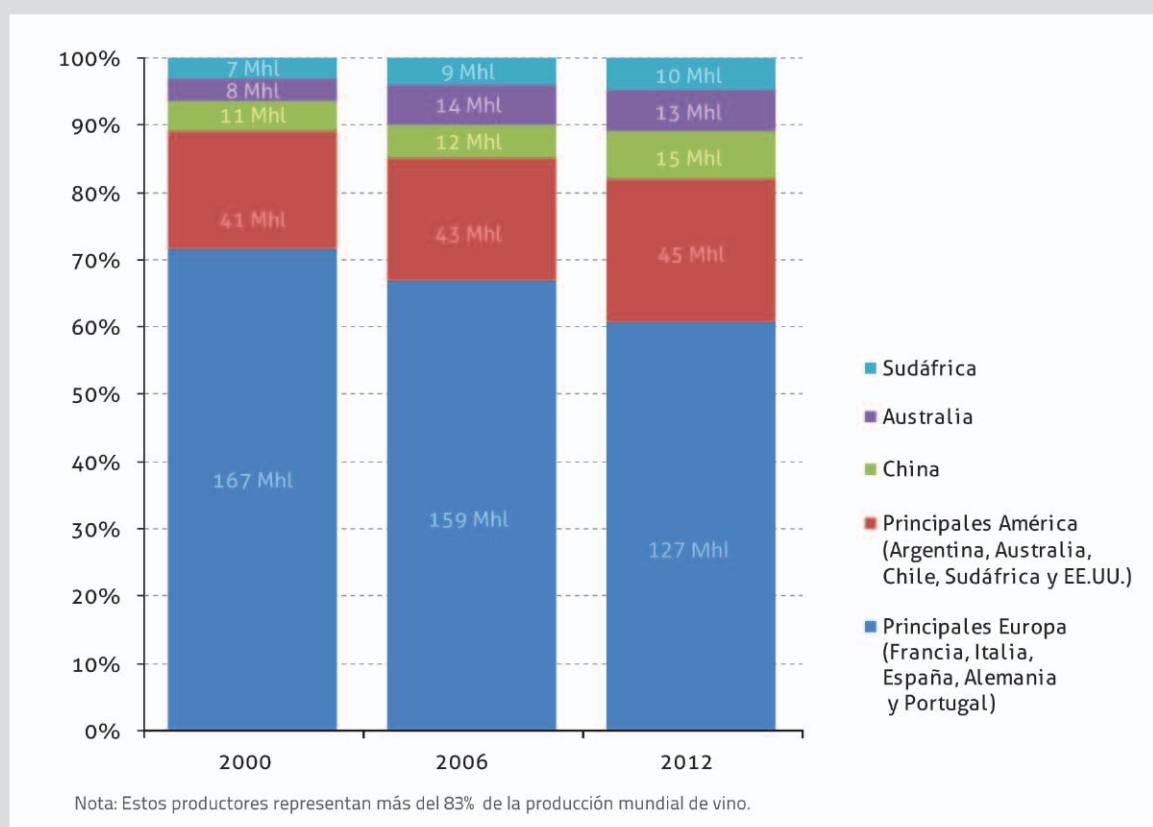
La producción vitivinícola está restringida a ciertas latitudes geográficas. Generalmente, su producción corresponde a isothermas climáticas anuales que poseen temperaturas entre los 10°C y 20°C. El cultivo de la vid se ha asociado a los lugares que poseen ciertas similitudes con el clima mediterráneo. No obstante, puede darse en climas subtropicales si se poda la vid constantemente.

Aproximadamente, un 66% de la recolección mundial de la uva se dedica a la producción vinícola, el resto es para su consumo como fruta o pasas (OIV, 2012). La superficie vitivinícola mundial en el año 2012 fue de 7,5 millones de hectáreas, el nivel más bajo de los últimos 13 años. Durante el período 2000-2012, el área cultivada descendió, en promedio, un 4%. Esta caída se debe, principalmente, a la reducción de los viñedos europeos (14%, durante el mismo período), debido a la combinación de varios factores como la reestructuración de los viñedos y el impacto de la crisis internacional que afectó al sector. Sin embargo, la disminución de las plantaciones europeas quedó, en parte, compensada por la expansión de los viñedos asiáticos, los cuales se incrementaron un 16% entre 2000-2012.

Según datos de la Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV), la producción mundial de vino durante el período 2000-2012 promedió 270 millones de hectolitros (mhl). Mostró una tendencia decreciente desde 2004 a la actualidad, alcanzando los 252 mhl en 2012, el nivel más bajo de los últimos 9 años. Durante ese año, el principal productor mundial de vino fue Francia con 42,2 mhl (17% del total), seguido por Italia con 40,1 mhl (16% del total) y España con 29,7 mhl (12% del total). Fuera de la UE, el país de mayor producción fue Estados Unidos con 20,5 mhl y, en segundo lugar, se ubicó China con 14,9 mhl.

Gráfico 1

Principales productores mundiales de vino* en porcentaje y millones de hectolitros



Fuente: CEI en base a OIV

Como se puede ver en el Gráfico 1, los principales productores de vino europeos aún concentran más del 60%; sin embargo, en la última década fueron perdiendo terreno (contaban con más del 71% del total en 2000), en beneficio de los principales productores de vino de América, Australia, China y Sudáfrica.

El promedio del consumo mundial de vino durante el período 2000-2012 fue de 240,4 mhl, con un crecimiento anual promedio del 1%. Según las estimaciones de la OIV, durante 2012 el nivel de consumo mundial se mantuvo prácticamente sin variación. En poco más de una década, los principales países productores y consumidores de vino europeos han reducido el nivel de consumo considerablemente: Francia decreció un 12%, Italia un 27% y España lo hizo en un 34%.

En el resto de los países no europeos la evolución del consumo puede considerarse como favorable. Por un lado, Estados Unidos se está posicionando como el mayor consumidor del mundo, que alcanzó los 29 mhl en 2012, un 37% más respecto al año 2000. Por otro lado, China continúa con un crecimiento constante del consumo interno, el cual se incrementó un 67% en el período 2000-2012.

El comercio internacional de vino va adquiriendo cada vez más importancia. Las exportaciones representaron en 2012 un 38% de la producción total, comparado con un 22% que significaban en el 2000. También mostraron

una tendencia positiva en la última década: durante el período 2000-2012, las exportaciones se incrementaron un 68%, superando los 101 mhl en este último año. Según las estimaciones de la OIV, las exportaciones mundiales de vino en 2012, en términos de valor, crecieron un 8,3% respecto a 2011, mientras que el volumen exportado se ha reducido cerca de 1%, en relación con el mismo período.

El grueso de las exportaciones se concentró en pocos países: los primeros 5 representaron más del 70% de las ventas mundiales en 2012. Francia, Italia y España fueron los principales exportadores de vino, seguidos por Australia, Chile, Alemania y Estados Unidos. La Argentina se ubicó en el puesto N° 11, con una participación del 3% de las ventas totales. Sin embargo, la participación en el comercio internacional de los 5 principales países exportadores europeos (Alemania, España, Italia, Francia y Portugal) pasó del 71,2% en el período 1996-2000 al 65,2% en el quinquenio 2001-2005, decreciendo al 62,3% en 2012, en beneficio de los 5 países que integran el Nuevo Mundo vitivinícola (Argentina, Australia, Chile, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Estados Unidos). Estos últimos representaron el 28,2% durante 2012, comparado con la participación del 23,4% en el período 2001-2005 y del 14,8% en el quinquenio 1996-2000 (Cuadro 1).

Cuadro 1

Principales exportadores mundiales de vino

Participación en el comercio internacional en porcentaje

Exportadores	Prom 86-90	Prom 91-95	Prom 96-00	Prom 01-05	Prom 06-10	2012
Proveedores Tradicionales (Alemania, España, Francia, Italia y Portugal)	78,8	75,5	71,2	65,2	62,1	62,3
Nuevo Mundo vitivinícola (Argentina, Chile, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda y EE.UU.)	3,1	8	14,8	23,4	28,4	28,2
Otros	18,1	16,5	14	11,4	9,5	9,5

Fuente: CEI en base a OIV

Por el lado de las importaciones, los principales países son los desarrollados. En el período 2000-2011, las compras mundiales de vino se incrementaron un 150% en valor y totalizaron 32.214 millones de dólares en 2011, mientras que en volumen decrecieron un 24% durante el mismo período. El principal importador fue Estados Unidos con una participación del 16% del total, seguido por el Reino Unido (15%), Alemania (10%), Canadá (6%) y China (4%). Los 10 primeros países del ranking representaron un poco más del 70% de las importaciones mundiales de vino.

De la situación internacional esbozada anteriormente se desprende la importancia de los países europeos en el mercado del vino como principales productores y exportadores mundiales, teniendo en cuenta que la UE concentra la mayor área vinícola del mundo, con un total de 3,2 millones de hectáreas. Según la Comisión Europea (2013 a), dentro de la canasta de productos agrícolas exportados durante el año 2012, los vinos y el *vermouth* ocupan el segundo lugar con ventas externas que rondan los 9.000 millones de euros, después de las bebidas espirituosas y los licores. Asimismo, los vinos y los whiskies han sido los líderes de las ganancias de exportación agrícola en términos de valor para el 2012.

Finalmente, para entender el papel de la actividad vitivinícola dentro de los sectores agropecuario e industrial, la producción de vino representa el 4,2% del valor de la producción agropecuaria europea⁽¹⁾ (Comisión Europea, 2012 a) y el 0,5% del valor de la producción de la industria manufacturera europea⁽²⁾.

1 Según datos de Eurostat para 2011, el valor de la producción agropecuaria ha sido de 385.000 millones para la UE-27.

2 Se ha tomado el promedio del valor de la producción manufacturera para los años 2010-2011 según Eurostat. En <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/>. "Statistics on the production of manufactured goods Value ANNUAL".

2.2. El sector vitivinícola en la Argentina

La Argentina es uno de los países con mayor cantidad de variedades viníferas. Esto se debe, principalmente, a la gran diversidad de climas y suelos que permite que las diferentes variedades de vid se adapten al terreno argentino. La cepa tinto más cultivada y la más característica del país es el Malbec. También se cultiva Bonarda, Cabernet Sauvignon, Syrah, Merlot, Tempranillo, entre otros. Los cepajes blancos más destacados son Torrontés, Chardonnay, Sauvignon Blanc, entre otros.

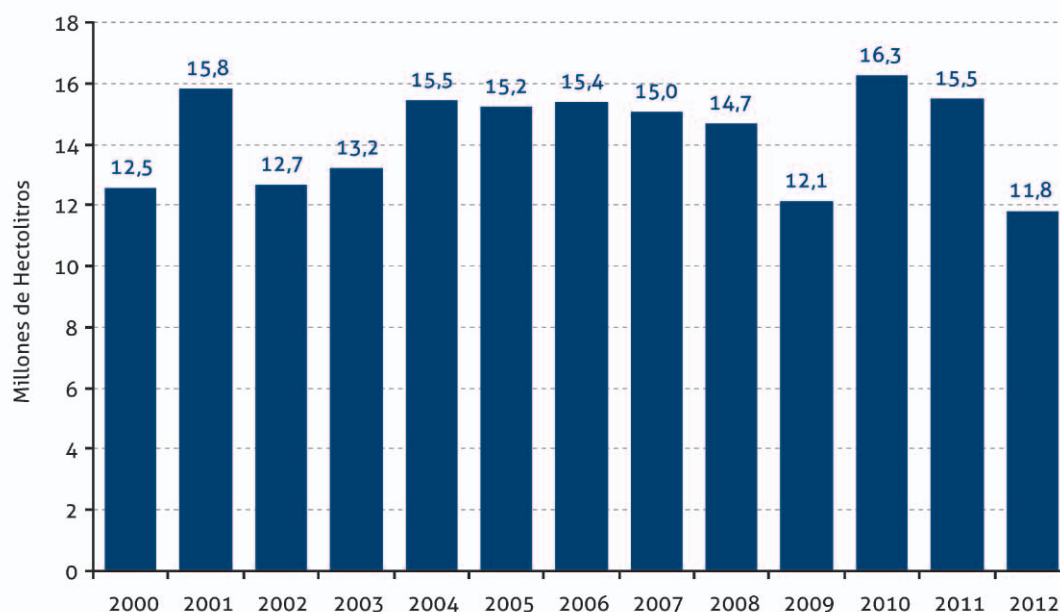
Según datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (INV, 2013 a), la superficie vitícola de la Argentina totalizó 221.202 hectáreas en el año 2012, que representa el 3% de la superficie mundial. El área cultivada con vid mostró un crecimiento del 1,2% con relación al año anterior y un 10% respecto al 2000. Se registraron 25.207 viñedos en 2012, de los cuales el 66% se encuentra en Mendoza, en San Juan el 21%, en La Rioja y Catamarca el 5% en cada una, y en Río Negro y Salta el 1% en cada una.

La elaboración de vinos y mosto es el principal destino de las uvas cultivadas en la Argentina. En 2012, alrededor del 92,3% de la superficie fue ocupada por variedades para vinificar, mientras que el 7,7% restante fue destinado para el consumo en fresco y pasas. Es importante destacar que, en los últimos años se ha incrementado la superficie cultivada con variedades de alta calidad enológica, especialmente Malbec. Estas uvas constituyeron el 66% del total de hectáreas plantadas con uvas de vinificar en 2012, las cuales mostraron un incremento del 30% con respecto al 2000 y un 2% comparado con el 2011.

Según datos de la OIV, la Argentina es el segundo mayor productor de vino de Latinoamérica y el octavo a nivel mundial (OIV, 2013 a). En el Gráfico 2 se puede observar la producción argentina de vinos, medida en mhl. En la cosecha 2012 se elaboraron vinos (excluidos mostos) por un total de 11,8 mhl, un 24% menos que en 2011 y un 6% menos en relación al año 2000. Mendoza es la principal provincia productora de vino, que representa el 76% del total, seguida por San Juan, con una participación del 16% (INV, 2011-2012).

Gráfico 2

Producción argentina de vino en millones de hectolitros



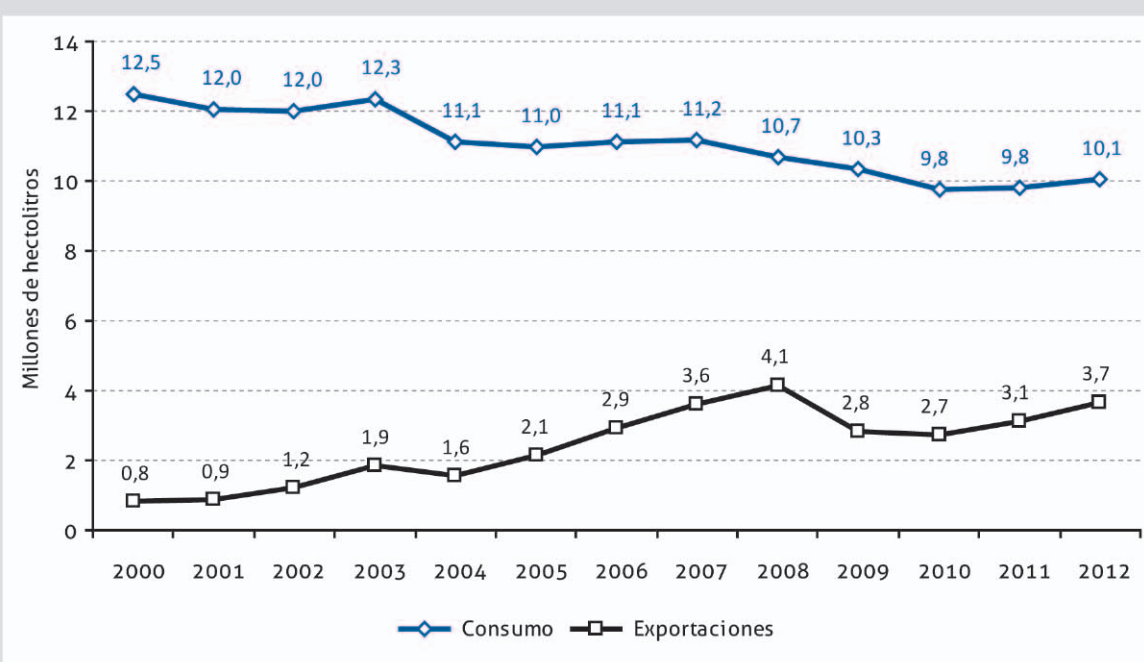
Fuente: CEI en base a OIV

La Argentina ha sido, tradicionalmente, uno de los mayores consumidores de vino a nivel internacional. Actualmente, es el principal consumidor de vino de Latinoamérica y octavo a nivel mundial. Entre 2000 y 2012, el promedio de producción de vino que fue destinado al consumo interno superó el 78%.

En los últimos doce años, la Argentina comenzó a sufrir una constante caída del consumo interno (Gráfico 3). Durante 2012, el consumo alcanzó los 10 mhl, registrándose un descenso del 20% respecto al 2000, aunque una leve mejoría del 2,5% en comparación con 2011. Asimismo, se observó una importante caída en el consumo anual por habitante, que pasó de 37,7 litros en el año 2000 a 25,1 litros durante 2012.⁽³⁾ La reducción del mercado interno, debido a la disminución del consumo, ha generado un incremento sostenido de las exportaciones de vinos.

Gráfico 3

Consumo y exportaciones argentinas de vino en millones de hectolitros



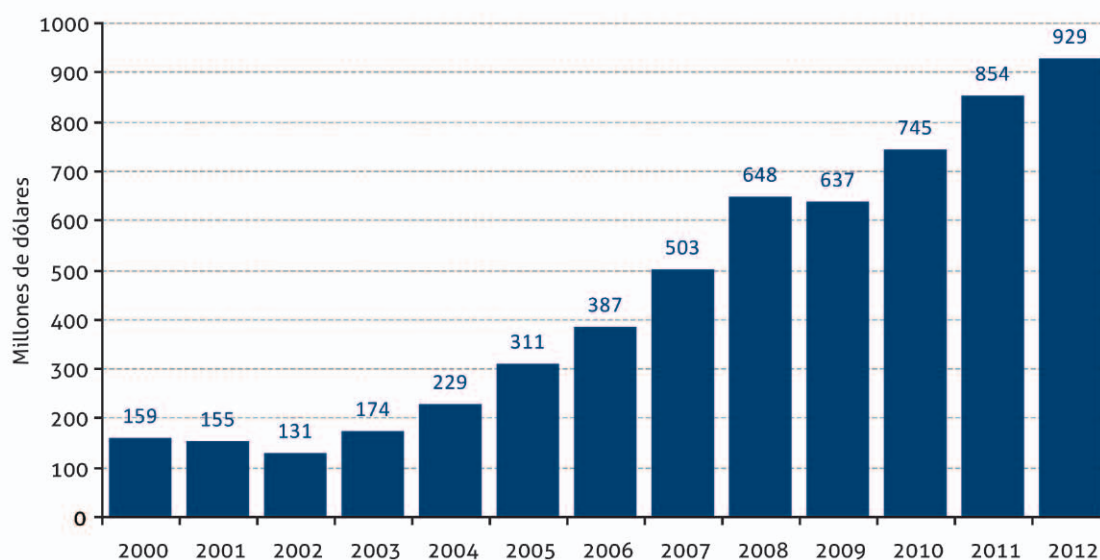
Fuente: CEI en base a OIV

El país viene posicionándose como uno de los principales productores de vino, además de uno de los mayores exportadores mundiales. Como se puede ver en el Gráfico 4, las exportaciones argentinas de vino han mantenido una tendencia creciente entre 2002 y 2008, con un aumento promedio anual del 30%. En 2009, el sector vitivinícola no estuvo excluido del contexto de la crisis internacional y sufrió una contracción en el nivel de crecimiento de sus ventas. A partir de 2010, las ventas argentinas se recuperaron rápidamente y alcanzaron los 920 millones de dólares en 2012, un 10% más que el año anterior.

3 Dato estimado en población total.

Gráfico 4

Exportaciones argentinas de vino en millones de dólares



Nota: Incluye mostos

Fuente: CEI en base a INV

Los principales países importadores del vino argentino en 2012 fueron: Estados Unidos con el 40%, UE con el 19%, Canadá con el 10%, Brasil con el 6% y en menor medida, Japón con el 3% (Cuadro 2).

Cuadro 2

Exportaciones argentinas de vino por destino en millones de dólares

Destinos	Año 2012	Part %
Estados Unidos	375	40%
UE	177	19%
Canadá	91	10%
Brasil	59	6%
Japón	25	3%
Principales 5 destinos	728	78%
Resto	201	22%
Mundo	929	100%

Fuente: CEI en base a INDEC

Las importaciones argentinas de vino en el año 2012 totalizaron solamente 4,7 millones de dólares. La Unión Europea representó el 83% del total, por un valor de 4 millones de dólares. Le siguen en orden de importancia Chile (5%), Estados Unidos (1%), Nueva Zelanda (1%) e Israel (1%).

En los últimos años, la Argentina ha ganado presencia en el mercado internacional del vino gracias a la implantación de variedades enológicas de alta calidad, hecho que modificó la composición y la oferta de vinos exportable. Asimismo, a través del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) participa activamente en los foros internacionales vitivinícolas y en las distintas negociaciones, tanto en el Mercosur como en el Grupo Mundial del Comercio de Vinos que la Argentina integra desde su creación (Ver sección 4).

A nivel nacional, la vitivinicultura ha alcanzado un grado importante de industrialización con gran impacto económico para las provincias de Mendoza y San Juan. Según datos del último Censo Nacional Económico 2004/2005, el sector industrial de elaboración de vinos emplea 17.346 personas y representa el 1,5% del valor de la producción manufacturera⁽⁴⁾.

3. Los subsidios europeos al vino en el marco de la PAC

3.1. La Reforma de la Organización Común del Mercado del Vino (OCM) de 2008

La relevancia de la industria vitivinícola de la UE plantea una estrecha vinculación con las distintas formas e instrumentos del proteccionismo agrícola. Es por ello que en este trabajo se analizará el esquema de protección del vino en el marco de la PAC, canalizado mediante ayudas o subsidios destinados principalmente a la producción. Estos mecanismos de protección han permitido y facilitado el sostenimiento de las unidades productivas y han contribuido a la expansión del sector vinícola europeo. Cabe aclarar que existen herramientas del proteccionismo agrícola no incluidas en la PAC, como las medidas arancelarias y las no arancelarias. Dentro de estas últimas, las barreras fitosanitarias son de aplicación frecuente en los productos agrícolas.

A lo largo de la historia de la PAC, se han formado varias organizaciones comunes de los mercados agrícolas (OCM) que establecen las normativas y regulaciones para los distintos sectores agropecuarios. La primera OCM del vino se estableció en 1962 con el objetivo de armonizar prácticas enológicas y coordinar las políticas de producción del sector entre los Estados miembros.

Esta institución ha ido evolucionando y acompañando los cambios coyunturales. Puntualmente, en sus inicios fue más bien liberal sin imponer límites a las plantaciones y sin utilizar muchos instrumentos de intervención en los mercados para contener las variaciones en los niveles de producción anual. Con posterioridad, se garantizó el precio de venta mediante las ayudas a la destilación y los subsidios a las exportaciones, que llevaron a un incremento de la producción. Desde 1978 tomó un rumbo más dirigista y se fijaron prohibiciones a plantar y obligaciones para destilar los excedentes de producción. A fines de los 80, se hicieron más fuertes los incentivos para arrancar viñedos. La reforma de 1999 pretendía lograr un mayor equilibrio entre oferta y demanda ante un mercado más exigente en cuanto a la calidad del producto. A su vez, hacía hincapié en la reestructuración y la reconversión de los viñedos en un contexto de mayor competencia internacional. No obstante, estas medidas no fueron suficientes para controlar el problema estructural del sector: la sobreproducción (Comisión Europea, 2006).

En junio de 2006, Mariann Fischer Boel, en ese entonces Comisario Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural, manifestaba: "nuestro sector vitivinícola encierra un enorme potencial de desarrollo que debemos utilizar activamente. ...El sector se enfrenta a graves problemas. El consumo está descendiendo y las exportaciones del Nuevo Mundo registran importantes avances en el mercado. Estamos produciendo en Europa demasiados vinos que no encuentran salidas al mercado. Gastamos demasiado dinero en excedentes en vez de mejorar nuestra calidad y competitividad. Unas normas demasiado complejas frenan nuestros productores e inducen a confusión a los consumidores. No abogo a favor de recortar el presupuesto, que asciende a unos 1.200 millones de euros al año, sino de utilizar estos fondos de forma más inteligente" (Europa, Press Releases, 2006).

La reforma de la OCM (regulación del Consejo N° 479/2008) que entró en vigor el 1 de agosto de 2008 apuntó básicamente a:

4 Estos datos no incluyen el empleo ni el valor de la producción del sector agropecuario.

- 1) aumentar la competitividad de los productores, recuperar antiguos mercados y ganar otros nuevos, y consolidar el prestigio de los vinos de calidad europeos como los mejores del mundo.
- 2) lograr un régimen vitivinícola claro, simple y eficaz que permitiera el equilibrio entre la oferta y la demanda.
- 3) preservar las tradiciones europeas en materia de elaboración del vino, reforzar el tejido social y preservar el medio ambiente.

En lugar de tomar medidas que propiciaran un aumento de la oferta de vino, principalmente aquellos de calidad, se consideró que sólo la producción que se ajustara a la demanda de los “nuevos consumidores” sería económicamente sustentable y merecedora de los subsidios a la producción. En la práctica, la reforma representó un cambio de un sistema de apoyo basado en la intervención en el mercado y en herramientas para limitar la producción, a un sistema basado en el desacople de la producción⁵⁾ y en el menor uso de instrumentos regulatorios (COGEA, 2012).

La reforma fue pensada como un proceso de dos fases. En la primera fase se buscó equilibrar el mercado mediante la eliminación de medidas de intervención y un régimen de “arranque” (retiro de viñedos). La segunda etapa, iniciada en 2012, se ha centrado en la aplicación de herramientas que permitan mejorar la competitividad de los productores vitivinícolas de la UE, como la reestructuración y la reconversión de los viñedos, las ayudas a inversiones y la promoción del vino europeo en terceros países. Asimismo, se han simplificado y armonizado las regulaciones sobre prácticas enológicas, calidad y etiquetado para que tengan una mayor orientación hacia las necesidades de los consumidores (Comisión Europea, 2012 b).

El elemento más importante de la nueva normativa fue la creación de los **programas nacionales de apoyo** al sector vitivinícola. A dieciocho Estados miembros de la UE se les otorgaron fondos para financiar al sector de acuerdo a sus necesidades particulares dentro de un conjunto de once medidas. Estos programas son quinquenales y pueden ser modificados dos veces al año.

Las medidas autorizadas por la UE dentro de estos programas nacionales de apoyo son las siguientes (Consejo Europeo, 2008):

- 1) *Régimen de pago único y apoyo a los vitivinicultores*: los Estados miembros pueden otorgar “derechos de pago único” a los productores. Este tipo de ayuda consiste en otorgar fondos de manera directa al agricultor independientemente del nivel de producción. Las sumas destinadas a este concepto por los Estados no podrán ser reasignadas al resto de las medidas en el futuro.
- 2) *Promoción en los mercados de terceros países*: para mejorar la competitividad de los vinos comunitarios, se destinan fondos para promoción y publicidad, participación en ferias, campañas de información y estudios de mercado. Esta medida se aplica a los vinos con Denominación de Origen Protegida, con Indicación Geográfica Protegida⁶⁾ o aquellos en los que se indique la variedad de uva de vinificación. El beneficio se limita a tres años por usuario y país. La contribución comunitaria para estas actividades no puede ser superior al 50% de los gastos subvencionables.
- 3) *Reestructuración y reconversión de viñedos*: aquí se incluyen la reconversión varietal, la reimplantación de viñedos y la mejora de las técnicas de gestión. Se excluye la renovación normal de los viñedos cuando éstos hayan llegado al final de su ciclo natural.
- 4) *Cosecha en verde*: se eliminan totalmente los racimos de uva inmaduros de una parcela. De esa manera, se reduce a cero el rendimiento de la zona en cuestión. La ayuda puede consistir en una compensación en forma de prima que no deberá superar el 50% de la suma de los costos directos de destrucción o eliminación de los racimos de uvas más la pérdida de ingresos vinculada a la destrucción o eliminación de los racimos de uvas.

5 El desacople de la producción (*decoupling*) implica la desvinculación entre los subsidios y la producción mediante un sistema de pagos directos por explotación. Las subvenciones concedidas de esta manera ocasionan una menor distorsión en el comercio. Ésta ha sido la base de la reforma de la PAC de 2003 (Doporto Miguez y Galperín, 2006).

6 El Reglamento (CE) 479/2008 establece la organización del mercado (OCM) vitivinícola e implementa una nueva regulación para los nombres geográficos de vinos que incorpora la DOP (denominación de origen protegida) y la IGP (indicación geográfica protegida). Los vinos con DOP tienen una calidad y características esencialmente debidas a su origen geográfico con sus factores culturales y humanos inherentes. Su elaboración tiene lugar dentro de esa zona geográfica y el 100% de las uvas proceden de esa área. Los vinos con IGP poseen una calidad, reputación u otras características específicas atribuibles a su origen geográfico. Al menos el 85% de las uvas procede exclusivamente de la zona geográfica y es elaborado en esa zona.

- 5) *Mutualidades*: se trata de brindar un sistema de apoyo a los agricultores que quieran asegurarse contra las fluctuaciones del mercado.
- 6) *Seguro de cosecha*: el apoyo busca salvaguardar las rentas de los productores que se vean afectadas por catástrofes naturales, fenómenos meteorológicos adversos, enfermedades, etc.
- 7) *Inversiones*: se pueden otorgar ayudas a las inversiones tangibles o intangibles en las instalaciones de tratamiento, la infraestructura vinícola y la comercialización del vino que mejoren la rentabilidad de la empresa y se relacionen con la producción o comercialización del producto, el desarrollo de nuevos procedimientos, tecnologías y productos. El mayor apoyo corresponde a microempresas y a firmas pequeñas y medianas.
- 8) *Destilación de subproductos*: puede concederse apoyo para la destilación voluntaria u obligatoria de subproductos de la viticultura. El importe de la ayuda se determina en porcentaje volumétrico y por hectolitro de alcohol producido. No se paga ninguna ayuda para el volumen de alcohol contenido en los subproductos que se vayan a destilar que supere en un 10% el volumen de alcohol contenido en el vino producido. El alcohol que resulte de la destilación se debe utilizar con fines industriales o energéticos.
- 9) *Destilación de alcohol para usos de boca*: hasta el 31 de julio de 2012 se podía conceder ayuda a los productores para el vino que se destile en alcohol para usos de boca, en forma de ayuda por hectárea.
- 10) *Destilación de crisis*: hasta el 31 de julio de 2012 se podía conceder ayudas de destilación voluntaria u obligatoria de los excedentes de vino a criterio de los Estados miembros en casos justificados de crisis, de forma que se reduzcan o eliminen dichos excedentes. Se fijan porcentajes decrecientes del presupuesto disponible para este instrumento que van desde el 20% en 2009 hasta el 5% en 2012.
- 11) *Utilización de mosto de uva concentrado*: hasta el 31 de julio de 2012 se podía conceder ayudas a los vitivinicultores que utilicen mosto de uva concentrado para incrementar la riqueza alcohólica natural de los productos. El importe de la ayuda se determina en porcentaje volumétrico de riqueza alcohólica potencial y por hectolitro del mosto utilizado para el enriquecimiento.

La nueva normativa también contiene cláusulas que afectan al potencial productivo del sector. Una de ellas se refiere a la prohibición de realizar plantaciones de viñedos, salvo que se disponga de un derecho de plantación, hasta el 31 de diciembre de 2015, con la posibilidad de que los Estados miembros puedan mantener esos derechos hasta el año 2018. Otra cláusula se relaciona con el régimen de arranque voluntario o retiro de viñas, de tres años de duración, para una superficie total de 175.000 has. y un presupuesto de 1.074 millones de euros. Su objetivo es retirar del mercado el vino de baja calidad y poco competitivo con destino al proceso de destilación subvencionada. El productor recibe por ello una prima que se calcula en función del rendimiento de la parcela y es decreciente a lo largo de las tres campañas siguientes. Los Estados Miembros pueden interrumpir el arranque de viñas cuando la superficie arrancada suponga el 8% de su superficie vitícola total o el 10% de la superficie total de una región dada.

Por otra parte, se transfieren fondos a medidas de desarrollo rural estrictamente reservadas a las regiones vitivinícolas. Entre ellas, se encuentran la instalación de jóvenes agricultores, la mejora de la comercialización, la formación profesional, la ayuda a las organizaciones de productores, las ayudas para hacer frente a los gastos adicionales y la pérdida de renta generados por el mantenimiento de los paisajes culturales.

Este breve resumen se ha focalizado en las ayudas o subsidios que reciben los productores del sector, al igual que en las medidas que afectan la capacidad y potencial productivo, pero la reforma también incluye reglamentación sobre prácticas enológicas, denominaciones de origen e indicaciones geográficas, etiquetado y presentación, organizaciones de interprofesionales y de productores e intercambios comerciales con terceros países.

3.2. Presupuesto

Una vez delineadas las características de las ayudas bajo la nueva reglamentación es preciso aclarar las cuestiones relacionadas con el presupuesto y los montos involucrados.

La Comisión Europea ha establecido las regulaciones pertinentes para la financiación del gasto agrícola en el marco de la PAC. Para ello se han creado dos fondos: el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (EAGF), conocido como Pilar 1, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (EAFRD), conocido como Pilar 2. Estos fondos forman parte del presupuesto general de la UE.

Si bien la Comisión administra el EAGF y el EAFRD, normalmente no realiza los pagos a los beneficiarios. Conforme al principio de “*management compartido*”, esta tarea es delegada a los Estados miembros, quienes otorgan las ayudas a través de agencias de pago regionales y nacionales.

El fondo EAGF financia los reembolsos a las exportaciones a terceros países, las medidas de intervención para regular los mercados agrícolas, los pagos directos a los agricultores, las medidas de promoción, los programas para la promoción y el consumo de frutas en las escuelas, entre otras. Por otro lado, el EAFRD financia programas de desarrollo rural de los Estados miembros. Intenta conservar la vitalidad del paisaje rural mediante programas que mejoren y modernicen las actividades agrícolas y no agrícolas dentro de zonas rurales. Los fondos asignados al EAGF bajo el marco financiero 2007-2013 son de casi 45.000 millones de euros anuales, mientras que los del EAFRD oscilan entre los 11.000 millones de euros y los 15.000 millones de euros, como lo indica el cuadro 3.

Cuadro 3

Presupuesto de la PAC según marco financiero 2007-2013 en millones de euros a precios corrientes

Fondos asignados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pilar 1	44.753	44.592	44.887	44.276	44.467	44.710	44.939
Pilar 2	10.902	13.303	14.002	14.364	14.436	14.617	14.817

Fuente: CEI en base a informes financieros EAGF

La ayuda al sector vitivinícola se encuadra dentro de la PAC y, particularmente, en el presupuesto del EAGF. Para el presente trabajo se utilizan los anexos de los informes financieros del EAGF correspondientes al período comprendido entre 2003 y 2011 (Comisión Europea, 2012 c y números anteriores), donde se detalla claramente el presupuesto destinado al sector. A pesar de que pudieron haberse destinado otras ayudas mediante los fondos del EAFRD, los informes financieros de ese fondo no discriminan los programas o montos por beneficiario. Como se aprecia en el cuadro 4, los fondos otorgados por la UE al sector vinícola desde el año 2001 superan los 1.000 millones de euros, y representan aproximadamente un 2,2% del presupuesto de la PAC y un 2,8% del total del EAGF en promedio para el período 2007-2011.

Cuadro 4

Subsidios agrícolas que la UE otorga al sector vitivinícola en millones de euros

Años	Millones de euros
2001	1.197
2002	1.349
2003	1.213
2004	1.092
2005	1.267
2006	1.487
2007	1.453
2008	1.170
2009	1.312
2010	1.309
2011	1.104

Fuente: CEI en base a informes financieros EAGF

Al desglosar las ayudas otorgadas (Cuadro 5) puede observarse que a partir del año 2009 comienzan los desembolsos para los programas nacionales de apoyo al sector, que implican una proporción creciente y mayoritaria de los fondos totales (tres cuartas partes de la suma total en 2011). Detrás de este concepto, sigue en importancia el esquema de arranque, con una participación descendente hasta llegar a casi el 24% en 2011, aproximadamente.

Cuadro 5

Evolución del Fondo de Garantía Agrícola (EAGF)
por medida aplicada, en euros

Medidas	2007	2008	2009	2010	2011
Reembolsos a las exportaciones	14.028.952	14.538.255	7.344.029	686.087	296.640
Almacenamiento del vino y del mosto	85.452.311	73.821.269	34.205.385	198.240	306.027
Destilación de vino	445.738.125	241.646.053	11.306.914	525.461	293.784
Medidas para el almacenamiento del alcohol	156.703.283	128.327.316	36.638.071	12.065.603	1.616.283
Ayudas para el uso del mosto	187.284.067	164.206.407	21.515.209	1.730.608	600.315
Primas por abandono permanente de viñedos	108.845.752	97.677.874	12.851.814	13.171	65.398
Reestructuración y conversión de viñedos	454.623.588	447.835.254	-3.670.607	-5.140.250	-10.396.513
Programas nacionales de apoyo al sector			747.254.743	976.507.083	842.058.055
Esquema de arranque			444.109.455	322.685.926	269.182.398
Otras medidas	392.175	1.949.934	161.185	-32.065	240.862
Total	1.453.068.252	1.170.002.362	1.311.716.198	1.309.239.864	1.104.263.249

Fuente: CEI en base a informes financieros EAGF

Fuera de los programas nacionales, para el resto de las medidas aplicadas se evidencia una fuerte reducción de los fondos asignados, hecho que indica un cambio en la orientación de las ayudas concedidas, al perder relevancia los instrumentos que presentan un sesgo intervencionista como los reembolsos o subsidios a las exportaciones, las ayudas para almacenamiento del vino, del mosto y del alcohol y los fondos para la destilación.

En el cuadro 6 es posible apreciar la disminución de fondos entre 2001 y 2011 para las medidas de reembolsos a las exportaciones y de almacenamiento. En la columna de medidas de mercado se incluyen otras ayudas y los programas nacionales de apoyo. Así, en 2001 se otorgaban 22,5 millones de euros para subsidios a las exportaciones y en 2011, 297 mil euros. Lo mismo ocurre con las ayudas para almacenamiento: 278,9 millones de euros en 2001 y 1,9 millones de euros en 2011.

Cuadro 6

Evolución del Fondo de Garantía Agrícola (EAGF) por agrupación de medidas, en millones de euros

Años	Reembolsos a las expo	Almacenamiento	Medidas de mercado y otras intervenciones	Total
2001	22,50	278,86	895,34	1.196,70
2002	23,80	320,09	1.004,81	1.348,70
2003	19,60	273,50	919,90	1.213,00
2004	13,10	203,19	875,71	1.092,00
2005	17,30	254,75	995,15	1.267,20
2006	19,20	288,40	1.179,50	1.487,10
2007	14,03	242,16	1.196,88	1.453,07
2008	14,54	202,15	953,32	1.170,00
2009	7,34	70,84	1.233,53	1.311,72
2010	0,69	12,26	1.296,29	1.309,24
2011	0,30	1,92	1.102,04	1.104,26

Fuente: CEI en base a informes financieros EAGF

Al analizar los fondos otorgados en los programas nacionales de apoyo se puede verificar en el cuadro 7 que las ayudas más utilizadas fueron las destinadas a la reestructuración y conversión de viñedos (44% del monto total de ayudas bajo los programas nacionales de apoyo para el período 2009-2013), junto con la promoción (13%) y las inversiones (11,25%). Las ayudas canalizadas a través de los programas nacionales de apoyo se están focalizando hacia la unidad productiva con el objetivo de que los productores incrementen la competitividad de sus viñedos, y no tanto hacia políticas de intervención en el mercado como las ayudas a la destilación, el almacenamiento, los reembolsos a las exportaciones, entre otras. Por otra parte, resulta evidente que los fondos otorgados bajo este esquema son ayudas al proceso productivo o subsidios a la producción, sin los cuales, en muchos casos, no sería rentable la actividad.

Cuadro 7

Programas nacionales de apoyo
en miles de euros

Medidas aplicadas	2009	2010	2011	2012	2013	Total por medida	Particip. %
Promoción	35.182	87.203	111.657	142.523	234.944	611.509	12,99
Reestructuración y conversión de viñedos	263.786	368.627	406.392	585.137	446.873	2.070.815	44,00
Planes en marcha CE N°1493/1999 ¹	62.417	31.920	19.523	6.250	2.822	122.932	2,61
Cosecha en verde	131	16.793	24.566	7.635	30.100	79.225	1,68
Seguros de cosecha	1.972	38.334	31.199	36.933	34.252	142.690	3,03
Inversiones	18.642	74.342	74.363	141.342	220.750	529.439	11,25
Subproductos de destilación	85.493	95.856	85.474	91.978	100.855	459.656	9,77
Destilación de alcohol potable	145.100	165.527	15.862	11.811		338.300	7,19
Destilación por crisis	49.966	19.174	10.645	-560		79.225	1,68
Uso de mosto de uva concentrado	84.567	78.753	62.377	46.760		272.457	5,79
Total por año	747.256	976.529	842.058	1.069.809	1.070.596	4.706.248	100,00
Esquema de pago único ²		33.353	156.630	159.875	159.857	509.715	

1. Corresponde a la transición entre la anterior organización común del mercado vitivinícola (OCM), establecida por el reglamento CE N°1493/1999, y la nueva OCM de 2008.

2. Los Estados miembros podrán incluir en sus Programas nacionales de apoyo la concesión de "derechos de Pago Único" a los viticultores. Los fondos destinados a este fin deberán permanecer en el régimen de pago único y no podrán ser considerados para otras medidas en el futuro. En el caso de que se quieran otorgar fondos mediante este mecanismo, será necesario reducir proporcionalmente los fondos para las otras medidas. Por ser recursos que se destinan específicamente a ese uso y se detraen de las herramientas puntuales citadas, el esquema de pago único fue colocado luego de la celda "total por año".

Fuente: CEI en base a Wine CMO: submission of financial table of the national support programme. CAP, European Wine sector. DG AGRI.

Por último, del análisis de las sumas que la Comisión Europea a través del EAGF distribuye a los Estados miembros en concepto del programa nacional de apoyo (en principio, de acuerdo a sus respectivas participaciones en la producción total de vino de la UE) surge que los principales países productores son quienes reciben la mayor parte: Italia (28,63% del total de fondos para el período 2009-2013), España (28,18%) y Francia (22,45%) (Cuadro 8). A estos países se suman Polonia, Rumania, Alemania y Hungría, aunque con montos significativamente menores.

Cuadro 8

Programas nacionales de apoyo: presupuesto
en miles de euros

Países de la UE	2009	2010	2011	2012	2013	Total por país	Particip. %
Italia	237.685	291.717	291.945	335.034	336.736	1.493.117	28,63
España	196.218	284.315	278.799	357.818	352.774	1.469.924	28,18
Francia	155.744	226.835	224.055	284.267	280.300	1.171.201	22,45
Polonia	33.135	51.519	52.994	65.964	65.160	268.772	5,15
Rumania	42.100	42.073	42.100	42.090	42.100	210.463	4,03
Alemania	22.891	30.731	31.869	39.304	38.867	163.662	3,14
Hungría	16.811	23.002	23.807	29.452	29.081	122.153	2,34
Grecia	13.866	18.233	19.104	23.388	23.945	98.536	1,89
Bulgaria	8.236	14.328	5.842	17.371	26.742	72.519	1,39
Austria	8.038	10.888	11.248	13.848	13.678	57.700	1,11
Eslovenia	3.521	3.770	3.937	5.119	5.041	21.388	0,41
Eslovaquia	2.938	4.022	4.160	5.147	5.082	21.349	0,41
República Checa	2.979	3.951	4.147	5.069	5.151	21.297	0,41
Chipre	2.749	3.652	3.801	4.688	4.643	19.533	0,37
Luxemburgo	344	469	485	595	587	2.480	0,05
Malta		318	329	407	401	1.455	0,03
Reino Unido		61	67	124	120	372	0,01
Lituania					45	45	0,00
Total por año¹	747.255	1.009.884	998.689	1.229.685	1.230.453	5.215.966	100

1. Incluye el valor del esquema de pago único

Fuente: CEI en base a Wine CMO: submission of financial table of the national support programme. CAP, European Wine sector. DG AGRI.

3.3. Evaluación de los resultados de la reforma

Ante modificaciones y cambios de rumbo en las políticas agrícolas es preciso analizar si se verificaron los resultados esperados. En este sentido, existen unos pocos estudios que han evaluado los efectos de la nueva reforma de la OCM vitivinícola de 2008.

La Comisión Europea ha elaborado un informe sobre los efectos de la reglamentación (Comisión Europea, 2012 b) donde señala que la situación del mercado vitivinícola de la UE se caracteriza en los últimos años por un descenso de la producción, una disminución del consumo de vino y un incremento de las exportaciones del producto a terceros países que supera considerablemente el aumento de las importaciones (Cuadro 9). Como consecuencia de ello, se ha producido un descenso en las existencias y una suba en los precios del vino, principalmente en los últimos dos años. El informe concluye que se ha alcanzado un equilibrio en el mercado y no hay indicios de excedentes estructurales en el sector.

Cuadro 9

Resultados de la Reforma de la OCM (2008),
según la Comisión Europea

Variables	Unidad (en millones)	Campaña	
		2006-2007	2011-2012
Producción	volumen (hl)	186	163
Exportaciones	valor (euros)	5.900	8.100
Exportaciones	volumen (hl)	17,9	22,8
Importaciones	valor (euros)	2.700	2.400
Importaciones	volumen (hl)	12,9	13,6
Balance comercial	volumen (hl)	5	9
Consumo	volumen (hl)	140	135 ¹

1. Corresponde al valor de 2010-2011.

Fuente: CEI en base a Comisión Europea, (2012 b)

En ese informe, la Comisión Europea manifiesta que la aplicación de los programas nacionales de apoyo en los tres primeros años (2009-2011) se ha desarrollado sin evidenciar problemas importantes. La tasa de ejecución presupuestaria fue del 97% con un presupuesto total que ascendía a 2.800 millones de euros para el trienio. Al eliminarse medidas de intervención como las ayudas a la destilación y al mosto de uva concentrado durante 2012 y 2013, deberían cobrar mayor relevancia herramientas como la promoción, las inversiones, el régimen de pago único y la reestructuración y reconversión, que ya es la medida más importante.

Según ese informe, los principales efectos de la reforma fueron los siguientes:

i) *Producción y régimen de arranque*: la producción total de vino y mosto de la UE descendió de 186 mhl en 2006-2007 a 163 mhl en 2011-2012. Esta reducción se origina parcialmente en la menor superficie vitícola de la UE que cayó en 370.000 has. entre 2006 y 2011 (o 10% menos en la superficie total).

La caída en la producción del sector está asociada al régimen de arranque. La Comisión señala que el esquema ha sido muy exitoso: 161.164 has. arrancadas y un descenso de la producción que ronda los 10,5 mhl anuales.

ii) *Rendimientos*: la Comisión Europea concluye que la reforma a través de la reestructuración y reconversión de más de 150.000 has. no se ha traducido en un aumento de los rendimientos en la UE, sino en la producción de vino de mayor calidad y/o en menores costos unitarios.

El informe citado llega a conclusiones muy favorables respecto de los resultados y efectos de la reforma. Sin embargo, existen otras evaluaciones que reflejan aspectos no tan positivos de la nueva OCM vinícola.

Una de ellas es la auditoría realizada por la Corte Europea de Auditores (CEA), que concentró el análisis en el esquema de arranque y en las medidas de reestructuración y reconversión de los viñedos (ECA, 2012). En relación con el primero, el informe señala que las tasas de ayuda fueron muy altas en los dos primeros años del régimen de arranque, por lo cual, la demanda excedió los niveles esperados y los fondos disponibles. Como consecuencia, fue necesario aplicar un racionamiento. La Corte de Auditores considera que se podrían obtener los mismos resultados

con menores recursos. Asimismo, ilustra mediante ejemplos concretos que el régimen de arranque puede ser "indebidamente" atractivo, aún en el caso de viñedos modernos y competitivos. En otras palabras, el instrumento no apuntaría solamente a los viñedos menos rentables o productivos y estaría generando incentivos no deseados. Además, en otro estudio elaborado por la consultora COGEA (2012) para la Comisión Europea se menciona que el ingreso recibido por el cese de producción vitivinícola es más que compensado en la mayoría de los casos cuando se reemplaza esa actividad por otros cultivos permanentes (frutales, olivo, etc.).

Por otro lado, la CEA indica que la reducción del volumen producido no se materializó completamente porque otras medidas no han tenido el impacto previsto, como la cosecha en verde o la promoción. A pesar de que la demanda por el esquema de arranque excedió las 350.000 has., se fijó un límite de 175.000 has. Finalmente fueron retiradas 160.550 has., las que no fueron suficientes para corregir los desequilibrios del mercado, a diferencia de lo que afirma el informe de la Comisión Europea.

Ello se debería a la tensión subyacente entre el esquema de arranque y las medidas de reestructuración que conducen a un uso ineficiente de los fondos europeos destinados al sector. Por un lado, las medidas de reestructuración y reconversión de los viñedos, cuyo objetivo consiste en incrementar la competitividad de los establecimientos productivos, generan un aumento de producción por mayores rendimientos. Por otro lado, el esquema de arranque intenta reducir la oferta y los excedentes productivos. El resultado de estas dos medidas de efectos contrapuestos es que el aumento de la producción generado por la reestructuración de viñedos es parcialmente compensado por los efectos del esquema de arranque. Para la CEA, el problema de los excedentes seguirá si no se encuentra una salida para esos productos⁽⁷⁾.

Por último, el informe señala que hubo mucha discrecionalidad por parte de los Estados miembros en la aplicación de las medidas de reconversión y reestructuración. Esto permitió que se financiaran actividades que están fuera del objetivo del instrumento y, a la vez, se registraron amplias diferencias en las tasas de ayudas para el cálculo de los pagos.

En relación con lo anterior, Itçaina *et al.* (2011), dan cuenta de que, en Francia, las ayudas otorgadas bajo este concepto fueron distribuidas de manera anárquica, generándose un controvertido debate acerca de quiénes deberían ser los beneficiarios de la medida (productores individuales, empresas pequeñas o grandes, cooperativas). Los fondos asignados para un período de cinco años fueron utilizados en un año y repartidos ampliamente.

Finalmente, en el estudio ya citado de la consultora COGEA (2012), los autores señalan que entre 2003 y 2009, en promedio, existe una alta proporción de establecimientos vitivinícolas que no son rentables (no llegan a cubrir los costos laborales). En algunos Estados miembros esta proporción supera el 50%. La evaluación que fue realizada en 2012 indica que todavía no pueden apreciarse los beneficios de la reestructuración y reconversión de los viñedos, una de las herramientas más relevantes de la reforma.

3.4. La nueva PAC (2014-2020) y la Organización del Mercado del Vino

Todas las ayudas a la producción destinadas al sector vitivinícola que fueron descriptas con anterioridad, se encuadran en el marco de la Política Agrícola Común vigente para el período 2007-2013. En vista de que el Consejo Europeo, el Parlamento y la Comisión Europea han alcanzado un acuerdo para la nueva PAC el pasado 26 de junio, cabe preguntarse si se aplicarán nuevas medidas que afecten al sector.

El nuevo presupuesto de la PAC para el período 2014-2020 será de 362.790 millones de euros, a precios de 2011, cerca de un 10% inferior al presupuesto 2007-2013. Un total de 277.850 millones de euros estará disponible para los pagos directos y también para medidas de intervención de mercado (Pilar 1), mientras que 84.940 millones de euros se destinarán al Pilar 2 de Desarrollo Rural. En promedio se destinarán, por año, casi 40.000 millones de euros al Pilar 1 y alrededor de 12.000 millones de euros al Pilar 2.

En líneas generales, habría un mantenimiento del *statu quo* en la nueva PAC. Entre las modificaciones más importantes se otorga una mayor flexibilidad a los Estados miembros, se introducen cambios que pretenden una distribución más equitativa de los pagos directos entre productores, regiones y Estados miembros y se exigen medidas para el "enverdecimiento" del 30% de los pagos directos, que los vincularía con prácticas beneficiosas

7 La Corte también verificó que las medidas de reestructuración están financiando la expansión del área de sembradío en Rumania y estima que el impacto en la producción podría sumar unos 250.000 hl o el 5% de la producción promedio de Rumania entre el período 2000-2008.

para el medio ambiente, como la diversificación de cultivos y el mantenimiento de pasturas (Comisión Europea, 2013 b)⁽⁸⁾. También se prevén regulaciones para promover una mayor eficiencia y transparencia en la gestión de las políticas agrícolas.

Con respecto al sector bajo análisis, no hay mayores detalles porque aún no se encuentran los textos completos y definitivos de la nueva regulación. A partir del año 2016, el sistema de derechos de plantación será reemplazado por un mecanismo dinámico de administración de autorizaciones de plantación vigente hasta el año 2030 –con una mayor participación de los profesionales–, y con incrementos anuales permitidos de hasta 1% por año. La medida fue recibida con beneplácito por los productores y asociaciones de profesionales vinculadas al sector, ante el temor de que una liberalización de derechos de plantación pudiera hacer caer fuertemente los precios.

4. Cuestionamientos internacionales a los subsidios al vino

Si bien este trabajo no tiene por objetivo analizar si las ayudas otorgadas pueden ser cuestionadas en el ámbito de la OMC, es posible verificar si se ha suscitado algún tipo de controversia internacional respecto de estos subsidios a la producción que permiten, en muchos casos, el funcionamiento de los establecimientos vinícolas⁽⁹⁾. Al realizar una revisión de la base de datos de Solución de Controversias de la OMC⁽¹⁰⁾, se han identificado cinco casos sobre el vino, cuatro de los cuales involucran a la Unión Europea. No obstante, ninguno de ellos se refiere a los subsidios a la producción⁽¹¹⁾.

Ahora bien, aunque en el ámbito multilateral de la OMC no se ha instalado este tema, sí ha surgido en otros espacios de discusión y debate internacional. Uno de ellos es el Grupo Mundial de Comercio del Vino (GMCV), agrupación de países productores de vino conformada por la Argentina, Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos, Georgia, Nueva Zelanda y Sudáfrica, que representa casi la cuarta parte de las exportaciones mundiales de vino. Reúne a representantes de los gobiernos y del sector industrial con el fin de facilitar el comercio internacional del producto. Las negociaciones en el GMCV tratan sobre las prácticas enológicas, la normativa de etiquetado, el control y la certificación de la composición de los vinos, las barreras internacionales en el acceso a los mercados, la propiedad intelectual en vinos (indicaciones geográficas, denominaciones de origen y expresiones tradicionales), y también los subsidios (INV, 2013 b).

Específicamente, el GMCV ha manifestado en reiterados encuentros la necesidad de eliminar los subsidios a la uva y al vino, así como los subsidios a las exportaciones en todas sus formas. Posteriormente, este pedido se transformó en una declaración formal, en marzo de 2005, que señala: "En vista del proceso de negociaciones de la Ronda Doha bajo los Acuerdos de la OMC, reafirmamos nuestra fuerte preocupación sobre los efectos de los subsidios internos y los subsidios a las exportaciones de la uva y la industria del vino, en el comercio internacional del vino. ...Alentamos a los miembros de la OMC a eliminar los subsidios a las plantaciones de uva y a la producción de vino que distorsionan el comercio y/u otorgan una ventaja competitiva al productor; y a eliminar también los subsidios a las exportaciones en todas sus formas. ...Para asistir a los Gobiernos en estos aspectos, exploraremos la posibilidad de que se realicen investigaciones para identificar todos los subsidios directos e indirectos a la producción del vino dentro de la Unión Europea y el impacto de esos subsidios en el comercio internacional⁽¹²⁾".

A pesar de estas manifestaciones de interés acerca de los subsidios, las negociaciones se han focalizado en las otras áreas temáticas mencionadas.

8 Sobre el "enverdecimiento" de los pagos directos, ver el artículo de Lottici *et al.* en este número de la Revista Argentina de Economía Internacional.

9 La última notificación de ayuda interna de la Unión Europea ante la OMC es la correspondiente al año 2009/2010 (WTO, 2012). No es posible determinar los fondos totales destinados al sector. Específicamente, la UE notifica en la caja verde el esquema de arranque de viñedos dentro de lo que denomina: "ajuste estructural, asistencia provista a través de ayudas a la producción", pero no detalla el valor asignado a esta partida, sino que aparece junto con otras ayudas de características comunes. Por otro lado, en la caja ámbar notifica para la campaña 2009/2010, 824,3 millones de euros en concepto de reestructuración, seguros de cosecha, cosecha en verde, ayuda al almacenamiento privado, destilación y ayudas para usos específicos.

10 En http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#selected_subject_test

11 Cuatro de esos casos tratan sobre la aplicación de aranceles extra, impuestos y exenciones discriminatorios que afectan al vino. El quinto caso es un pedido de consultas presentado por la Argentina a la Unión Europea que cuestiona el reglamento (CE) N° 1493/1999, que creó la OCM vitivinícola previa a la de la reforma de 2008. El reclamo se fundamenta en que la UE aplicaba prácticas enológicas incompatibles con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

12 En www.wwtg-gmcv.org/p/statements.html

Otro ámbito internacional donde se debaten las problemáticas del sector es la Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV). Es una organización intergubernamental de carácter científico y técnico, creada en abril de 2001. Está integrada por 44 Estados miembros, de los cuales 21 son Estados de la Unión Europea, aunque ésta no forma parte de la OIV (INV, 2011). La Argentina es uno de sus miembros y su participación se ha hecho más activa durante los últimos años. Entre sus funciones se encuentran: a) la armonización y la normalización de procedimientos; b) la colaboración, la cooperación y la mediación internacionales; c) la investigación y la vigilancia científica; d) la protección de las indicaciones geográficas; e) los aspectos de la seguridad sanitaria y la salud; f) la producción vitícola, g) el acceso a los mercados y la información a los consumidores; y h) la formación y la comunicación.

Si bien el tema de los subsidios no forma parte de la agenda explícita de la OIV, dentro de su estructura hay comisiones y subcomisiones que estudian las condiciones de mercado y la producción, y que realizan análisis económicos y coyunturales. Aunque en la actualidad los subsidios no figuran entre los puntos en discusión, la intervención de sus miembros puede influir en la reformulación de la agenda internacional y en la modificación de la normativa.

Por otro lado, en el marco de las negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos en pos de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, la industria vitivinícola de Estados Unidos ha señalado que los subsidios que otorga la Unión Europea al vino son distorsivos para el comercio y perjudican su competitividad en el acceso a mercados como el de China. No obstante, existen dudas acerca de si será posible negociar la reducción de esos subsidios en el ámbito de este acuerdo bilateral. En particular, el sector afectado en Estados Unidos apunta a dos tipos de medidas que consideran problemáticas (Inside U.S. Trade's Online, 2013). Una de ellas es la de "reestructuración" que permite a los productores "mantenerse a flote" y cubre los costos de reconversión del establecimiento agrícola. La otra medida que genera controversias es la de las ayudas a la destilación, por la cual los destiladores compran el vino y sus subproductos a un precio fijo para convertirlo en alcohol para el consumo y la UE paga la diferencia si el destilador incurre en una pérdida.

Finalmente, cabe mencionar que China habría iniciado formalmente una investigación sobre los subsidios que la UE otorga al vino y la existencia de un supuesto dumping en las ventas de ese producto europeo al mercado chino. La Asociación China de Productores de Vino presentó una denuncia contra los exportadores europeos, acusándolos de vender sus productos 21,5% más baratos que en sus países de origen y de recibir subvenciones no conformes con las normas multilaterales. Esta situación se produjo en un momento de tensión bilateral luego de que la UE aplicara derechos compensatorios a la importación de paneles solares chinos. Las autoridades chinas han dicho que se tomarán entre 12 y 18 meses para analizar los reclamos de los productores vinícolas chinos (EuropeanVoice.com, 2013; Expansión, 2013). No obstante, tras haber alcanzado un acuerdo con China en la cuestión de los paneles solares, el Comisario de Comercio de la UE, Karel De Gucht, ha manifestado que existe una ventana para la discusión del tema vinos y la promesa de que las autoridades chinas faciliten las negociaciones (Reuters, 2013).

5. Impacto de la eliminación de los subsidios

Los efectos de la aplicación de subsidios a la producción y a la exportación de productos básicos son bien conocidos y ampliamente tratados en la literatura relacionada con comercio internacional. El otorgamiento de ayuda interna tiene como objetivo incentivar la producción local. En líneas generales, esta ayuda puede reducir las importaciones provenientes de productores más eficientes si el subsidio más que compensa la diferencia entre el costo del producto local y el precio del producto importado, de modo que el productor local pueda competir con los productores del exterior. A medida que crece la ayuda, menor es el grado de eficiencia que precisan los productores locales para poder competir con los del exterior y mayor el grado en que se van a ver aislados de lo que ocurre en los mercados internacionales. (Galperín y Doperto Miguez, 2009).

Los subsidios vinculados con el nivel de producción pueden ser considerados como un ingreso variable, y aquellos desvinculados, como un ingreso fijo. Los primeros influyen sobre la decisión de corto plazo (se calcula si cubren los costos variables), mientras que los últimos lo hacen sobre la decisión de largo plazo (se calcula si cubren costos variables y fijos). En síntesis, ambos tipos de subsidios pueden modificar las decisiones de producción y de comercio, motivo por el cual se considera que distorsionan la asignación de recursos en comparación con una situación donde no se otorgan dichos subsidios. El grado de distorsión depende del grado de vinculación o desacople de la ayuda respecto de la producción: a mayor desacople, menor será el efecto distorsivo (Antón, 2001).

Como se ha expuesto en la sección 3, el tipo de ayuda que la UE otorga al vino ha ido modificándose con el tiempo y con los lineamientos que la PAC fue adoptando a lo largo de su historia. Los instrumentos utilizados han pasado de

ser muy intervencionistas y distorsivos, como los pagos a la destilación, las ayudas al almacenamiento y los subsidios a la exportación, a tomar un cariz de mayor desacople respecto de la producción y de menor aislamiento interno en relación con los mercados internacionales. No obstante, estas ayudas no dejan de ser distorsivas y cuestionables, sobre todo las que se relacionan con la reestructuración de viñedos e inversión.

Desde un punto de vista estático, este tipo de ayudas provoca fuertes distorsiones como el incremento artificial de la producción mundial del bien subsidiado y la reducción de su precio internacional. Ello actúa en detrimento de la producción agropecuaria de los países en desarrollo y menos adelantados al reducir las divisas provenientes de las exportaciones de esos productos⁽¹³⁾.

En este trabajo, la cuantificación de los efectos potenciales que tendría, en el corto plazo, la eliminación de los subsidios a la producción y a la exportación de vinos en la Unión Europea (UE), es simulada mediante un modelo de equilibrio parcial (MEP). Los MEP son herramientas cuantitativas que permiten simular los efectos económicos de las modificaciones en la política comercial, ya que miden el impacto de cambios específicos en los aranceles y otras medidas restrictivas, sobre los flujos comerciales, la producción y los precios. Una de las limitaciones más importantes que presentan estos modelos reside en el supuesto de que todas las demás variables –por ej., Inversión, PIB, Gasto Público, etc.– permanecen constantes y, por lo tanto, las interacciones y las dinámicas del cambio no son explícitamente modelizadas.

El modelo estimado trata de replicar las relaciones de oferta y de demanda del mercado mundial de vinos, incluyendo, en el caso de la UE, los efectos distorsivos que provocan los subsidios a la producción y a la exportación. El vino es tratado como un bien homogéneo y, por lo tanto, se supone que la ley del único precio opera a nivel mundial. Como condición esencial, los mercados deben estar en equilibrio y, en consecuencia, el precio mundial tendrá que variar para asegurar la igualdad entre la oferta y la demanda mundial. Para un mayor detalle, el modelo completo se presenta en el anexo.

A los fines prácticos, se generó un escenario de simulación con las siguientes características:

- 1) Se incluyeron los principales productores y exportadores mundiales: la Argentina, Australia, Chile, Estados Unidos, Sudáfrica y UE(27). Asimismo, los países restantes fueron incluidos agrupándolos bajo la etiqueta de “resto del mundo”.
- 2) Se supone la eliminación en forma unilateral de los subsidios a la producción y exportación de vinos que otorga la UE.
- 3) El resto de los países no realiza modificaciones sobre su política de subsidios ni arancelaria.
- 4) Los resultados obtenidos por el MEP se corresponden con la simulación del escenario de liberalización a un paso, esto es, suponiendo que la eliminación de los subsidios se realiza en forma inmediata y sin años de gracia. Esto equivale a decir que se consideran dos momentos, uno previo a la eliminación y otro posterior.

Ante tal circunstancia, la producción y exportación de vinos de los países que no pertenezcan a la UE se incrementarán más cuando:

- mayor sea la reducción de subsidios que realiza la UE.
- mayor sea la elasticidad – precio⁽¹⁴⁾ de la producción interna.

13 Para un mayor detalle sobre los subsidios y sus efectos, ver Galperín y Doperto Miguez (2009)

14 La elasticidad precio mide la variación porcentual de una variable Y –v.g., la producción–, cuando el precio se incrementa en un 1%. Así, por ejemplo, la elasticidad precio de la producción es igual a $\frac{\partial Y/Y}{\partial p/p}$

En el Cuadro 10 se presentan los principales resultados obtenidos en la simulación.

Cuadro 10		Variación porcentual y en millones de US\$, producto de la eliminación total de los subsidios que aplica la Unión Europea		
	Precio Mundial	Producción %	Exportaciones %	Exportaciones millones US\$
Argentina	+ 0,8 %	+ 1,24 %	+ 10,22 %	81,7
Australia		+ 1,24 %	+ 1,98 %	38,6
Chile		+ 1,24 %	+ 1,72 %	27,9
EE. UU.		+ 1,24 %	+ 11,06 %	125,5
Sudáfrica		+ 1,24 %	+ 3,79 %	29,1
UE - 27		- 4,26 %	- 30,73 %	-3085,8

Fuente: CEI

Una vez presentado el cuadro con los respectivos resultados resulta posible narrar la secuencia completa del impacto. Cuando la UE elimina los subsidios a la producción, cae el precio que perciben los productores locales y, por lo tanto, se registra una fuerte caída de la producción de ese bloque (-4,26%). Debido a esa reducción de la oferta, disminuyen los saldos exportados de la UE, con una caída de sus exportaciones del orden de los US\$ 3.085 millones (-30,73%). Esta fuerte retracción en la oferta global impacta, al mismo tiempo, en los precios internacionales, que tienden a subir en pos de alcanzar un nuevo punto de equilibrio con la demanda mundial de este producto. Este aumento en los precios internacionales tiene dos efectos relevantes. Por un lado, reduce las importaciones mundiales de vino y, al mismo tiempo, causa una reducción en la demanda interna en todos los países productores entre un 0,4% y 0,6%. Por otra parte, los países productores de vino, a excepción de la UE, enfrentan precios internacionales más altos que generan fuertes incentivos para incrementar la producción. En el cuadro 10 se observa que este incremento es del orden del 1,24%. Este impacto, similar para todos los países excluida la UE, se explica por el hecho de que, ante la falta de estimaciones desagregadas a nivel país, se supone la misma elasticidad precio para cada nación⁽¹⁵⁾. En consecuencia, este incremento en la producción, sumado a la retracción en el consumo interno, genera un fuerte aumento en los saldos exportables que son volcados al mercado mundial. A partir de esta combinación de efectos cruzados, los países que más incrementarían sus exportaciones en términos porcentuales serían: Estados Unidos (+11,06%), la Argentina (+10,22%), Sudáfrica (+3,79%), Australia (+1,98%) y, por último, Chile (+1,72%).

A modo de conclusión, el escenario resultante de la simulación plantea una situación internacional muy favorable para los países productores de vinos que, a excepción de la UE, incrementan su producción y exportación. Además, los países competidores de la UE no llegan a compensar su caída en la producción y las exportaciones. También, se observa un incremento en el precio internacional, así como una menor demanda mundial de este producto. En síntesis, la eliminación de los subsidios de la UE conduce a un mercado mundial del vino con menores dimensiones, pero en el cual los países competidores de la UE logran incrementos en la producción y exportación frente a la situación actual.

15 Para un mayor detalle sobre las fuentes utilizadas consultar el anexo.

6. Conclusiones

Dentro del mercado internacional del vino, la Unión Europea y la Argentina ocupan lugares de relevancia. Los principales productores mundiales son países europeos (Francia, Italia y España) y agrupan casi dos tercios de la producción mundial. El grueso de las exportaciones mundiales también está concentrado en el Viejo continente. Por otra parte, la UE cuenta con la mayor área vinícola del mundo. No obstante, ese predominio viene perdiendo peso por la aparición del “nuevo mundo vitivinícola”: la Argentina, Chile, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos. Dentro de este bloque, la Argentina es el segundo productor de vino de Latinoamérica y el octavo a nivel mundial. En el año 2012, las exportaciones de vino argentinas representaron el 3% de las ventas totales, ubicándose en el puesto N°11. También es el principal consumidor de Latinoamérica y el octavo a nivel global.

Detrás de la pujanza y preeminencia del sector vitivinícola europeo subyace una serie de políticas e instrumentos proteccionistas que se enmarcan dentro de la PAC, presentes desde los orígenes de esta política en 1962. Bajo este esquema se otorgan considerables ayudas a los productores, que toman diversas formas y que han contribuido al desarrollo del sector. Puntualmente, las ayudas al vino superan los 1.000 millones de euros anuales según los informes del EAGF.

Las características de esas ayudas han sufrido modificaciones con las reformas de la OCM o ente regulador del vino. Particularmente, la reforma de 2008 intentó aumentar la competitividad de los productores y controlar el problema estructural del sector, que era la sobreproducción. En la práctica, representó un cambio de un sistema de apoyo basado en la intervención y las herramientas para limitar la producción, a un sistema basado en el desacople de la producción y en el menor uso de instrumentos regulatorios. Dentro de la nueva normativa, lo más importante fue la creación de los programas nacionales de apoyo. A dieciocho Estados miembros se le otorgaron fondos para financiar al sector de acuerdo a sus necesidades particulares dentro de un conjunto de once medidas; entre las de mayor importancia se encuentran la reconversión de viñedos, junto con la promoción y las inversiones. Cabe destacar que en los últimos años se han reducido considerablemente las ayudas para almacenamiento, destilación y los reembolsos a las exportaciones, medidas de carácter netamente intervencionista. Fundamentalmente, en la actualidad, los fondos otorgados constituyen ayudas al proceso productivo o subsidios a la producción que buscan un aumento de la competitividad de los viñedos y que facilitan el sostenimiento de los establecimientos vinícolas.

En relación con lo anterior, hay señales de alerta que no dejan de plantear cuestionamientos. En primer lugar, los montos asignados al sector siguen siendo aproximadamente los mismos y, en segundo lugar, los subsidios han virado de la intervención de los mercados al proceso productivo. Esas ayudas siguen siendo distorsivas al hacer rentables, en muchos casos, proyectos o unidades productivas que no existirían sin esos fondos. Por ende, cabe preguntarse cuál ha sido el verdadero grado de las modificaciones o si sólo constituyó un cambio en las formas de otorgar las ayudas. Al parecer todavía no hay una respuesta clara a esta pregunta.

Existen algunos estudios sobre los resultados de la reforma de la OCM de 2008. El informe de la Comisión Europea plantea una visión muy positiva de la nueva normativa, al manifestar que se ha alcanzado un equilibrio en el mercado y que no hay indicios de excedentes estructurales en el sector. Otros informes, como el de la Corte Europea de Auditores, no son tan alentadores y señalan serias falencias, como ser fallas en los mecanismos de incentivos, contradicciones entre las medidas de los programas nacionales y el esquema de arranque, e ineficiencia y discrecionalidad en el uso de los fondos, entre otras.

Ante el reciente acuerdo del pasado 26 de junio para una nueva PAC, cabe preguntarse si se aplicarán nuevas medidas que afecten al sector. Hasta el momento, no hay mayores detalles porque no han salido los textos definitivos, salvo que a partir del año 2016, el sistema de derechos de plantación será reemplazado por un mecanismo dinámico de administración de autorizaciones de plantación, vigente hasta 2030, y con incrementos anuales permitidos de hasta 1% por año. La medida fue bien recibida entre los productores y las asociaciones vinculadas al sector.

En materia de controversias internacionales, los subsidios europeos a la producción vinícola no han generado disputas en el seno del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Por otra parte, si bien el tema ha sido tratado por el Grupo Mundial de Comercio del Vino, hecho que finalmente derivó en una declaración formal, las negociaciones del sector se focalizaron en otras áreas temáticas y la cuestión de los subsidios ha quedado relegada. A partir de 2013, el tema ha sido citado por algunos medios de prensa escrita en relación con posibles conflictos o procesos de negociación entre Estados Unidos y China con la Unión Europea.

Desde un enfoque teórico, las ayudas que otorga la UE generan distorsiones al incrementar artificialmente la producción mundial del bien subsidiado y reducir su precio internacional. Ello perjudica la producción agropecuaria

de los países en desarrollo y menos adelantados y reduce los ingresos provenientes de las exportaciones de esos productos.

Para analizar los efectos de la eliminación de los subsidios a la producción y a las exportaciones que la UE otorga al sector vinícola se simula un modelo de equilibrio parcial. Los resultados obtenidos indican que ante la eliminación de las ayudas aumentaría el precio mundial del vino en 0,8%, caería la producción de la UE en 4,26% y sus exportaciones se reducirían un 30,73%, es decir, US\$ 3.085,8 millones. Por su parte, la Argentina incrementaría sus exportaciones en un 10,22%, equivalente a US\$ 81,7 millones, y su producción crecería 1,24%. El modelo también arroja resultados positivos para los principales competidores de la Argentina y de la UE: Australia, Chile, Estados Unidos y Sudáfrica. Cabe resaltar que el mayor impacto favorable se produce en el caso de Estados Unidos: su producción aumentaría 1,24% y sus exportaciones 11,06%, que representa US\$ 125,5 millones. En síntesis, el escenario de una eliminación de subsidios generaría efectos favorables para la Argentina y sus principales competidores al aumentar el precio internacional del vino, la producción interna y sus exportaciones.

Como última consideración, dado que la Argentina ha incrementado su presencia internacional, sería importante analizar la factibilidad de introducir el tema de los subsidios dentro de la agenda de negociación internacional de los diferentes foros y organismos, y evaluar la posibilidad de concretar alianzas en pos de configurar un comercio mundial del vino con reglas de juego y competencia más justas y equitativas.

Anexo

Modelo Global de Equilibrio Parcial (CEISUBS v1) y datos utilizados

En este anexo se presenta la estructura del modelo de equilibrio parcial (MEP) que es utilizado para evaluar el cambio en los precios, la producción y las exportaciones mundiales de vinos⁽¹⁶⁾ ante una eliminación de los subsidios que otorga la UE. El MEP utilizado en este trabajo presenta ciertas similitudes con otros modelos empleados para evaluar el impacto de los subsidios agrícolas, tales como OECD (2001), Ng, Hoekman y Olearreaga (2002) y Tokarick (2003).

1. La estructura del modelo

En este modelo se supone que la demanda interna del vino localmente producido en cada país v , es una función del precio mundial de vinos, P_w . En el caso de la UE, que mantiene un subsidio a la exportación, e , los consumidores deberán pagar el precio mundial más un cargo adicional.

$$[1] \quad D_v = k_{Dv} [P_w (1 + e_v)]^{-\eta_v}$$

donde K_{Dv} es una constante y η_v es la elasticidad de demanda, la cual difiere para cada país. De igual manera, la oferta en el país v es una función del precio de oferta, P_s .

$$[2] \quad Y_v = k_{Yv} P_s^\varepsilon$$

donde K_{Yv} es una constante y ε es la elasticidad de oferta. Si bien existen otros factores que influyen en la determinación de la oferta y la demanda, como el ingreso, a los fines del modelo en cuestión se suponen constantes.

A partir de las ecuaciones [1] y [2] resulta posible derivar la ecuación de las exportaciones netas, la cual es el resultado de la diferencia entre la producción y el consumo del vino de origen local.

$$[3] \quad X_v = Y_v - D_v$$

Ahora, resta especificar como serán tratados, en este modelo, los subsidios agrícolas que aplica la UE. El precio de oferta que recibe el productor en cada país será igual al precio mundial más los subsidios, por unidad de producto, a la exportación y a la producción, s .

$$[4] \quad P_s = (1 + e_v + s_v) P_w$$

Por su parte, se supone que la demanda mundial de importaciones varía en sentido inverso al precio mundial del vino.

$$[5] \quad MW = k_{MW} P_w^{-\mu}$$

donde K_{MW} es una constante y μ es la elasticidad de la demanda mundial de importaciones.

Por último, la condición de vaciamiento del mercado, implica que el precio mundial del vino deberá equilibrar la oferta exportable mundial con las importaciones totales.

$$[6] \quad \sum_v X_v = MW$$

A modo de conclusión, el MEP desarrollado en esta sección contiene 27 parámetros y 23 variables endógenas.

16 Debido a que resultó imposible valorizar las exportaciones y la producción de todos los países en dólares corrientes, la simulación del modelo fue llevada a cabo empleando los datos en cantidades físicas (hectolitros).

2. Datos utilizados

Antes de realizar cualquier tipo de simulación, resulta necesario asignar valores a todos los parámetros y establecer las condiciones iniciales para así poder generar el escenario base. Todos estos valores fueron seleccionados cuidadosamente de diversas fuentes, con el fin de obtener una combinación aceptable entre los datos observados empíricamente y el comportamiento del modelo. En aquellos casos en los que no se logró disponer de información, los datos fueron completados mediante el uso del mejor supuesto, basado en el conocimiento que los investigadores poseen de este mercado en particular.

En el siguiente cuadro se presentan las fuentes de información para cada una de las variables y parámetros del modelo.

Variable/Parámetro	Fuente
Comercio	WB/OMC - COMTRADE
Subsidios UE	Financial Report - EAGF
Producción y Comercio	FAO STATS - EuroStat
Elasticidad Precio Demanda	Fogarty (2008)
Elasticidad Precio Oferta	Supuesto
Elasticidad Precio Importaciones	WB - Nicita et al (2008)

En el caso concreto de los subsidios a la producción y a la exportación de vinos que otorga la UE, los datos, en euros corrientes, fueron obtenidos del Financial Report del EAGF (extraídos de la Sección 3.2). No obstante, debido a que en los términos del modelo se requiere como insumo a los subsidios por unidad de producto, resultó necesario estimar la proporción o porcentaje de los subsidios en función de la producción. En consecuencia, para determinar ese valor fue necesario sumar los datos (del sector) correspondientes al valor de la producción agropecuaria y al valor de la producción manufacturera (procesamiento industrial de la uva). Ambas cifras fueron obtenidas de la base EuroStat.

Referencias

Antón, J. (2001). "Decoupling: a conceptual overview". Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

COGEA S.R.L. (2012). "Evaluation of common agricultural policy measures applied to the wine sector". Octubre.

Comisión Europea (2006). "¿Cuál es la situación actual del sector vitivinícola de la Unión Europea?" Agricultura y Desarrollo Rural. ec.europa.eu/agricultura/markets/wine/index_es.htm.

Comisión Europea (2012 a). "Agriculture, fishery and forestry statistics – main results. 2010-2011". 2012 edition. Eurostat pocketbooks.

Comisión Europea (2012 b). "Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de conformidad con el artículo 184, apartado 8, del Reglamento (CE) N° 1234/2007 del Consejo, sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la reforma vitivinícola de 2008". COM (2012) 737 final, Bruselas, 10 de diciembre.

Comisión Europea (2012 c). Commission Staff Working Document, accompanying the document report from the Commission to the European Parliament and the Council. 5th financial report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund, 2011 Financial year. Annexes. COM (2012) 484 final.

Comisión Europea (2013 a). "Agricultural trade in 2012: a good story to tell in a difficult year?". Monitoring Agri-trade Policy. European Commission. MAP 2013-1. Agriculture and Rural Development.

Comisión Europea (2013 b). "Political agreement on new direction for common agricultural policy". Press Release IP/13/613, 26 de junio.

Consejo Europeo (2008). Reglamento CE N°479/2008 del Consejo de 29 de abril de 2008. Diario Oficial de la Unión Europea, L148/1, 6 de junio.

Doporto Miguez, Ivana y Carlos Galperín (2006). "Las negociaciones agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 7: 46 - 72.

ECA (European Court of Auditors) (2012). "The reform of the Common organization of the market in wine: progress to date". Special report n° 7.

Europa - Press Releases (2006). "El sector vitivinícola: una profunda reforma va a equilibrar el mercado, aumentar la competitividad, preservar las zonas rurales y simplificar las normas tanto para los productores como para los consumidores". Referente: IP/06/824, (22 de junio de 2006). europa.eu/rapid/press-release_IP-06-824_es.htm.

EuropeanVoice.com (2013). "China investigating EU wine". En <http://europeanvoice.com/article/2013/july/china-investigating-eu-wine/77728.aspx> 1 de julio.

Expansión (2013). "China tiende una trampa legal a las bodegas españolas". En <http://www.expansion.com/2013/07/24/juridico/1374680213.html> 24 de julio

Fogarty, James (2008). "The demand for beer, wine and spirits: insights from a meta analysis approach". AAWE working paper No. 31.

Galperín, Carlos e Ivana Doporto Miguez (2009). "Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 16: 129 -142.

Inside U.S. Trade's Online (2013). "U.S. wine industry targets domestic subsidies in EU trade negotiations". 31 de mayo.

Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2011). "Participación argentina en la Organización Internacional de la Viña y el Vino". <http://www.inv.gov.ar/PDF/Foro/2011/4-INV-TemasQueSeAbordanEnLaOIV26-05-11.pdf>.

Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2011-2012). "Elaboración de vinos y otros productos".

- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2012 a). "Informe cosecha y elaboración".
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2012 b). "Cosecha de uvas".
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2012 c). "Producción según origen y aptitud de la uva. Destino: Consumo en fresco".
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2012 d). "Producción según origen y aptitud de la uva. Destino: Elaborar vinos y mostos".
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2012 e). "Producción de uva destinada a elaborar vinos y mostos. Origen y destino".
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2012 f). "Exportaciones argentinas de vinos y mostos".
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2012 g). "Salidas de vino autorizadas para consumo interno".
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2012 h). "Consumo per-cápita".
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2013 a). "Registro de viñedos y superficies. Años 2011-2012".
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) (2013b). "Principales resultados de la Reunión Intersesional del Grupo Mundial de Comercio del Vino". <http://www.inv.gov.ar/noticias/2013/GrupoMundialComercioVino-Bruselas2013.pdf>
- Itçaina Xabier, Roger A. y Andy Smith (2011). "Implementating the EU's 2008 wine reform: differentiated institutionalisation compared". Trabajo presentado en la conferencia de ECPR, Reykjavik, Islandia, 25-27 de Agosto de 2011.
- Lee, Hiau, Alessandro Nicita y Marcelo Olarreaga (2004). "Import Demand Elasticities and Trade Distortions". Policy Research Working Paper 3452, World Bank.
- Ng, Francis, Bernard Hoekman y Marcelo Olarreaga (2001). "Eliminating the tariff on exports of least developed countries". Policy Research Working Paper 2604, World Bank.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2001). "Market effects of crop support measures". París.
- Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV) (2012). "Statistical report on world vitiviniculture".
- Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV) (2013 a). "Statistical report on world vitiviniculture".
- Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV) (2013 b). "World Vitiviniculture situation in 2012".
- Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV) (2013 c). "Nota de coyuntura mundial".
- Reuters (2013). "China agrees to talks on French wine dispute, EU says". En <http://www.reuters.com/article/2013/07/29/us-eu-china-solar-idUSBRE96S0B120130729> . 29 de julio.
- Tokarick, Stephen Philip (2003). "Measuring the impact of distortions in agricultural trade in partial and general equilibrium". IMF working paper, 03/110.
- United States Department of Agriculture (USDA) (2013). "Argentina Wine Annual Report".
- Wine CMO (2013). Submission of financial table of the national support programme. CAP, European Wine sector. DG AGRI. http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/facts/annex-4-overview_en.pdf.
- WTO (2012). G/AG/N/EU/10 (2012). Notification. Committee on Agriculture. 19 de noviembre.