

Revista Argentina de Economía Internacional

Marzo 2015 - Número 4

- P.3** El Ciclo-D: déficit, deuda y default en los países en desarrollo en el orden económico internacional actual
.....
- P.30** Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC
.....
- P.54** ¿Qué hay detrás de las medidas comerciales europeas contra el biodiesel argentino?
.....
- P.87** La condición Marshall-Lerner y la estabilidad del mercado cambiario. Una nota teórica
.....
- P.95** El tango se baila de a tres: desbalances comerciales en la eurozona
.....
- P.109** Los costos para el transporte aéreo argentino de las medidas para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero



**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
Gabriel Michelena
Ivana Doperto Miguez

Investigación
Adriana Mónica Molina
Ana Zamorano
Arturo Sebastián Lewinger
Carlos Galperín
Enrique Aschieri
Francisco Mango
Gabriel Alejandro Monlezún
Laura Daicz
Luciano Agustín Díaz
María Florencia Iborra
María Victoria Lottici
Mariano Barrionuevo
Pablo Bortz
Verónica Fossati

Traducciones
Marisa Laura Sanguinetti

Diseño
Darío Sebastián Brojdo

Administración
Carolina Argul Paciello
María Aldana Carelli
Carolina Analía Coll

Editorial

El año 2015 ofrece un panorama incierto en cuanto a las perspectivas de crecimiento mundial y de resolución de la crisis internacional. Al persistente y elevado riesgo de volatilidad y fluctuaciones en los mercados financieros, se suma la incertidumbre respecto a la trayectoria que seguirán los precios de los *commodities* y al impacto que pueda tener el incremento de las tasas de interés en EE.UU. La frágil actividad económica y la posible deflación siguen suscitando preocupación en parte de los países desarrollados, mientras que las principales economías emergentes enfrentan riesgos asociados a la baja cotización de las materias primas y a los desequilibrios en la balanza de pagos.

En el mundo desarrollado se evidencian tendencias contrapuestas, aunque el comportamiento conjunto continúa siendo débil. Por un lado, se observan signos de recuperación en EE.UU. y el Reino Unido, mientras que los países de la eurozona y Japón siguen sumidos en un escenario de estancamiento y deflación. En Japón, las políticas de expansión monetaria y los incrementos impositivos (*Abenomics*) no logran consolidar un sendero de crecimiento. En la zona del euro, con una política monetaria más distendida y una política fiscal más neutral, los resultados no parecen modificarse demasiado. En tanto, los países emergentes –que ahora manifiestan un menor dinamismo respecto de años anteriores– se encuentran expuestos a los efectos del débil nivel de actividad económica global y a la caída de los precios de los *commodities*. Muchas de estas economías presentan importantes desequilibrios externos, en particular elevados y persistentes déficits de cuenta corriente, lo que las hace especialmente vulnerables al endurecimiento de las condiciones financieras y la reversión de los flujos de capital.

Los bajos precios del petróleo –en su menor nivel desde principios de 2009 y con una disminución de más de 50% desde junio de 2014– plantean el interrogante sobre su efecto en el desarrollo. Por un lado, esta situación podría estimular el crecimiento mundial al incrementar el poder adquisitivo y la demanda privada en los países importadores de este hidrocarburo. La contracara son los países dependientes de las exportaciones de dicho combustible que enfrentan un panorama poco alentador que podría conllevar ajustes fiscales, caída del producto, pérdida de reservas y la devaluación de sus monedas.

Aunque los flujos comerciales internacionales continúan deprimidos, con una tasa de crecimiento menor al 4% en los últimos años, la OMC no pierde protagonismo. Es probable que la Ronda Doha vuelva a tomar impulso a partir de las decisiones de noviembre de 2014 con relación al Paquete de Bali y al respaldo recibido en varios foros internacionales (Foro Económico Mundial, OCDE, entre otros). Hacia julio de este año, se espera que este

organismo multilateral defina un programa de trabajo con miras a poder cerrar en un futuro cercano los temas de negociación que aún quedan pendientes.

Este contexto brinda un marco adecuado para que los países emergentes y menos adelantados busquen la incorporación de las necesidades específicas del desarrollo económico en la agenda de negociaciones comerciales multilaterales. En este sentido, el CEI está trabajando en la iniciativa "*Friends of Industrialization*", que persigue la introducción de reformas en el marco regulatorio de la OMC con el objetivo de conseguir mayores flexibilidades en pos del desarrollo de una política industrial nacional.

Con respecto a la Argentina en particular, al deterioro del desempeño de sus principales socios comerciales debe adicionarse el revés sufrido en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, cuyo Órgano de Apelación ratificó el fallo negativo de agosto de 2014, por lo que nuestro país deberá poner, en conformidad con la normativa multilateral, ciertas medidas sobre las importaciones que fueron consideradas restrictivas del comercio.

Teniendo en cuenta las principales características del orden económico mundial vigente, que avala el proteccionismo en los países industrializados mientras propugna la apertura indiscriminada de los mercados emergentes y en desarrollo, el primer artículo de esta cuarta edición de la Revista Argentina de Economía Internacional (RAEI) describe cómo estas condiciones impiden a los países en desarrollo cancelar efectivamente sus compromisos de deuda con recursos propios y los condena a quedar atrapados en un círculo recurrente de déficit, deuda y default.

El orden global imperante también resulta hostil a los intentos de los países emergentes de promover su desarrollo industrial y tecnológico. El espacio disponible para aplicar políticas industriales se ha visto restringido debido a la adopción de las reglas comerciales multilaterales surgidas con la creación del GATT, primero, y de la OMC, después. De hecho, amenaza con reducirse aún más a partir de la firma de acuerdos comerciales y de inversión entre países desarrollados y en desarrollo y de las negociaciones en el marco de la Ronda Doha.

A fin de indagar en este fenómeno, el segundo artículo de la Revista busca identificar las herramientas de política pública utilizadas por los países en desarrollo en pos de su industrialización y que resultaron cuestionadas por sus pares en el marco de la OMC, ya sea mediante presentaciones en los Consejos y Comités pertinentes o a través del mecanismo de solución de diferencias. De esta forma, se intenta otorgar elementos que ayuden a reinsertar el tema de la recuperación de los instrumentos de política industrial en la agenda multilateral.

Con relación al proteccionismo y al doble estándar arraigado en los países avanzados, dos artículos muestran cómo la Unión Europea aplica herramientas de administración de los flujos comerciales cada vez más sofisticadas, camufladas bajo el lema de la protección del medio ambiente. El primero de ellos describe las medidas tomadas recientemente por la UE respecto de los biocombustibles, que obstaculizan tanto a la importación de biodiesel como a la producción de otros biocombustibles convencionales. El segundo trabajo continúa la temática abordada en la RAEI 3 relativa a las medidas basadas en criterios de mercado para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero de la aviación civil internacional y en esta nueva edición se analiza su potencial impacto para el transporte aéreo argentino.

El cuarto artículo considera, desde una perspectiva teórica, cómo se altera la famosa condición de Marshall-Lerner al modificar algunos de sus principales supuestos. De este ejercicio se desprenden interesantes conclusiones sobre la interrelación entre la dinámica de los precios y los efectos de una alteración real del tipo de cambio, para el caso de un país no gravitante en el comercio internacional.

Algunas de las dificultades enfrentadas por los países desarrollados se abordan en el quinto artículo de la RAEI, que presenta una explicación alternativa al origen de los desequilibrios comerciales de los países de la eurozona. El análisis enfatiza el papel de variables de carácter estructural, como la composición tecnológica de las exportaciones y la evolución de la demanda doméstica de los principales socios comerciales, y resta importancia a las diferencias de costos productivos.

De esta forma, a través del análisis de las distintas repercusiones que podrían tener los principales acontecimientos económicos a nivel internacional, desde el CEI se intenta aportar herramientas que contribuyan al debate sobre el proceso de desarrollo de nuestro país.

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.

El Ciclo-D: déficit, deuda y *default* en los países en desarrollo en el orden económico internacional actual

Francisco Mango
Enrique Aschieri

Resumen

El siguiente artículo se propone indagar el motivo por el cual, con pocas excepciones, las deudas acumuladas por los países en desarrollo no pudieron ser amortizadas en la segunda parte del siglo XX, al menos, en el sentido dado por Keynes de que las deudas son efectivamente canceladas solo en tanto sean repagadas con recursos propios.

En un sistema monetario internacional fiduciario donde las monedas de los países desarrollados ejercen el rol de divisas, los recursos propios de los países en desarrollo se componen principalmente por resultados positivos en sus balances comerciales. Sin embargo, el orden económico internacional emanado de la posguerra y que continúa vigente en la actualidad –con sus matices– supo consolidar los esquemas de protección sectorial de los países desarrollados, cuyos gastos por importaciones constituyen el canal primario para que los países en desarrollo puedan cancelar efectivamente (esto es, en el sentido de Keynes) sus compromisos de deuda.

En este marco, el orden económico internacional vigente propicia la formación de un ciclo recurrente y de mediano plazo en la dinámica de crecimiento de los países en desarrollo, que en el presente trabajo se definirá como Ciclo-D: déficit, deuda y *default*. Este ciclo comienza con una primera etapa donde los países en desarrollo, dado el proteccionismo en los países desarrollados, deben endeudarse para poder cubrir la demanda de importaciones vitales para su crecimiento económico. El ciclo sigue con una segunda etapa, en la que el endeudamiento persiste pero se redirige a financiar en mayor medida el repago de la deuda acumulada anteriormente y en menor grado las importaciones esenciales, resignando el crecimiento económico. En una última etapa, asfixiados por la carga de los servicios de la deuda externa y por la necesidad de retomar el crecimiento, los países en desarrollo incurren en un *default* de una parte de sus obligaciones, categoría que abarca más aristas que la mera cesación de pagos.

1. Introducción

A principios de 1929, John Maynard Keynes publica “El problema de la transferencia”, con lo que da así inicio a un debate reconocido en la época acerca de la capacidad de Alemania para afrontar las reparaciones de la guerra infligidas por el Tratado de Versalles (Keynes, 1929a y 1929b)⁽¹⁾. En dicha publicación, Keynes pone de manifiesto que pagar una deuda externa implica efectivizar las cancelaciones con recursos propios, es decir, sin acudir a su renovación mediante nuevos préstamos; caso contrario, el resultado solo consistiría en acrecentar el monto adeudado más los intereses que se devengan de los nuevos préstamos, dejando trunco cualquier proceso de desendeudamiento⁽²⁾.

Debido a que los países en desarrollo carecen de la capacidad política y económica para emitir, de forma fiduciaria, una moneda que actúe como moneda mundial (divisa)⁽³⁾, los recursos propios en esta parte del mundo solo pueden provenir de tres fuentes, de menor a mayor importancia: la recepción neta de transferencias unilaterales, el superávit entre la inversión extranjera y la remisión de utilidades, y el superávit comercial. Las dos primeras fuentes no dependen solamente de la voluntad de los países en desarrollo, de manera que para programar de forma soberana una cancelación efectiva de la deuda externa, estos países deben transferir al exterior recursos reales, provenientes de un saldo (positivo) entre las exportaciones (ahorro interno) y las importaciones (consumo interno).

Sin embargo, un proceso de desendeudamiento de los países en desarrollo a través de un aumento de sus exportaciones es poco probable. Los países desarrollados, dotados con esa capacidad para emitir divisas, son quienes vía la demanda de importaciones canalizan los recursos monetarios para que los países en desarrollo puedan luego efectivizar las cancelaciones de deuda externa sin comprometerse en obligaciones futuras. Sin embargo, la competencia de los productos originados en los países en desarrollo dentro de sus mercados domésticos provocaría la caída del nivel de empleo en vastos sectores de la agricultura y de otras industrias, con lo que se generarían diversas reacciones proteccionistas que no tardarían en ser atendidas por sus respectivos gobiernos ni en ser amparadas por el derecho internacional.

Queda entonces como escenario el proceso de desendeudamiento de los países en desarrollo a través de la disminución de sus importaciones. Sin embargo, en primer lugar, cabe preguntarse cuál es la sostenibilidad política de dicha opción, habida cuenta de la necesidad de estos países de adquirir insumos y bienes de capital esenciales para mantener el crecimiento económico y los niveles de empleo⁽⁴⁾. En segundo lugar, se debe tener presente que aquí también entran en juego las organizaciones internacionales, las cuales aseguran que de ser necesaria una disminución de las importaciones de los países en desarrollo, éstas no deberían provocar pérdidas significativas en las exportaciones de los países desarrollados⁽⁵⁾.

Por tanto, el orden económico internacional vigente no tiene *ab ovo* una capacidad para administrar los procesos de desendeudamiento de los países en desarrollo, fundamentalmente porque este orden expresa la potestad de los países desarrollados de proteger sus intereses sectoriales. Para desendeudarse, los países en desarrollo tendrían que generar saldos anuales de superávit comercial como mínimo equivalentes a los servicios de la deuda externa (amortización del capital más los intereses corrientes); no obstante, en una perspectiva de largo plazo, el balance comercial de los países en desarrollo giró alrededor del déficit sistemático, a sola excepción estructural de un puñado de países especializados en los sectores de los combustibles y de los minerales⁽⁶⁾, y a sola excepción circunstancial en los períodos caracterizados por precios altos de los *commodities*⁽⁷⁾.

Para financiar estos déficits comerciales permanentes, los países en desarrollo fueron acumulando deuda externa, y

1 En el debate participaron, entre otros, Jacques Rueff y Bernard Ohlin.

2 En efecto, Keynes observaba que esto último estaba sucediendo en Alemania (Keynes, 1929a: 3).

3 Para cumplir con el rol de moneda mundial, una determinada moneda debe servir de unidad de medida, medio de transacción y reserva de valor para las transacciones internacionales.

4 Una idea del grado de inestabilidad política seguida de esta acción puede inferirse del trabajo de Frankel (2010), quien concluye que un “líder político en un país en desarrollo tiene casi el doble de probabilidades de perder el cargo en los seis meses siguientes a una devaluación” (Frankel, 2010: 594).

5 Por ejemplo, el FMI auxilia a los países endeudados con paquetes que combinan un aumento del ahorro público (de manera de liberalizar gasto privado, de mayor propensión a las importaciones) con la apertura comercial. Asimismo, el Órgano de Solución de Controversias de la OMC es el canal por donde los países desarrollados vigilan que una disminución de las importaciones de los países en desarrollo no sea contraria a sus compromisos asumidos de garantizar el acceso a sus mercados.

6 Por su característica de concentración geográfica, estos productos no sufren restricciones a la importación.

7 Además de mejorar el valor de las exportaciones de los países en desarrollo, estos períodos suelen estar correlacionados con disminuciones en las tasas de interés internacionales, con lo cual se reduce la carga de los intereses corrientes en los servicios de la deuda.

cuando hubo momentos de imposibilidad material de repagarla, se presentaron como solución latente los retrasos, las reestructuraciones, las cesaciones o las condonaciones de los compromisos asumidos, todos los cuales se englobarán en este artículo bajo la categoría de *default*. De este modo, los episodios de *default* de los países en desarrollo son una característica inherente del orden económico internacional vigente. Así también, los episodios de *default* deben ser contemplados por los países desarrollados, a menos que estos incurran finalmente en los cambios estructurales que deben asumir de cara tanto a la sociedad internacional como a la doméstica, sobre todo en los sectores de la agricultura⁽⁸⁾.

Esta historia del orden internacional será denominada aquí “el Ciclo-D de los países en desarrollo”. Teniendo en cuenta el proteccionismo de los países desarrollados, en un primer momento un país en desarrollo cualquiera debe incurrir en el déficit comercial para adquirir las importaciones necesarias para el crecimiento económico, con la consecuente acumulación de deuda externa. Con el tiempo, el repago de esta deuda comienza a representar una proporción cada vez mayor de las exportaciones, por lo que en un segundo momento, dicho país en desarrollo reduce las importaciones de insumos y bienes de capital para destinar las divisas mayormente al servicio de la deuda externa. Empero, llegará un tercer momento en el cual tanto el desempleo resultante de la disminución de las importaciones esenciales como la imposibilidad de tomar nuevos préstamos inducen a este país en desarrollo al *default* de una parte de su deuda externa. Al liberalizar recursos que eran destinados a los servicios de la deuda, los episodios de *default* permiten redirigirlos nuevamente al crecimiento económico.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la próxima sección, se introducirá la problemática sobre la base de las reflexiones de Keynes en el citado trabajo “El problema de la transferencia”. En la tercera sección, se expondrá de qué manera los países desarrollados consolidaron sus esquemas de protección en el derecho internacional y cuáles fueron sus principales consecuencias sobre el balance comercial de los países en desarrollo. En la cuarta sección, se presentarán, en forma estilizada, una serie de datos que avalan el supuesto del Ciclo-D. La última sección concluye y reflexiona sobre el camino que, de manera urgente, debería emprender un país en desarrollo para romper con este ciclo.

2. El problema de la transferencia

William E. Brock, Director de la Representación Comercial de los EE.UU.⁽⁹⁾ durante la presidencia de Reagan, subrayaba que a pesar de que la crisis de la deuda latinoamericana se pudo detener por la cooperación entre los principales acreedores, “los efectos a largo plazo de la situación internacional de la deuda serán más difíciles de resolver. La necesidad de que los países muy endeudados aumenten sus exportaciones a la par de que restrinjan las importaciones no esenciales crea tensión en el sistema internacional de comercio. Los países industrializados, que sienten estar perdiendo mercados de exportación y que se ven obligados a absorber más importaciones, son víctimas de las peticiones de mayor proteccionismo. Evitar la tentación de recurrir al proteccionismo exige un esfuerzo concertado de todos los países industrializados” (Brock, 1984: 1). Por su parte Jedlicki, en el mismo momento histórico, afirmaba que “esto es realmente sobre lo que Keynes estaba tratando de convencer no sólo al mundo de la política, sino incluso a la mayoría de los economistas, sobre las reparaciones de la guerra infligidas a Alemania por el Tratado de Versalles” (Jedlicki, 1984: 681).

Tres décadas después, todavía resulta esencial rescatar qué era aquello acerca de lo que Keynes quería convencer, dado que mientras el *cul de sac* del endeudamiento externo persiste, los mundos de la política y de la economía parecen no estar convencidos. En efecto, “El problema de la transferencia” fue tan sonado en su época como rara vez recordado con posterioridad; por ejemplo, cuando, en palabras del mismo jefe negociador de los EE.UU., dicho problema se estaba ajustando a los países de América Latina.

En el caso de las reparaciones de la guerra, la pregunta que se hacía Keynes (1929a) era cómo Alemania conseguiría el oro monetario para transferir a los Aliados los montos establecidos en Versalles. Para el Comité Dawes, aquél formado por los acreedores para establecer el programa de pago, el “problema” residía solo en el aspecto presupuestario del plan; esto es, en cómo el gobierno alemán podría extraer de su población los recursos que se destinarían a las arcas del Agente General, ente encargado de girar los pagos. Por su parte, para dicho Comité, el problema de la transferencia, esto es, la conversión del dinero alemán en divisas, era de orden secundario y de

8 Los montos destinados al esquema de protección agrícola en los países desarrollados fueron aumentando progresivamente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, lo que generó una carga presupuestaria cada vez mayor en sus cuentas públicas (Valdés, 1987; Thies y Porche, 2007; Berlinsky y Stancanelli, 2010).

9 Organismo principal del Poder Ejecutivo con respecto a las negociaciones comerciales.

resolución automática una vez definido el problema presupuestario.

Empero, Keynes puntualizó que la calma del Comité sobre el problema de la transferencia del plan descansaba sensiblemente en el supuesto de que Alemania podría aumentar sus exportaciones sin demasiados escollos. En primer lugar, para que el país germano pudiera compensar con exportaciones la caída de la demanda interna que sería inducida por el aspecto presupuestario del plan. En segundo lugar, para que Alemania adquiriera el oro monetario que luego sería intercambiado por los marcos alemanes recaudados por el Agente General y transferido a los Aliados.

Precisamente, Keynes inició el debate cuestionando la validez de aquel supuesto. El interrogante que se hacía se basaba en dos consideraciones suyas, de las que sólo una –la elasticidad-precio de las exportaciones– fue luego objeto de estudio de la literatura económica heterodoxa⁽¹⁰⁾. Sin embargo, en este artículo se rescatará la otra consideración realizada por Keynes: las políticas comerciales restrictivas de los países acreedores. En primer lugar porque ha sido olvidada en los debates sobre la inserción comercial de los países en desarrollo, y en segundo lugar porque con ella Keynes expuso una crítica directa a los propios hacedores del plan.

En efecto, Keynes destacó que aún si el crecimiento de las exportaciones alemanas fuera de una magnitud suficiente como para aumentar el saldo comercial⁽¹¹⁾, una medida de este estilo podía ser compensada si “los países competidores luchan por conservar sus vínculos comerciales actuales mediante la devaluación de sus monedas, o si son reacios a permitir esta competencia más intensa en sus mercados domésticos aumentando sus aranceles” (Keynes, 1929a: 5)⁽¹²⁾. Con estas observaciones, Keynes no solo exhibía que el repago de las deudas externas comportaría la transferencia de recursos reales, sino que la voluntad de cancelarla efectivamente dependería de que los países acreedores aceptaran que los países deudores generen los superávits comerciales correspondientes. En tal sentido, Keynes apreciaba que tal como Alemania venía cumpliendo con el programa de pagos, mediante la toma de préstamos externos, el país germano solo estaba acrecentando su deuda externa respecto a lo establecido por el Tratado de Versalles.

La apreciación de Keynes permite dilucidar un elemento específico del orden económico internacional vigente: el volumen creciente de la deuda externa es, en un determinado punto, un problema del acreedor. De hecho, si todos los países en desarrollo quisieran pagar su deuda externa tendrían que registrar un superávit comercial sostenido, lo que implicaría para los acreedores –normalmente los países desarrollados– registrar la contrapartida: un déficit comercial sostenido. Si estos últimos no están dispuestos a adoptar una posición semejante en el comercio internacional, entonces no tendrán más alternativa que contemplar el *default* de los países en desarrollo, a menos de transferirles, por generaciones enteras, la pesada carga del desempleo que estos deben pagar porque los países desarrollados no incurrir en los cambios estructurales –tales como derribar sus esquemas de protección– necesarios para resolver el problema del endeudamiento a largo plazo. Keynes no se encontraba tan lejos de esta conclusión cuando manifestó que no solo está en el interés del acreedor el cobro de su acreencia, sino que ello no sea a expensas del nivel de vida de los deudores (Keynes, 1929a: 7).

El problema de la transferencia, lejos de ser un debate que fue propicio para un mundo superado tras el fin de la Segunda Guerra, evolucionó de modo tal que el destino que se le auguraba a la Alemania de Weimar –la imposibilidad de cancelar su deuda externa– ahora es augurado para los países en desarrollo. Esto es debido a que aquellas prácticas de restricción comercial que Keynes exhibía como una contrariedad para el pago de las reparaciones de la guerra se manifiestan en el orden económico internacional vigente a través de la consolidación en el derecho internacional de los esquemas de protección sectorial de los países desarrollados. En lo que sigue, se destacarán cuáles son los rasgos principales del problema de la transferencia en el contexto actual.

3. Siete décadas del orden económico actual (1944–2014)

La configuración del orden económico internacional vigente fue negociada a lo largo de una serie de Conferencias

10 Aquí, Keynes respondía a la intuición general de que una devaluación del marco haría más competitiva la producción alemana, pero siguiendo el monto impuesto por el Comité Dawes: “¿qué reducción del valor en oro de los salarios alemanes es necesaria para aumentar las exportaciones en un 40 por ciento?” (1929a: 6). El valor del 40% fue determinado por el mismo Keynes para calcular que Alemania pudiera cancelar las reparaciones de la guerra sin acudir a nuevo endeudamiento.

11 Esto es, aun cuando se cumpliera el supuesto de la elasticidad-precio de las exportaciones.

12 Es importante tener presente que “El Problema de la Transferencia” se publica en medio de aquel período de entreguerras “anárquico” y “proteccionista” que luego Keynes contribuirá a derribar en las Conferencias de Bretton Woods.

Internacionales a mediados de la década de 1940: en Bretton Woods en 1944, para el aspecto monetario y financiero, y en Londres, Ginebra y La Habana entre 1946 y 1948, para el aspecto comercial. A continuación, se presentará cómo cada uno de ambos aspectos definieron el problema de la transferencia para los países en desarrollo en las últimas siete décadas.

3.1 El sistema monetario: el “privilegio exorbitante” de los países desarrollados

La diferencia fundamental del problema de la transferencia, respecto del período de entreguerras, reside en el aspecto monetario del orden internacional: mientras que en los años de Keynes las divisas estaban respaldadas sobre la base material del oro, en el orden vigente la liquidez mundial se expande y se contrae al compás de la política monetaria y los flujos de balances de pagos de los países desarrollados (Cohen, 1989). En efecto, todo el andamiaje legal del sistema monetario internacional les otorga a los países desarrollados la capacidad de emitir una moneda que cumpla con las funciones de divisa. En primer lugar, con la institución del FMI en 1944 y por el período que duraron los Acuerdos de Bretton Woods, los EE.UU. lograron imponer que todas las monedas nacionales solo serían convertibles al dólar, y éste a su vez, sería la única moneda convertible al oro, lo que convirtió al dólar en una divisa fiduciaria; en efecto, si bien la emisión de moneda estaría sujeta al compromiso de mantener una paridad fija de 35 dólares por onza de oro troy, lo cierto es que los EE.UU. no repararon moderación en la política monetaria según hayan sido sus prioridades internas (Cohen, 1989; Serrano, 2004; Boltho, 2011)⁽¹³⁾. En aquel momento, esta potestad de los EE.UU. fue concebida como el “privilegio exorbitante”⁽¹⁴⁾ de poder “consumir por encima de sus capacidades”, o su equivalente, la prerrogativa de poder incurrir en saldos sistemáticos de déficit comercial acumulando deuda en la propia moneda que emite⁽¹⁵⁾.

En segundo lugar, a pesar de que esta expresión del derecho internacional desapareció con la ruptura unilateral de los Acuerdos de Bretton Woods en 1973 –precisamente cuando los EE.UU. no podían mantener la paridad fija– su rol como divisa fiduciaria continúa actualmente, aunque al costo de permitir la competencia que los demás países desarrollados comenzaron a ejercerle en este aspecto, con monedas como el euro, la libra esterlina, el franco suizo y el yen, y en menor medida, el dólar canadiense, el australiano y el won surcoreano. De interés para el argumento de este artículo, activos denominados en el yuan, la moneda china, comenzaron recientemente a operar en el mercado internacional. Cabe destacar que esta competencia fue materializada, en el derecho internacional, con el poder de veto conjunto que mantienen en el FMI los cuatro principales países europeos –Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido– y con el rol de las agencias calificadoras de riesgo, las cuales rara vez rebajan del máximo *rating* a las deudas asumidas por los países desarrollados⁽¹⁶⁾; esto es, tanto el derecho internacional público como el privado consolidan los intereses de los países desarrollados.

Esta capacidad de poder emitir una divisa, sin el respaldo necesario en activos contantes y sonantes, se considerará la división tajante entre los países que padecen en la actualidad el problema de la transferencia, con los países que tienen la potestad de endeudarse en su propia moneda para posibilitar sus transacciones internacionales. En efecto, los países en desarrollo necesariamente deben conseguir esas divisas con las cuales convertir sus monedas nacionales antes de saldar sus cuentas con el resto del mundo, tal como Keynes exhibió el problema de la transferencia en la Alemania de Weimar. En tal sentido, si este grupo de países, en su conjunto, desearan cancelar efectivamente su deuda externa, las divisas transferidas a tal fin solo podrían ser adquiridas previamente a partir de saldos negativos, también en su conjunto, de los balances comerciales de los países desarrollados. De hecho, el déficit comercial de los países emisores de divisas es lo único que permitiría canalizar esa ineludible transferencia de recursos reales por parte del resto de los países para los cuales, al no tener la misma capacidad para emitir una moneda que cumpla con las propiedades de divisas, los procesos de desendeudamiento dependen principalmente del superávit comercial.

13 Las prioridades internas de los EE.UU. iban desde el sostenimiento de la demanda doméstica hasta los gastos militares en el exterior.

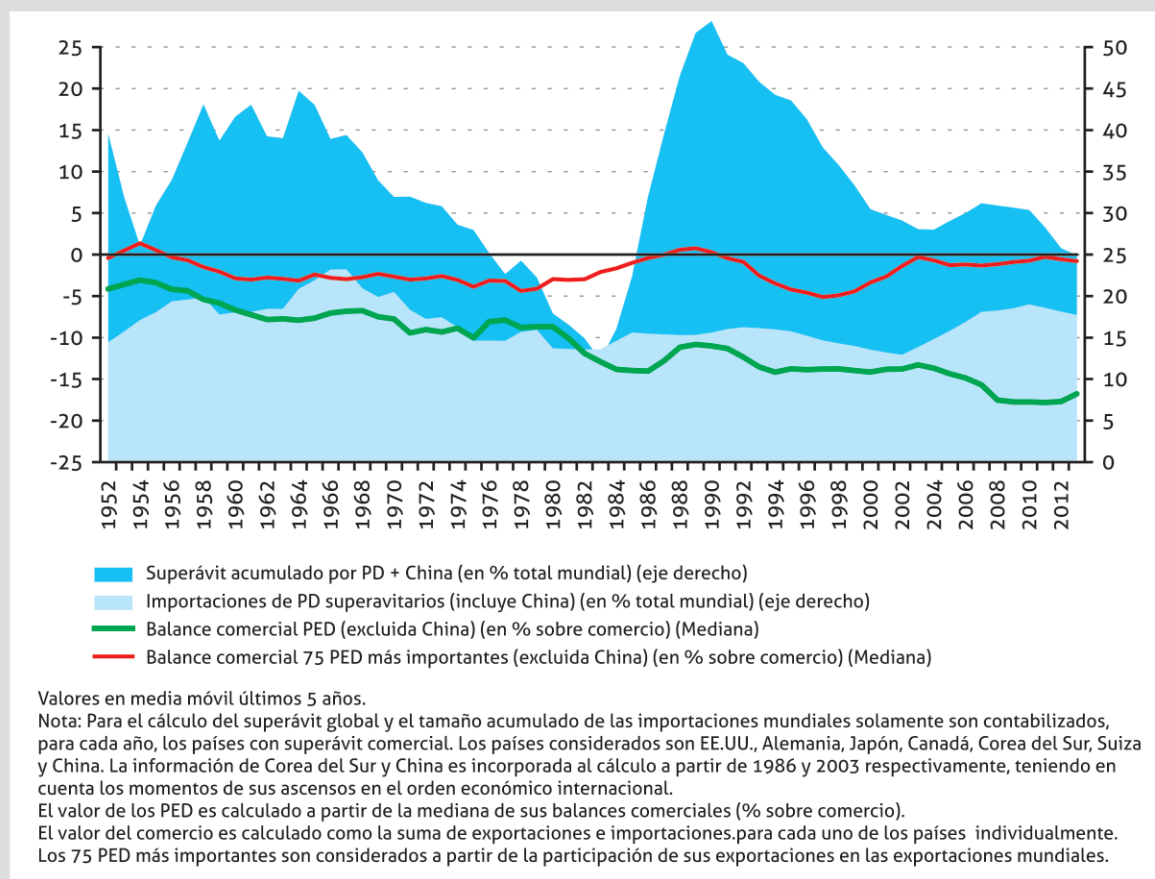
14 Expresión acuñada por Giscard d'Estaing, Ministerio de Finanzas y Economía de Francia entre 1962 y 1965 y posterior Presidente de la República (1974-1981).

15 Keynes, en cambio, proponía la constitución de una moneda mundial (el *bancor*) bajo el ala de una institución colectiva (International Clearing Union), la cual obligaría a los países superavitarios a aumentar sus importaciones y de esa manera, evitar la perpetuación de desbalances comerciales.

16 Las cuotas en el FMI, que consisten en el poder de voto dentro del organismo, fueron aumentando gradualmente hasta que los países europeos pudieron conseguir conjuntamente el “poder de veto” (al menos el 15% de las cuotas), poder que aún conserva, por sí mismo, los EE.UU. (actualmente con el 17% de las cuotas). Por el contrario, los países emergentes más importantes (por ejemplo, los agrupados dentro del acrónimo BRIC) no cuentan con las cuotas conjuntas suficientes para vetar las decisiones dentro del organismo, aun cuando en importancia del PIB global hayan superado a los cuatro países europeos más importantes. Por otra parte, solo recién en los últimos años se han visto rebajas (muy leves, por cierto) en las calificaciones de las deudas de los países desarrollados, pero precisamente ello fue cuando su rol en el derecho internacional, tras la crisis financiera, era discutido por estos mismos países.

Sin embargo, desde los inicios del sistema monetario internacional fiduciario, la provisión de divisas de los países en desarrollo por la vía del superávit comercial fue limitada para el conjunto. Por medio del Gráfico 1, es posible observar que en las últimas seis décadas, la mayoría de los países en desarrollo registró un déficit comercial en todos los años¹⁷. Salvo pocas excepciones, ello es incluso cierto contando solo los 75 países en desarrollo más importantes en función de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales.

Gráfico 1 | Superávit de 6 países desarrollados y China (en porcentaje sobre total mundial) y balance comercial de países en desarrollo (en porcentaje sobre comercio)



Fuente: CEI en base a OMC

Por el contrario, en este mismo período, un grupo de seis países desarrollados y China acapararon sistemáticamente cada año, en promedio, un tercio del superávit global¹⁸. Cabe destacar que este puñado de países superavitarios concentró, para cada año, entre el 15% y el 20% de las importaciones mundiales.

En este sentido, en pos de cancelar sus saldos con el resto del mundo en un determinado año, la mayoría de los países en desarrollo debe de haber obtenido las divisas por la vía de un saldo positivo de la cuenta capital y financiera. En consecuencia, la transferencia de los servicios de la deuda, para la mayoría de ellos en un determinado año, debe de haberse realizado a partir de divisas adquiridas no por el resultado comercial, único canal efectivo de desendeudamiento, sino por la inversión extranjera directa, la inversión en cartera, el refinanciamiento de los servicios de deuda o la disminución de las reservas internacionales que los países en desarrollo se encuentran obligados a acumular para resguardarse de períodos en los cuales los otros canales se encuentran cerrados. A excepción de la última, todas las demás opciones de transferencia implicaron, en un plazo posterior, la devolución

17 La mayoría puede determinarse por la mediana de los balances comerciales de los países en desarrollo.

18 En este Gráfico y en los que siguen, se utilizará el indicador de la media móvil de los últimos 5 años.

de ese mismo ingreso de divisas por la cuenta capital y financiera¹⁹.

De esta manera, el “privilegio exorbitante” que supone la capacidad de emitir divisas se relativizó, en el orden internacional vigente, al financiamiento de los déficits comerciales de los países en desarrollo, y en cierta medida también, al financiamiento de los servicios de la deuda de estos mismos países. En la próxima subsección, se verá cómo el aspecto comercial del orden fue el que relativizó el privilegio.

3.2 El orden comercial: el proteccionismo consolidado de los países desarrollados

El objeto principal de las Conferencias de la década del 40 era desarmar el sistema “proteccionista”, “anárquico”, “imperial” y de “empobrecimiento del vecino” característico del período de entreguerras, y por el contrario, retornar a las bondades del libre comercio propiciadas por el orden anterior, conocido como el “patrón oro” (Tussie, 1988; Gowa y Kim, 2005). Sin embargo, en 1945 el mundo no era lo que había sido entre 1870 y 1914. En primer lugar, porque en las tres décadas anteriores se habían consolidado diversos intereses sectoriales en virtud de aquel mismo sistema proteccionista que se quería dismantelar. Pero en segundo lugar, fundamentalmente, porque la nueva hegemonía económica mundial, los EE.UU., gozaban de un grado de autonomía largamente superior al que afrontaba la hegemonía saliente, el Reino Unido, sobre todo en lo referente a las materias primas. En tal sentido, el desplazamiento definitivo del centro de producción industrial desde Europa hacia el norte del continente americano, corolario del fin de la Segunda Guerra, reducía por sí mismo la importancia del comercio “Norte-Sur”; esto es, el flujo de intercambios de productos primarios por productos industriales, la característica usualmente destacada para describir la inserción internacional de los países “periféricos” durante el orden del patrón oro (Palma, 1987).

El Cuadro 1 resume esta característica de la hegemonía entrante. En primer término, mientras que en el período 1948-1953 la proporción de importaciones sobre el PIB era del 20% para el Reino Unido y superior al 10% para el resto de los principales países de Europa Occidental (Alemania, Francia e Italia), para los EE.UU. aquel *ratio* no alcanzaba el 3%²⁰. En segundo término, en el período 1962-1967, primeros años para los que se cuenta con información desagregada de comercio, los EE.UU. registraron un superávit sectorial de materias primas del 0,2% respecto de su PIB. Por su parte, el Reino Unido continuaba siendo un importante demandante neto de este tipo de bienes, por lo que registraba un déficit sectorial cercano al 5% del PIB; el resto de Europa exhibía una característica similar, con un déficit sectorial promedio del 4,2% del PIB para Alemania, del 2,2% para Italia y del 1% para Francia. En este sentido, los cuatro principales países europeos explicaban en aquel período más de un tercio de las importaciones mundiales de bienes agrícolas, cuando para las importaciones en general representaban menos de un cuarto del total mundial.

La autonomía económica de los EE.UU. implicaba que un orden económico internacional delineado bajo su tutela no podía estar ajeno a las tensiones internas. En efecto, las voluntades del Poder Ejecutivo tanto de derribar los “bloques imperiales de comercio” como de promover el crecimiento económico de Europa Occidental y Japón –todo lo cual hacía necesario aumentar el volumen de sus importaciones– se contraponía a la voluntad del Congreso –quien expresaba en mejor medida los múltiples intereses sectoriales de los EE.UU.– de no sobreexponer la industria doméstica al riesgo de la competencia extranjera. Así, en el diseño del nuevo orden, los EE.UU. debían “administrar” el grado de apertura comercial. No muchas veces reconocido por la historiografía económica, el paso de la hegemonía británica a la estadounidense puso límites naturales para alcanzar uno de los objetivos más deseados del “patrón oro”: el libre comercio²¹.

19 Por ejemplo, los servicios de los nuevos préstamos o la remisión de utilidades.

20 Esto explica por qué cuando la economía estadounidense quintuplicaba la economía británica, ambos representaban en dicho período una proporción similar de las importaciones mundiales.

21 Chang (2003) hace una excelente reseña sobre la “historia oficial”, en la que se resalta que de los últimos 200 años, solamente el período de entreguerras fue “adverso al libre comercio”.

Cuadro 1

Características de los EE.UU. y principales países de Europa Occidental

	Índice del PIB (Base 100 = EE.UU.)				Importaciones / PIB (en %)			Importaciones (en % impo mundiales)			Importaciones de productos agrícolas (en % impo. agrícolas mundiales)		Balance comercial del sector agrícola (en % sobre PIB)	
	1870	1948- 1953*	1962- 1967	1997- 2002	1948- 1953*	1962- 1967	1997- 2002	1948- 1953*	1962- 1967	1997- 2002	1962- 1967	1997- 2002	1962- 1967	1997- 2002
EE.UU.	100,0	100,0	100,0	100,0	2,9	3,2	10,9	13,5	11,9	17,5	10,8	9,6	0,2	0,1
Reino Unido	101,8	14,0	13,7	15,1	20,2	16,2	22,3	12,1	8,2	5,4	13,6	6,1	-4,9	-0,8
Alemania	73,3	10,1	15,4	21,8	11,6	14,3	22,0	4,5	9,6	7,7	12,0	8,3	-4,2	-0,6
Francia	73,3	12,6	13,4	15,1	10,7	10,8	21,2	5,0	5,3	5,1	6,1	5,5	-1,0	0,7
Italia	42,5	5,9	8,4	12,6	12,4	13,2	18,2	2,5	4,1	3,7	5,1	5,0	-2,2	-0,5

*Para Alemania, Francia e Italia, el período corresponde a 1951-1953.
Nota: Valores en promedio simples anuales.

Fuente: CEI en base a OMC, FAO, Naciones Unidas y Maddison (2007)

En consecuencia, el orden comercial instituido en la posguerra consolidó en el derecho internacional los intereses sectoriales de los EE.UU. en particular, pero que por elevación alcanzó a los países desarrollados en general. Como se verá, las normativas internacionales de comercio establecidas favorecieron la liberalización del volumen de comercio en aquellos sectores donde los países desarrollados contaban con las capacidades productivas para competir en el mercado mundial, y por el contrario, restringieron el volumen de comercio en aquellos sectores donde los países en desarrollo amenazaban seriamente con desplazar a sus industrias domésticas. Estas restricciones, que se denominarán aquí "proteccionismo consolidado", deberán diferenciarse de otras expresiones o prácticas proteccionistas *ad hoc*, como la aplicación de medidas de salvaguardia, derechos compensatorios, barreras técnicas o normas fitosanitarias. La diferencia es importante dado que el proteccionismo consolidado implica una segmentación neta en el orden internacional, en donde los países desarrollados pueden restringir, por generaciones enteras y legitimados por el derecho internacional, las importaciones que son contrarias a sus intereses sectoriales (Berlinsky y Stancanelli, 2010); por el contrario, sólo valiéndose del espectro del proteccionismo *ad hoc*, toda medida de protección de los países en desarrollo tenderá a ser de carácter puntual y esporádica, lo que impide la aplicación de una política de protección sistemática para impulsar el desarrollo de sus industrias domésticas⁽²²⁾, al menos sin con ello ser acusados de incumplir con sus obligaciones asumidas en el derecho internacional (Agosin y Tussie, 1993).

El proteccionismo consolidado es la característica definitoria del orden comercial surgido en la posguerra y vigente en la actualidad con sus matices. Precisamente, se sostendrá que estos matices fueron producto de la mutación de las expresiones del proteccionismo consolidado conforme fue variando la estructura económica mundial respecto de dos factores: las relaciones de fuerzas entre las potencias globales y las capacidades industriales que fueron adquiriendo los países en desarrollo. A continuación, se dividirá el orden comercial vigente en cuatro etapas según estos cambios observados en la estructura económica mundial. El propósito es revelar, para cada una de estas, las expresiones de los intereses sectoriales de los países desarrollados en el derecho internacional⁽²³⁾.

22 Lo que Chang (2003) rescató como la clave de la industrialización de los países desarrollados.

23 Esta periodización se propone sobre la base de una extensa revisión de la literatura.

1° etapa (1945-1967): los cimientos del orden actual. El Acta de Negociaciones Recíprocas, la exclusión de la agricultura y la protección de la industria europea

La primera etapa que se destacará es la que precisamente forjó los principios rectores del orden actual y sobre los cuales, en base a los cambios en la estructura económica mundial, se han ido realizando los desvíos normativos. Por su condición de hegemonía económica indiscutida en esta época, estos principios rectores fueron impuestos por los EE.UU. en función absoluta de sus intereses internos. En el contexto de posguerra, los EE.UU. necesitaban trazar un triángulo, que equilibrara la apertura multilateral del comercio, las demandas de protección por parte de importantes sectores domésticos y la promoción del crecimiento económico de Europa Occidental y Japón. En primer término, debido a que se consideraba que el comercio discriminatorio o "imperial" conducía a la guerra⁽²⁴⁾, en segundo término, debido al grado de autonomía que gozaban los EE.UU., y por último, en el marco de la política de "contención" de la expansión soviética.

En dicho contexto, los EE.UU. erigieron una institución de gobernanza global del comercio, el GATT, solo extendiendo su legislación interna al resto del mundo: el Acta de Negociaciones Recíprocas de 1934⁽²⁵⁾. En efecto, el Acta contenía lo necesario para delinear gran parte de aquel triángulo. En primer lugar, contenía la disposición de la cláusula de la "nación más favorecida" (NMF), la que extendía las concesiones arancelarias realizadas en el marco de una negociación con un país a todos aquellos con los que luego se celebrasen acuerdos comerciales; de esta manera, negociaciones en principio bilaterales enlazaban un flujo de comercio multilateral antes que discriminatorio, inversamente a lo que sucedía en los años de entreguerras⁽²⁶⁾. En segundo lugar, prevalecía el enfoque *quid pro quo* de las concesiones arancelarias; esto es, que todo aumento de las importaciones estadounidenses debía recibir a cambio una equivalencia en el aumento de sus exportaciones, con lo que el Congreso apuntaba a mantener la posición de su industria en el plano mundial tras la apertura del comercio emprendida por el Poder Ejecutivo. En tercer lugar, procuraba el procedimiento de negociación conocido como la regla del principal proveedor, el cual implicaba que las negociaciones comerciales solo podrían ser iniciadas por el principal país origen de las importaciones y sobre una base producto por producto, lo que posibilitaba tanto limitar la exposición de la industria a la competencia extranjera como favorecer a una política selectiva de a quién beneficiar con el aumento de sus importaciones.

El hecho de que los EE.UU. extendieran el Acta de Negociaciones Recíprocas a las normas globales de comercio implicó un perjuicio directo a la inserción de los países en desarrollo en el orden económico que estaba emergiendo. En primer lugar, el requisito *quid pro quo* socavaba las bases del proceso incipiente de industrialización, para el cual los países en desarrollo debían generar un resto de divisas para poder importar los insumos y bienes de capital esenciales a tal fin. Sin embargo, en 1938 y en 1952, los EE.UU. representaban el 13% y el 18% de las exportaciones mundiales respectivamente, pero solo el 8,6% y el 12,5% de las importaciones; más aún, en ese último año, los EE.UU. absorbieron el 32% del superávit comercial global⁽²⁷⁾. En consecuencia, si todo aumento de las importaciones estadounidenses debía estar ligado a un aumento de la misma magnitud de sus exportaciones, y en los sectores en que los EE.UU. estaban interesados, entonces las negociaciones que se institucionalizaron en el GATT favorecerían a la perpetuación de una posición sistemática entre países superavitarios (EE.UU.) y países deficitarios (el resto del mundo)⁽²⁸⁾.

En segundo lugar, el procedimiento del principal proveedor impedía que los países en desarrollo obtuvieran concesiones unilaterales por medio de la cláusula NMF. En efecto, si bien favorecía a forjar un comercio multilateral antes que discriminatorio, la cláusula NMF acarreaba el temor del Congreso de los EE.UU. de que aumentara el volumen de sus importaciones sin obtener a cambio una concesión de los países del GATT no negociantes. Sin embargo, la regla del principal proveedor procuraba que las negociaciones dentro del GATT solo podían realizarse entre los principales exportadores mundiales (los países desarrollados) y bajo el ardid de la proliferación de

24 Cordell Hull, Secretario de Estado de la administración Roosevelt y apuntado como el mentor del orden actual, explícitamente afirmaba que el comercio multilateral era conducente a la paz (Tussie, 1988).

25 La institución alternativa era la Organización Internacional del Comercio (OIC), la que consideraba, entre otros elementos, la coordinación para lograr el pleno empleo mundial. Sin embargo, los EE.UU. nunca ratificaron a la OIC y en cambio, unilateralmente, llamaron a la puesta en vigor de su artículo 17, que contenía las características que finalmente constituyeron el GATT. Este como extensión de la legislación interna de los EE.UU. quedó expuesto en el hecho de que las primeras cinco rondas de negociaciones tuvieron que coincidir con las renovaciones por el Congreso del Acta de Negociaciones Recíprocas.

26 De hecho, la cláusula fue producto de la insistencia de Cordell Hull sobre el Congreso, dado que el Secretario de Estado buscaba reducir las tensiones de la política mundial características de esta época.

27 Los EE.UU. venían presentando superávit de balanza comercial sistemáticos desde 1880 (Cohen, 1989).

28 Esta fue la principal discordia entre los EE.UU. y Gran Bretaña en las Conferencias Internacionales de mediados de 1940. En efecto, la delegación británica, liderada por Keynes, insistía en la necesidad de un mecanismo de compensación entre países superavitarios y países deficitarios.

las subdivisiones del nomenclador arancelario (Gowa y Kim, 2005)⁽²⁹⁾, esto último, para definir los productos concesionados lo más estrechamente posible y con ello restringir la extensión de la cláusula NMF a los países no negociantes⁽³⁰⁾. Tanto el enfoque *quid pro quo* como la regla del principal proveedor significaron un cambio radical respecto del anterior orden tutelado por el Reino Unido, de cara a las condiciones para el desarrollo industrial de los países atrasados⁽³¹⁾; en efecto, la política comercial del país insular se basó por entero en la liberalización unilateral de sus importaciones, reflejado en el arancel general del 0% entre 1848 y 1933⁽³²⁾.

La regla del principal proveedor podría haber beneficiado a los países en desarrollo en aquellos productos que estos proveían predominantemente en el mercado mundial: los productos primarios. Sin embargo, siguiendo las preocupaciones del Congreso, en 1954 los EE.UU. introdujeron en el GATT un *waiver* que excluía a los productos agrícolas de las negociaciones comerciales. El *waiver* de los EE.UU. significó, en los hechos, la exclusión del sector de las todas las normas del GATT⁽³³⁾, lo que quedó formalmente sellado en 1962 con la celebración de la Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Económica Europea (CEE), quizás el esquema de protección de los países desarrollados más profundo del orden vigente y cuyo impacto negativo para los países en desarrollo fue determinante (Berlinsky y Stancanelli, 2010). De esta manera, la pretendida apertura multilateral de comercio se limitó solo a los productos industriales y a los países desarrollados, dado que únicamente estos contaban con el poder de iniciar y concluir el alcance de una negociación comercial.

En rigor, la exclusión de la agricultura de las normas de comercio no es una propiedad del orden actual, sino que fue una de las barreras proteccionistas del período de entreguerras que, en virtud de los intereses sectoriales creados, no pudo ser derribada en esa pretensión de volver al libre comercio⁽³⁴⁾. En efecto, de este período se destaca la aprobación del Acta de Agricultura en 1933, la cual expresa las políticas fundamentales de los países desarrollados respecto de la protección del sector aún en la actualidad: aranceles elevados, cuotas de importación⁽³⁵⁾ y sostenimiento de precios domésticos y de exportación.⁽³⁶⁾

Por último, de esta primera etapa se destaca la consolidación de otra de las expresiones del proteccionismo de los países desarrollados: la integración comercial europea. Concluida la Segunda Guerra, los países de Europa Occidental no estaban en condiciones de competir con el poderío industrial estadounidense, por lo que el enfoque *quid pro quo* no sería funcional a su recuperación industrial. Los EE.UU., anhelando fomentar el crecimiento económico en esta parte del mundo, debieron por tanto atenuar la aplicación de las reglas del GATT a este grupo de países. Ya en 1948, con la conformación de la Unión Europea de Pagos (UEP), se había concedido a los países europeos una primera gran excepción a las reglas convenidas en las Conferencias de los años cuarenta: la facultad de compensar las transacciones intra-europeas sin necesidad de utilizar dólares, lo que favorecía ampliamente el comercio intra-europeo en detrimento del comercio con otros países del mundo; así, la UEP significó el antecedente directo de la conformación de la CEE, el bloque de comercio preferencial más discriminatorio del mundo en la actualidad⁽³⁷⁾. Para contemplar la conformación de la CEE, el GATT incluyó entre sus normas el artículo XXIV, que permite el comercio preferencial bajo determinadas condiciones que se ajustaban a los planes europeos de la inmediata posguerra⁽³⁸⁾. Además, los EE.UU. toleraron que los países europeos se rehusaran a extender, como establecía la cláusula NMF, sus concesiones arancelarias a Japón, cuyas exportaciones estaban compuestas predominantemente por bienes

29 Esto es destacado por los autores como "*tariff specialization*". El código arancelario de los EE.UU. aumentó de 6.421 líneas arancelarias en 1963 a 10.175 en 2000.

30 Por caso, Gowa y Kim (2005) destacan que en las Rondas de 1955-1956, de las 59 reducciones de aranceles que realizaron los EE.UU. en negociaciones con el Reino Unido, Canadá, Francia y Alemania, en ninguna de ellas los beneficios podían extenderse a más de un país, dadas las definiciones estrechas en los productos en donde se otorgaban las concesiones.

31 En esa época constituido por la mayoría de los países europeos.

32 Por el contrario, aún en 1913 el arancel promedio para los productos manufacturados era del 44% en los EE.UU., 30% en Japón, 20% en Francia, 18% en Italia y 13% en Alemania.

33 Aunque cabe destacar que el artículo XI del GATT de 1947, respecto de la prohibición de cuotas de importación, nunca fue aplicado para el caso de los bienes agrícolas.

34 Algunas de las medidas provenían incluso del período del patrón oro. Por caso, Francia y el Imperio Alemán fueron renuentes a liberalizar su agricultura en los acuerdos de libre comercio típicos del siglo XIX.

35 Actualmente, la OMC prohíbe la imposición de cuotas de importación para productos agrícolas; sin embargo, como sustituto se utilizan las cuotas arancelarias, las cuales consisten en un arancel diferenciado hasta una determinada cantidad, y pasada la misma, un arancel tan alto que resulta "prohibitiva" su importación.

36 De hecho, el Acta de Agricultura entraba en plena tensión con el Acta de Negociaciones Recíprocas, dado que le procuraba al Departamento de Agricultura la potestad de retrotraer concesiones arancelarias de las negociaciones llevadas a cabo por la Oficina del Representante Comercial.

37 De la lectura de OMC (2011) se deduce que mientras el comercio intra-europeo representa entre el 20% y el 25% de todo el comercio mundial, en lo que respecta al total del comercio preferencial representa el 50%.

38 Estas son, fundamentalmente, la eliminación mutua de las barreras arancelarias en un plazo relativamente breve (no superior a los diez años).

textiles de bajo costo, cuando este país ingresó al GATT en 1955; como se verá, esto último supuso el primer gran desvío de los principios rectores del nuevo derecho internacional sobre los bienes industriales (no discriminación –Artículo II del GATT– y prohibición de cuotas de importación –Artículo XI–) que proliferaron en la etapa siguiente, a iniciativa propia de los EE.UU.⁽³⁹⁾

El resultado de la configuración del orden comercial en la posguerra puede extraerse del trabajo de Cohen (1989): entre 1959 y 1967, mientras que el crecimiento en volumen del comercio mundial fue del 8,7% anual, el comercio entre los países desarrollados creció al 10,1% anual y el comercio entre los países Miembros de la CEE creció al 13,5% anual. Así, se exhibe una de las características principales de la primera etapa del orden, sobre las cuales luego se irán conviniendo los desvíos: la consolidación de normas globales de comercio que tuvieron como ímpetu favorecer el comercio entre los países desarrollados en general y entre los países europeos en particular.

2° etapa (1968-1986): acuerdos de “*market sharing*” y el Código de Subsidios

La lógica general de la segunda etapa fue el desvío de los principios rectores del GATT conforme las industrias de los países desarrollados comenzaron a verse amenazadas, tanto por el comercio entre este grupo de países como, fundamentalmente, por el comercio con los países en desarrollo, acusados de afrontar “bajos costos laborales”⁽⁴⁰⁾. En efecto, las concesiones que fueron negociándose entre los países desarrollados en el GATT habían sido asumidas, en realidad, de manera de restringir su extensión a los países en desarrollo. Empero, los segundos fueron aumentando en forma progresiva la participación de los bienes industriales en sus exportaciones totales, con lo que se generó una competencia inédita en las industrias domésticas de los primeros. Si bien los textiles fueron el máximo exponente de este nuevo escenario⁽⁴¹⁾, para un número reducido de países en desarrollo, denominados Nuevos Países Industrializados (NIC)⁽⁴²⁾, la competencia abarcó también a sectores de la siderurgia y de la metalurgia.

Las primeras negociaciones por los desvíos de los compromisos multilaterales habían sido llevadas a cabo entre los EE.UU. y Japón, país que por aquellos años representaba el 13% de las exportaciones mundiales de textiles. La creciente competencia de los productos japoneses en el mercado estadounidense, a la par que el poder ejecutivo toleraba las restricciones que imponía Europa, levantó fuertes presiones en el Congreso para detener el desplazamiento de la industria doméstica. Así, a principios de los años 60, se estableció el primer prototipo de lo que luego sería un uso extendido en los años 70 y 80: los acuerdos de “restricciones voluntarias de las exportaciones”, o de “*market sharing*”. En efecto, estos acuerdos consistían en un reparto explícito del mercado que establecía cuotas de exportación por país de origen y por país de destino; esto es, en clara violación tanto del artículo II (principio de no discriminación) como del artículo XI (prohibición de cuotas de importación) del GATT. Para los países en desarrollo involucrados, la alternativa a esta suscripción “voluntaria” a los toques de exportación era la directa imposición unilateral de cuotas de importación por parte de los países desarrollados⁽⁴³⁾, los cuales a su vez negociaban este tipo de acuerdos para legitimar el desvío de sus compromisos multilaterales (Strange, 1979).

Así, en 1961 se suscribió el Acuerdo de Corto Plazo para el Comercio Internacional de Textiles de Algodón (ACP), y en 1962, el Acuerdo de Largo Plazo (ALP). Si bien la expiración del ALP se preveía para 1967, la competencia creciente de nuevos países en desarrollo y la utilización cada vez mayor de fibras sintéticas procuraron que el acuerdo original se profundizara aún más, con lo cual se llegó a abarcar a más países y a todo tipo de textiles en el Acuerdo Multi-Fibra (AMF) de 1974; también previsto para extenderse tan solo por cinco años, el AMF fue renegociándose periódicamente hasta convertirse en el Acuerdo de Textiles y Vestidos (ATV) en 1995⁽⁴⁴⁾.

39 En efecto, los EE.UU. absorbieron casi por entero el costo del crecimiento económico de Japón: cuando en el período 1957-1961 los EE.UU. representaban el 9,5% de las exportaciones del resto de los países del mundo, para Japón representaba el 25%; por el contrario, los principales cuatro países europeos, que en conjunto representaban el 20% de las exportaciones del mundo, para Japón significaban solo el 5,7%. De esta manera, en los EE.UU. fue germinándose la semilla que lentamente dio lugar al proteccionismo.

40 La situación de esta etapa dio lugar a una literatura denominada “nuevo proteccionismo” en los centros de investigación de los países desarrollados. Véase Strange (1979), Kalher (1985) y Nivola (1986).

41 La cantidad de países en desarrollo que destinaban una proporción de bienes textiles superior al 10% de sus exportaciones totales, pasaron de 13 en el período 1962-1964 a 24 en 1972-1974; en el caso de aquellos cuya proporción era superior al 5%, la cantidad pasó de 25 a 48 en el mismo lapso. Durante este período, los países en desarrollo pasaron de representar el 19,8% de las exportaciones mundiales de bienes textiles al 29,6%.

42 Estos son Brasil, Corea del Sur, Hong Kong, la India, Indonesia, Malasia, México, Singapur, Tailandia y Taiwán.

43 Los desvíos de los compromisos dentro del GATT no eran fácilmente recusables, dado que no existía un mecanismo de solución de controversias con la capacidad de *enforcement* como actualmente tiene la OMC.

44 Otros acuerdos de *market sharing* abarcaron los sectores de la siderurgia, la industria naval y hasta de los automóviles, aunque en estos casos las negociaciones fueron principalmente entre países desarrollados. Por otra parte, acuerdos de este tipo fueron realizados en sectores donde los países desarrollados no competían directamente, como los Acuerdos Internacionales del Café (AIC) que comenzaron en 1962.

Por su parte, los NIC comenzaron a ejercer una competencia inédita en otros sectores industriales de los países desarrollados, por lo que estos buscaron restringir el volumen de comercio a partir de un acuerdo multilateral que limitara el uso de los subsidios en las exportaciones. En efecto, los NIC habían podido competir, entre otros factores, merced a esta política de promoción⁽⁴⁵⁾. Los EE.UU., principalmente, comenzaron a presionar por la suscripción del Código de Subsidios en el marco del GATT. Si bien el contexto de la Guerra Fría, aún presente en esta etapa, impidió la aplicación del Código para el conjunto de los países en desarrollo⁽⁴⁶⁾, los EE.UU. pudieron inducir con éxito a que los principales NIC lo adoptaran⁽⁴⁷⁾.

En suma, en esta segunda etapa se exhibe otra característica principal del orden internacional: el desvío de las normas multilaterales de comercio por parte de los países desarrollados cuando los países en desarrollo adquirieron capacidades productivas que amenazaban con el desplazamiento de sus industrias, precisamente en una época caracterizada por la depresión económica mundial y las altas tasas de desempleo en los primeros. Las dos etapas siguientes no escaparon a las características principales de las dos primeras etapas, al compás de nuevos cambios que fueron aconteciendo en la estructura económica mundial.

3° etapa (1986-2007): profundización de la protección agrícola de los países desarrollados y compromiso de los países en desarrollo a su apertura comercial

La tercera etapa se inicia con la conclusión de la Guerra Fría, lo cual implicó no solo la confirmación de la hegemonía económica de los EE.UU. (en conjunto con el ascenso de Europa Occidental y Japón) sino también el paso a la hegemonía política. De hecho, gran parte del período seguido a la caída del bloque soviético ha sido descrito como de "unipolaridad" en las relaciones internacionales, por lo que esta etapa fue la más perjudicial para los países en desarrollo en la evolución del derecho internacional. En efecto, la institución de la OMC en 1995, como resultado de la Ronda Uruguay del GATT iniciada en 1986, implicó la profundización del alcance de aquellas normas multilaterales que solo eran provechosas a los intereses de los países desarrollados (Lavopa y Mango, 2014). En primer lugar, mientras que en el GATT se les exceptuaba de cumplir, la OMC extendió plenamente las normativas multilaterales de comercio sobre los bienes industriales al conjunto de los países en desarrollo; de esta manera, por primera vez en el orden internacional surgido en la posguerra se comprometió la apertura comercial de este grupo de países⁽⁴⁸⁾. En segundo lugar, la OMC restringió las condiciones en las cuales se puede hacer uso de las cláusulas de escape que la normativa del GATT laxamente permitía⁽⁴⁹⁾. En tercer lugar, la OMC amplió el alcance de las reglas comerciales con un abanico de nuevos acuerdos que, por la naturaleza de los temas, solo podían inducir a aumentar el volumen de exportaciones de los países desarrollados y el nivel de importaciones de los países en desarrollo: las regulaciones del comercio de servicios, de la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones relacionadas con el comercio. Por último, no debe pasarse por alto que la OMC se complementó con un Órgano de Solución de Diferencias con una alta capacidad de *enforcement* de los acuerdos, lo que acotó el margen de los Miembros para incumplir con las obligaciones.

Si bien, en contrapartida a estos nuevos acuerdos, los países desarrollados aceptaron incluir al sector agrícola en las normativas multilaterales de comercio⁽⁵⁰⁾, este *grand bargain* no fue sino un intercambio de sujeciones legales de los países en desarrollo por voluntades políticas de los países desarrollados (Ostry, 2002). En efecto, los nuevos acuerdos destacados únicamente diferenciaron las obligaciones asumidas por cada grupo de países en los "tiempos de implementación" de las normas multilaterales a la legislación interna, y aun así, estos tiempos eran demasiado

45 A modo de ejemplo, durante la década del 70, Brasil destinó subsidios por un valor del 25% de sus exportaciones de manufacturas, con lo que multiplicó por nueve sus exportaciones a los EE.UU. (Tussie, 2011).

46 Véase Lavopa y Mango (2014). El Código de Subsidios fue incorporado al GATT en 1979, pero los países en desarrollo no estaban obligados a sujetarse a estas normas.

47 Al igual que los acuerdos de *market sharing*, la alternativa de los NIC de no aceptar el Código de Subsidios era la posible retaliación unilateral que les podrían imponer los EE.UU.; por ejemplo, la aplicación de un derecho compensatorio que no estuviera regulado por un acuerdo internacional.

48 En efecto, los países en desarrollo podían "acceder" a las concesiones arancelarias otorgadas entre países desarrollados en el GATT sin otorgar concesiones propias a cambio, aun cuando se destacó que rara vez los primeros recibían los beneficios de las negociaciones comerciales entre los segundos. Por otra parte, en el GATT los países en desarrollo no solían ser acusados ante un tribunal de expertos en caso de restringir sus importaciones. Por el contrario, durante las dos primeras etapas del orden internacional la preocupación de los países desarrollados se centró en evitar un crecimiento excesivo de las exportaciones de los países en desarrollo.

49 Por ejemplo, los Acuerdos de Salvaguardia y de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias especifican las condiciones, los procedimientos y los mecanismos de rescacimiento para que un país pueda disponer de los artículos XIX y XX del GATT, los cuales permiten restringir las importaciones en caso de perjuicio a la industria doméstica o por motivos de salud pública, respectivamente. Los requisitos de estos acuerdos son tan onerosos que en ocasiones a los países en desarrollo les resulta prohibitivo disponer de ellos.

50 Algunos comentaristas consideraron esta inclusión como un acuerdo entre los países desarrollados para limitar la "guerra de subsidios" que se daba en este sector.

cortos y arbitrarios como para presumir una preocupación por las necesidades de los países en desarrollo⁽⁵¹⁾. Por el contrario, el Acuerdo sobre la Agricultura supuso la profundización de los esquemas de protección agrícola de los países desarrollados. En primer término, los aranceles consolidados en la OMC resultaron más altos de los que aplicaban, sin obligaciones asumidas, al inicio de la Ronda Uruguay (de por sí altos); en segundo término, el límite máximo establecido para los subsidios a la producción también superó la media de los valores históricos⁽⁵²⁾, en tercer lugar, a diferencia de los tiempos de implementación previstos en los otros acuerdos, la reducción a los subsidios a la exportación fue un mero compromiso político de “continuar con las negociaciones”⁽⁵³⁾.

Por último, cabe destacar que el AMF, suscripto en la segunda etapa del orden y previsto para expirar en 1994, se cambió por el ATV, lo que significó de hecho una nueva prolongación del mismo tipo de acuerdo de *market sharing* por diez años más. Ahora bien, es interesante destacar que a pesar de que la etapa de la unipolaridad resultó largamente perjudicial para los países en desarrollo en términos de la evolución del derecho internacional, el impacto sobre el balance comercial de este grupo estuvo compensado en la primera década del 2000 debido a la irrupción de China en las importaciones mundiales, los altos precios de los *commodities* y el crecimiento económico mundial más fuerte desde la posguerra. Sin embargo, en los últimos años todas estas características comenzaron a evanecerse, y sobre todo fruto del descenso en la tasa de crecimiento mundial, lentamente se está consolidando una cuarta etapa dentro del orden internacional.

4° etapa (2008 – presente): crisis internacional, proteccionismo sofisticado y “forum shopping”

La cuarta etapa se inaugura a partir de dos fenómenos recientes en la economía mundial, por lo que aún no están materializados (es decir, expresados en el derecho internacional) los brotes proteccionistas de los países desarrollados. Estos fenómenos son la crisis económica desatada en 2008 y la parálisis de las negociaciones en la OMC. Tal como sucedió en la segunda etapa, se puede entrever una latente disposición de los países desarrollados a desviarse de las normas multilaterales de comercio cuando, en una época de depresión económica mundial, aumenta la competencia de los países en desarrollo.

Así como en la década del 70, la crisis económica que comenzó en 2008 hizo resurgir las banderas del proteccionismo; si bien el rebrote proteccionista no fue un patrón exclusivo de los países desarrollados, lo es el hecho de buscar, como entonces, la suscripción de nuevos acuerdos internacionales que legitime el desvío de los compromisos de la OMC. Por su parte, la parálisis de las negociaciones en esta institución imposibilita que estos desvíos se hagan en dicho marco, como sucedió con los acuerdos de *market sharing* implementados en el GATT. Así, a partir del 2008 comenzó a tomar impulso la estrategia por parte de los países desarrollados de multiplicar los foros negociadores, lo que tornaría más compleja la expresión “proteccionismo consolidado” al entrecruzar diferentes normas provenientes de distintos ámbitos. Dado el estado emergente de esta etapa, en lo que sigue sólo se destacarán dos de las estrategias que apuntan a desviarse de las normas de comercio.

En primer lugar, ante la cantidad de disciplinas que impiden la restricción del comercio por vías más “tradicionales”, emerge con fuerza un proteccionismo “sofisticado”, como es el caso del “proteccionismo verde”. Esta forma de proteccionismo tiene en cuenta la aplicación de diversas medidas restrictivas al comercio, aun en contra de la letra de la OMC, en función de estándares ambientales que los mismos países desarrollados definen, tanto en su propio seno como en organizaciones más afines a sus intereses⁽⁵⁴⁾. Así, por ejemplo, las medidas sobre “procesos y métodos de producción” restringen las importaciones de los bienes que han sido producidos bajo procesos definidos como “contaminantes”, motivo por el cual se desvían de las normas asumidas en la esfera multilateral⁽⁵⁵⁾. Por consiguiente, dado que los procesos de producción dependen por lo general de las características propias de un país, el proteccionismo ambiental termina violando el principio rector de la no discriminación. Obviamente, los principales perjudicados por las restricciones ambientales son los países en desarrollo, lo que pone de manifiesto aquel rasgo de disminución de las importaciones de los países desarrollados cuando los primeros aumentan su

51 Los tiempos de implementación fueron, por lo general, de 4 años para los países en desarrollo y de 8 años para los países menos adelantados. En algunos casos, las normas multilaterales tuvieron que ser implementadas sobre la base de los fallos del Órgano de Solución de Diferencias, por ejemplo, los casos paradigmáticos de Brasil-Autos (1996), Indonesia-Autos (1996) e India-Autos (1998).

52 Asimismo, se dejó una gran flexibilidad para intercambiar la naturaleza del subsidio desde las cajas restringidas (las cajas ámbar y azul) a la caja irrestricta (la caja verde).

53 Así, hubo compromisos de eliminar los subsidios a la exportación agrícola en los años 2000, 2005 y 2013, pero en todos los casos el resultado fue una nueva postergación de las negociaciones.

54 La mayor afinidad hacia los países desarrollados se debe tanto por la exclusividad de la organización (v.g., OCDE) como por la mayor capacidad técnica de sus negociadores (v.g., OACI).

55 Para un análisis acabado sobre el “proteccionismo verde”, véase Lottici *et al.* (2013). En este trabajo se destacan las normas ambientales, definidas y en definición, que se “entrecruzan” con las normas de la OMC.

participación en las exportaciones industriales mundiales.

En segundo lugar, en los últimos años cobraron relevancia las negociaciones por los denominados “mega-acuerdos regionales”, los que por su naturaleza tienen nuevamente como objetivo consolidar normas que aumenten las importaciones de los países en desarrollo y que protejan las industrias —en este caso, las de alto valor agregado— de los países desarrollados. Como describe CEPAL (2013), los mega-acuerdos apuntan a constituir un marco de derecho internacional para las mentadas cadenas globales de valor, con lo cual se profundizarían las normas sobre los servicios, las inversiones y la propiedad intelectual; en el estado del arte, esto volvería a significar la consolidación en el derecho internacional de un patrón de comercio mayormente beneficioso a los países desarrollados⁽⁵⁶⁾.

En suma, el orden económico internacional surgido en la posguerra y aún vigente con sus matices determinó un marco bien definido para el comercio: la expresión de normas que favorecieron los intereses sectoriales de los países desarrollados, y el desvío de esas normas cuando los países en desarrollo generaron las capacidades productivas que, bajo las expresiones regentes, amenazaron con desplazarlos. En lo que sigue, se expondrán cuáles fueron las principales consecuencias para los países en desarrollo, en términos de sus balances comerciales, del proteccionismo consolidado de los países desarrollados. Dado que en la etapa de posguerra la proporción de los bienes agrícolas en las exportaciones de los países en desarrollo era del 56,7%⁽⁵⁷⁾, el énfasis estará puesto en el comercio agrícola.

3.3. Efectos del proteccionismo consolidado en el balance comercial de los países en desarrollo

El Gráfico 1 que se presentó en la sección 3.1 muestra que seis países desarrollados y China acapararon sistemáticamente, en el período 1952-2013, alrededor de un tercio del superávit mundial. Sin embargo, ello no implica que en el interior de este grupo de países no existieran comportamientos disímiles a lo largo de todo el período. En la primera etapa del orden internacional (1945-1967), los EE.UU., único emisor de divisas en esos años según los Acuerdos de Bretton Woods, mantuvo un superávit comercial permanente. En las siguientes tres etapas del orden, cuando los EE.UU. revirtieron esta posición, otros países desarrollados emergieron con saldos positivos permanentes en el balance comercial, entre los que se destacan Alemania, Japón y, en los últimos años, China. Precisamente, la ruptura de los Acuerdos de Bretton Woods permitió que las monedas de estos países adquieran las funciones de divisas. Asimismo, cabe destacar que a medida que el déficit comercial de los EE.UU. se fue expandiendo respecto a su PIB, lo mismo sucedió con el superávit comercial del resto de los países desarrollados y China⁽⁵⁸⁾.

Con respecto al rol de los EE.UU. en la primera etapa, el Cuadro 2 revela que en el período 1957-1967, el principal importador mundial y único emisor de la divisa registró un superávit comercial con 43 de los 75 países en desarrollo más importantes⁽⁵⁹⁾. Por el contrario, cabe mencionar que en este mismo período, los EE.UU. mantuvieron una relación comercial deficitaria con Alemania y Japón. En este punto, no debe olvidarse la capacidad de autoabastecimiento agrícola de los EE.UU, ni tampoco que estos bienes se encontraban excluidos de las normas del GATT, habida cuenta de la importancia del sector agrícola de los países en desarrollo tanto en sus exportaciones totales como en las exportaciones mundiales del período. Los EE.UU registraban superávit sectorial con 29 de los 43 países con los que mantenían superávit comercial. Y de los 37 países con los cuales los EE.UU. registraban un déficit sectorial, con 15 de ellos el balance comercial era superavitario.

56 El grueso de los beneficios de la cadenas globales de valor quedan en manos de los países desarrollados, mientras que los países en desarrollo aportan mayormente en los eslabones de menor valor agregado (Dalle *et al.*, 2013).

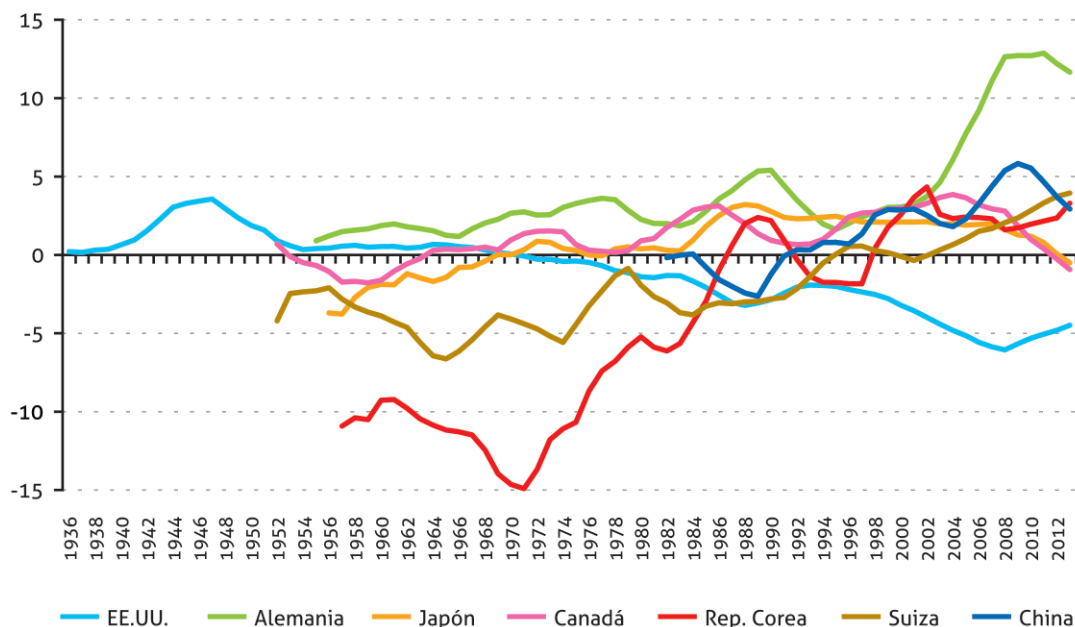
57 Valor de la mediana para el total de los países en desarrollo. Para el conjunto de los 75 más importantes, en función de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales, la mediana era del 49,6%.

58 Japón ingresa en déficit tras el accidente de Fukushima en 2011, dado que tuvo que satisfacer su demanda de energía a partir de las crecientes importaciones de combustibles.

59 Estos 75 países representaban el 64% de las exportaciones totales de los países en desarrollo.

Gráfico 2

Balance comercial de 6 países desarrollados y China en porcentaje sobre PIB



Nota: valores en media móvil de los últimos 5 años.

Fuente: CEI en base a OMC y FMI

Cuadro 2

Balance Comercial de EE.UU. con principales PED período 1957-1967

Balance comercial de los EE.UU. con principales PED*	Total comercio		Comercio agrícola**	
	Cantidad	Exportaciones (en % expo. mundiales)	Cantidad	Exportaciones (en % expo. agrícolas mundiales)
Superávit	43	19,9	38	14,9
Déficit	32	11,2	37	27,7
Total	75	31,1	75	42,6

* Incluye a Tigres Asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong y Singapur) y China.

** El período corresponde a 1962-1967.

Notas: Valores en promedio anual.

Los 75 PED más importantes son considerados a partir de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales.

Fuente: CEI en base a ONU, COMTRADE Y FAO

Sin embargo, en ese mismo período, el cuadro para los mismos 75 países en desarrollo en relación con Europa Occidental era sustancialmente diferente. En el Cuadro 3 se observa que, a excepción de Francia, los principales países europeos invertían, respecto de los EE.UU., la cantidad de países con los cuales mantenían un déficit comercial. Más aún, ello se podía explicar por los importantes déficits en el sector agrícola. Por ejemplo, Alemania mantenía un déficit sectorial con 65 de estos países en desarrollo, e Italia, con 64. Inclusive Francia, que registraba superávit comercial con 46 países, y el Reino Unido, quien importaba preferencialmente los productos originados al interior del bloque "imperial" de la Commonwealth⁽⁶⁰⁾, registraban un déficit del sector agrícola con 53 y 58 países respectivamente. Los principales países europeos mantenían superávit sectorial sólo con aquellos países que no exportaban en abundancia este tipo de productos⁽⁶¹⁾. En este sentido, aun con el retroceso de su importancia como centro de producción mundial con respecto al siglo XIX, el viejo continente seguía representando el principal mercado de destino para los bienes que predominantemente exportaban los países en desarrollo.

Cuadro 3 Balance Comercial de Europa Occidental con principales PED

Balance comercial de países europeos con principales PED*		Total comercio				Comercio agrícola			
		Cantidad		Exportaciones (en % expo. mundiales)		Cantidad		Exportaciones (en % expo. agrícolas mundiales)	
		1962-1967	1997-2002	1962-1967	1997-2002	1962-1967	1997-2002	1962-1967	1997-2002
Reino Unido	Superávit	33	41	9,0	13,0	16	43	2,8	8,0
	Déficit	42	34	17,5	22,9	58	32	39,8	27,5
Alemania	Superávit	35	50	12,2	20,7	8	37	0,4	4,8
	Déficit	40	25	14,3	14,9	65	38	42,2	30,7
Francia	Superávit	46	44	15,0	18,0	20	47	4,6	8,7
	Déficit	29	31	11,5	17,9	53	28	38,0	26,8
Italia	Superávit	31	49	10,7	20,1	11	37	0,8	4,9
	Déficit	44	26	15,8	15,8	64	38	41,8	30,6
Total		75	75	26,5	35,9	75	75	42,6	35,5

* Incluye a Tigres Asiáticos (Corea del Sur, Hong Kong y Singapur) y China solo en el periodo 1962-1967.

Notas: Valores en promedio anual.
Los 75 PED más importantes son considerados a partir de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales.

Fuente: CEI en base a ONU, COMTRADE Y FAO

Tres décadas más tarde, en el período 1997-2002, este cuadro se revirtió notoriamente. En 1968 entró en vigor la PAC acordada seis años antes, lo que provocó dos grandes efectos en el saldo comercial de los países en desarrollo con los principales países de Europa Occidental. En primer lugar, el esquema de protección agrícola permitió que los países europeos comenzaran a sustituir consumo de los bienes provenientes de los países en desarrollo por consumo de bienes de producción propia y en menor medida, de los países Miembros de la Comunidad. El principal indicador de ello es la disminución de los déficits agrícolas presentado en el Cuadro 1 en la sección 3.2: de un déficit superior al 4% con respecto al PIB en 1962-1967, Alemania y el Reino alcanzaron un *ratio* menor al 1% en 1997-

60 Donde participaban importantes exportadores agrícolas como Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

61 Ello es visible por su bajo peso en las exportaciones mundiales agrícolas.

2002; partiendo de un valor más bajo, Italia alcanzó una proporción similar. Por su parte, Francia directamente logró revertir su condición deficitaria. A juzgar por el aumento en la cantidad de países con los cuales registraron superávit, la disminución de los déficits sectoriales de los principales países europeos afectó los balances comerciales de los países en desarrollo. El Recuadro 1 describe la sustitución de consumo en trigo, maíz, carne avícola y carne vacuna.

En segundo lugar, en virtud de los subsidios a las exportaciones implicadas en la PAC, los cuatro principales países europeos comenzaron a registrar un superávit sectorial con varios de estos mismos países en desarrollo que anteriormente registraban déficit, lo cual agravó la afectación sobre los balances comerciales de los últimos. Así, Alemania pasó de tener superávit en el sector agrícola con solamente 8 de ellos en el período 1962-1967, a 37 en el período 1997-2002; Francia, de 20 a 47; el Reino Unido, de 16 a 42; e Italia, de 11 a 35. A decir por su peso en las exportaciones mundiales, los países en desarrollo que más sufrieron la reversión de los flujos de comercio fueron los de menor tamaño, aquellos que la literatura destaca como países que tienen dificultades para acceder al crédito internacional de modo de financiar tales déficits. Como simple indicador de las consecuencias de la PAC, los cuatro países europeos aumentaron su peso en las exportaciones mundiales agrícolas del 10,7% en 1962-1967 al 21,4% en 1997-2002, mientras que los 75 países en desarrollo más importantes la redujeron del 42,6% al 35,5%⁽⁶²⁾.

En este sentido, aquel “privilegio exorbitante” de los países desarrollados de poder “consumir por encima de sus capacidades” nunca fue, por regla general, un canal por donde los países en desarrollo pudieran adquirir las divisas necesarias para realizar sus transacciones internacionales. Cuando dicho privilegio se concentraba exclusivamente en los EE.UU., en la etapa donde regían los Acuerdos de Bretton Woods, este país acaparaba un tercio del superávit comercial mundial, por lo que la liquidez internacional era provista a partir de la inversión extranjera directa o, solo en el caso de algunos de los países menos adelantados, mediante fondos de cooperación internacional (Cohen, 1989). Fue recién con la ruptura de los Acuerdos de Bretton Woods que los EE.UU. comenzaron a vivir “por encima de sus capacidades”; sin embargo, quienes comenzaron a acaparar un tercio del superávit mundial fueron el resto de los países desarrollados que, sostenidos por su peso en el FMI y por la venia del derecho privado expresado en el rol de las agencias calificadoras de riesgo, lograron la capacidad de emitir divisas. Aun contando con el privilegio que el aspecto monetario les otorga, los países desarrollados optaron en su lugar por consolidar sus intereses proteccionistas y priorizar el superávit comercial.

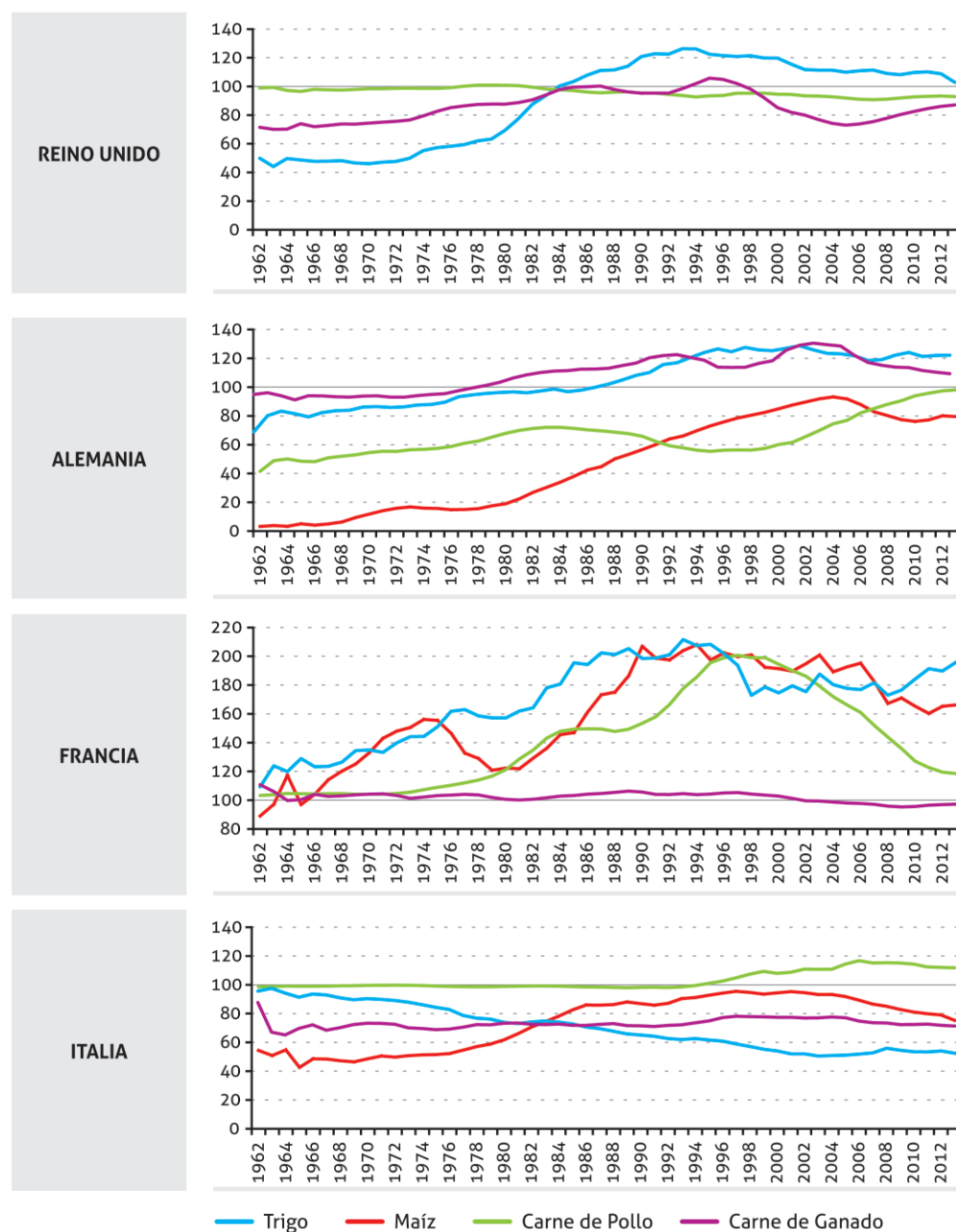
El principal resultado de esta característica del orden vigente fue la disminución de la importancia del comercio “Norte-Sur” respecto a la “añorada” época del patrón oro, aquella a la que se aspiraba retornar en las Conferencias Internacionales de mediados de los años 40. Del Gráfico 3 puede desprenderse que la proporción de las importaciones del G7 originadas en los países en desarrollo (excluyendo a China de este grupo), y en sectores diferentes de los de la energía y los minerales –productos que no sufren restricciones a la importación– recién en la última década superó (levemente) los valores previos a la década del 60, período en el cual, como se describió, se estaba consolidando el proteccionismo comercial de los países desarrollados, sobre todo en el sector agrícola. En efecto, es en este sector donde se explica gran parte de la pérdida relativa del comercio “Norte-Sur”. Por su parte, en el tan mentado aumento de las exportaciones de los países en desarrollo de la primera década del 2000, las destinadas al G7 se concentraron principalmente en las exportaciones de China y en las exportaciones de combustibles.

62 Los EE.UU. merced a su propia política de subsidios contenida en el Acta de Agricultura, disminuyó solo levemente su participación en las exportaciones agrícolas mundiales, del 15,8% al 13,2%.

Recuadro 1

Producción doméstica en consumo nacional en porcentaje

Sobre la base de datos de la FAO, es posible construir un indicador que aproxime cuál es la proporción de la producción doméstica en el consumo total de un país para determinados bienes agrícolas. El dato de producción se extrae directamente de la base de datos del organismo, mientras que el cálculo del consumo se realiza sumando las importaciones y restando las exportaciones del dato de producción. El cálculo del consumo es solo aproximado, dado que falta añadir las variaciones de los stocks. Teniendo en cuenta este indicador, se puede destacar que los cuatro principales países europeos aumentaron progresivamente la proporción de la producción doméstica en el consumo total en cuatro de los principales productos agrícolas mundiales: trigo, maíz, carne avícola y carne vacuna. Posterior a la entrada en vigor de la PAC, Alemania y el Reino Unido, los principales importadores mundiales de productos agrícolas en la década del 60, alcanzaron niveles cercanos al autoabastecimiento. En el caso de Francia, al llegar a producir el doble de lo que consume, la PAC le permitió consolidarse con una orientación fuertemente exportadora.

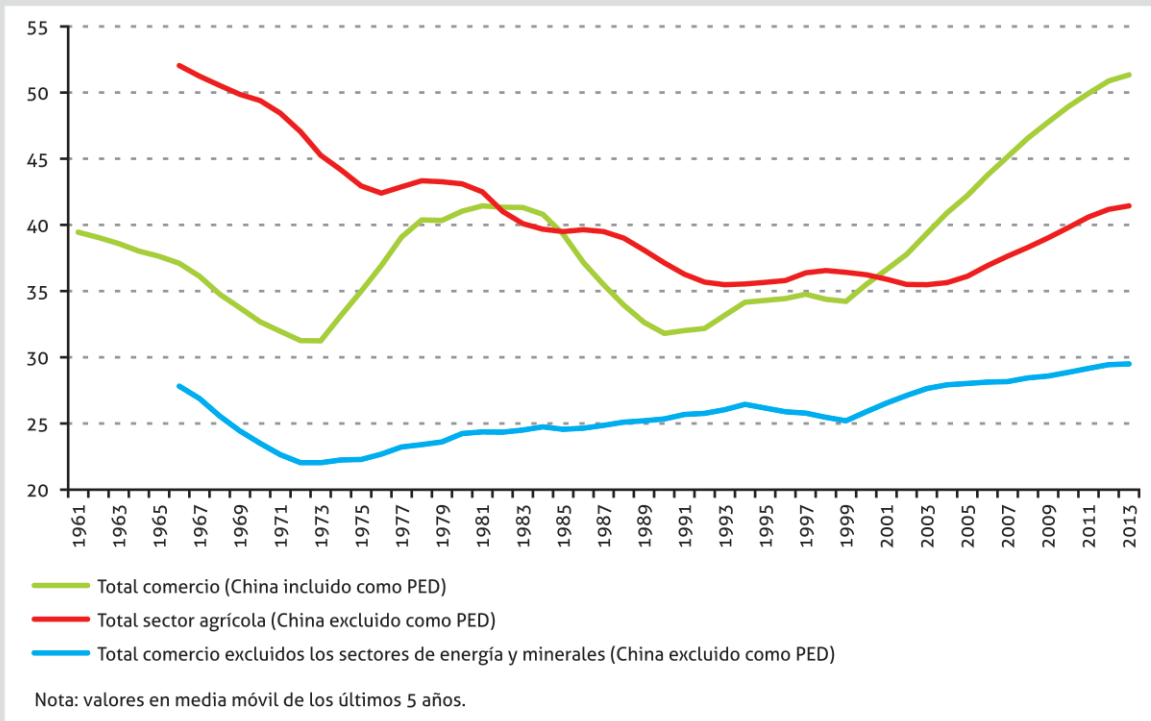


Nota: cuando el indicador es menor a 100, el país es importador neto del bien. Cuando el indicador alcanza 100, el país logra el autoabastecimiento del bien. Cuando el indicador es mayor a 100, el país es un exportador neto del bien.

Fuente: CEI en base a FAO

Gráfico 3

Importaciones del G7 originadas en los PED en porcentaje sobre importaciones totales



Fuente: CEI en base a COMTRADE

Entretanto, los países en desarrollo registraron déficits comerciales sistemáticos. Si bien es cierto que durante la última década estos países se beneficiaron no solo por los precios altos de los *commodities* sino también por el crecimiento del comercio "Sur-Sur" (Lavopa y Mango, 2014), este cuadro no debe ser motivo de aliento para este grupo de países. En efecto, China, la gran responsable de este nuevo patrón de comercio y quien recientemente ha ingresado en la experiencia de convertir su moneda en divisa, también asoma como un país con claros rasgos superavitarios. Y aun cuando el crecimiento de China ha sido considerado por buena parte de la literatura como una ventana para el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo en el sector agrícola, este país presenta niveles de déficit sectorial reducidos si se lo compara con aquellos que registraban los países europeos en la década del 60. Asimismo, no se debe olvidar que el comercio de bienes agrícolas continúa sujeto a normas multilaterales relativamente más laxas respecto del comercio de bienes industriales, y que en dicho marco, China cuenta con sus propias políticas internas para alcanzar el autoabastecimiento sectorial en las próximas décadas⁽⁶³⁾.

63 Por ejemplo, la Academia de Ciencias Agrícolas de China afirma que debido a las políticas aplicadas, para 2020 se prevé una elevada tasa de autosuficiencia en arroz, trigo, carne, soja y aceites comestibles. Por otra parte, el aumento de la influencia de la India en la economía mundial también marca una preocupación para las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, dado que este país pudo acordar en la OMC, dentro del denominado "paquete de Bali", una normativa que le permite expandir los subsidios a sus agricultores.

Cuadro 4

Balance Comercial de China con principales PED

Balance comercial de China con principales PED	Total comercio				Comercio agrícola			
	2004-2007		2010-2013		2004-2007		2010-2013	
	Cantidad	Expo. (en % expo. mundiales)	Cantidad	Expo. (en % expo. mundiales)	Cantidad	Expo. (en % expo. mundiales)	Cantidad	Expo. (en % expo. mundiales)
Superávit	50	15,9	51	20,8	58	16,8	52	11,2
Déficit	25	12,8	24	12,2	17	18,9	23	30,0
Total	75	28,7	75	33,0	75	35,7	75	41,2
Importaciones de China (en % impo. mundiales)	6,3		9,6		4,1		6,7	
Balance comercial de China (% sobre PIB)	5,1		2,7		-0,9		-1,0	

Notas: Valores en promedio anual.
Los 75 PED más importantes son considerados a partir de la participación de sus exportaciones en las exportaciones mundiales.

Fuente: CEI en base a ONU, COMTRADE Y FAO

En suma, los países en desarrollo sufrieron, a lo largo del orden económico internacional vigente, los efectos de otra posición de privilegio de los países desarrollados, normalmente nunca destacada en la literatura económica: el privilegio de haber consolidado en el derecho internacional sus intereses sectoriales. El correlato principal para los países en desarrollo fue la ineludible adquisición sistemática de deuda externa, de modo de financiar sus déficits comerciales. De esta manera, resulta necesario formular el problema de la transferencia en el período actual: ¿cómo hacen los países en desarrollo, en su conjunto, para cancelar efectivamente sus deudas externas si no pueden obtener los recursos propios en la relación comercial con los países emisores de divisas?

4. El Ciclo-D de los países en desarrollo en el orden económico internacional vigente

La literatura del endeudamiento externo, por regla general, centra su atención desde un plano individual, juzgando la capacidad (y en este sentido, la probabilidad) de los países en desarrollo para pagar sus deudas contraídas, en función de la evolución de sus exportaciones, el nivel de sus reservas internacionales, su calidad institucional o su historial de *default*, entre otros factores. Por el contrario, no es frecuente encontrar análisis desde un plano sistémico, en el cual se resalte que por definición misma del orden internacional, el conjunto de los países en desarrollo no puede cancelar la deuda externa. En el Gráfico 1 se destacó que el grupo de países en desarrollo giró alrededor del déficit comercial en todo este período, lo que necesariamente implicó la permanente adquisición de deuda externa para financiarlo. Y dado que esta deuda posteriormente debió ser repatriada en suma a sus correspondientes retribuciones, los períodos en donde se observa una transferencia de capital desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados, lejos de ser una paradoja, son un corolario directo del orden económico

internacional vigente⁽⁶⁴⁾. Ahora bien, esta transferencia debe hallar un punto de corte, a menos que los países en desarrollo acumulen indefinidamente una deuda externa que, al disponer de una proporción cada vez mayor de divisas a su servicio en lugar de destinarlas a las importaciones esenciales para el crecimiento económico o para el consumo doméstico, haría inviable políticamente la dinámica de cualquier país. Este punto de corte no es otro que el *default* sobre una parte de los servicios de la deuda, sea en términos de retrasos, reestructuraciones, cesaciones o condonaciones⁽⁶⁵⁾.

En este sentido, el orden económico internacional vigente desde la posguerra augura la formación de un ciclo recurrente y de mediano plazo en la dinámica de crecimiento de los países en desarrollo, al que denominaremos Ciclo-D: déficit, deuda y *default*. En lo que sigue, se describirá este Ciclo-D y se presentarán una serie de datos que ayuden a sostener el argumento.

4.1. Las características del Ciclo-D

El Ciclo-D comienza con un momento en el cual el país en desarrollo A busca activamente su industrialización. A tal fin, se inserta en el orden económico internacional exportando productos primarios a los países desarrollados y utilizando las divisas adquiridas para la importación de los insumos y los bienes de capital esenciales para el proceso industrial, los cuales son originados por el segundo grupo de países. Sin embargo, sobre la base del "proteccionismo consolidado", las exportaciones con destino a los países desarrollados se encuentran restringidas, por lo que en una primera etapa del proceso de industrialización, el país en desarrollo A tiene que importar por un valor mayor a lo exportado. El Gráfico 4 muestra, para 97 países en desarrollo durante el período 1977-2002⁽⁶⁶⁾, el par de observaciones anuales entre el balance comercial y el crecimiento del PNB. En forma estilizada, se puede destacar que, en la tendencia, a medida que aumenta el déficit comercial, aumenta el crecimiento del PNB. En efecto, la línea en diagonal indica que déficits comerciales altos se corresponden con crecimientos del PNB alrededor del promedio del período para cada país, mientras que superávits comerciales altos se correlacionan con el estancamiento. La intuición detrás de esta relación estilizada es que, dado que la producción industrial necesita de importaciones esenciales y que los países desarrollados mantienen limitado el acceso de los productos primarios, el país A deberá incurrir en un déficit comercial para lograr el crecimiento económico; esto es, la primera etapa del Ciclo-D. Como resultado, este país comenzará un proceso de acumulación de deuda externa para financiar el crecimiento económico.

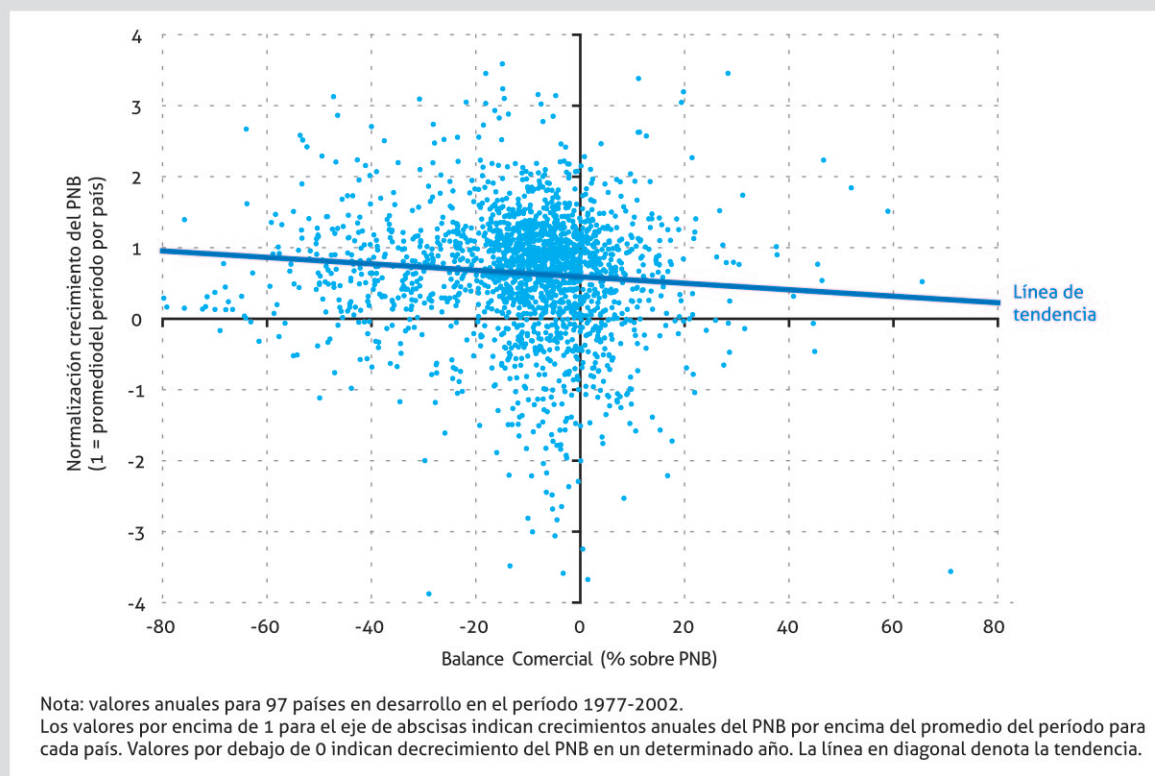
64 La "paradoja de Lucas" consistía en que ante la menor relación capital/trabajo en los países en desarrollo, los capitales de los países desarrollados debían fluir hacia éstos en busca de mayores tasas de rentabilidad.

65 Esto no implica que no existan determinados países en desarrollo que por la naturaleza de los bienes que exportan no sufran de restricciones comerciales y por ende, no tiendan al déficit comercial sistemático (como puede ser el caso de los países petroleros); o que existan países en desarrollo que, por su relación política con los países centrales, puedan financiar sus déficit comerciales con poca afectación sobre sus primas de riesgo. En efecto, esto último fueron los casos de Corea del Sur y de Australia entre las décadas de 1960 y 1980. Es interesante notar que para la literatura ortodoxa, esto se debió a la "calidad institucional" de ambos países antes que a las relaciones políticas que mantenían con los EE.UU. y el Reino Unido.

66 La elección del período se debe, en primer lugar, a la disponibilidad de información, y en segundo lugar, para desafectar del análisis a los años caracterizados por un alto valor en el precio de los *commodities*.

Gráfico 4

Balance comercial y crecimiento de los PED período 1977-2002

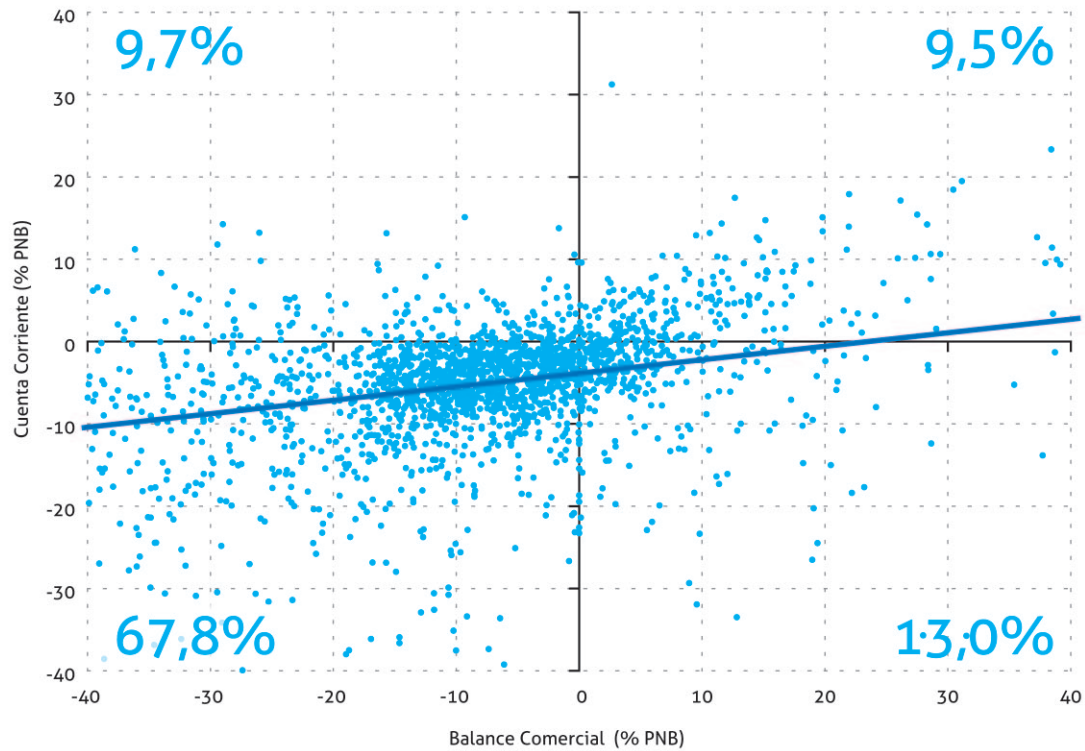


Fuente: CEI en base a BANCO MUNDIAL

Pasado un determinado lapso, el país en desarrollo A ingresa en la segunda etapa del Ciclo-D. Aquí, el país en cuestión deberá hacer uso de las divisas no solo para adquirir las importaciones esenciales a la producción industrial, sino también para el repago de la deuda externa contraída en la etapa anterior, sumado a sus retribuciones. Sin embargo, ante la creciente participación del valor de los servicios de la deuda en el valor de las exportaciones totales del país A, la utilización de las divisas obtenidas se redirigen cada vez más a afrontar los compromisos de la deuda pasada y obligan a reducir las importaciones de los bienes esenciales para el crecimiento industrial; en tal sentido, la disminución de las importaciones revierte la balanza comercial a superavitaria. De esta manera, se entiende del Gráfico 4 por qué en los años en que registraron superávit comercial, en un 28% de los casos los países en desarrollo también registraron un decrecimiento del PNB en el período 1977-2002. Ahora bien, el superávit comercial no impide un déficit por cuenta corriente: en efecto, los servicios de la deuda sobrepasan a los ingresos por exportaciones, restringidas aún por el proteccionismo consolidado de los países desarrollados. Así, se aprecia en el Gráfico 5 por qué en el 58% de los casos en que se registró un superávit comercial, se presentó por el contrario un déficit de cuenta corriente. Naturalmente, este déficit de cuenta corriente también debe ser financiado por medio de nuevas adquisiciones de deuda, por lo que el proceso de endeudamiento persiste en el país en desarrollo A; sin embargo, en esta segunda etapa, el país resigna la deuda en pos del crecimiento económico y prevalece el canje de deuda pasada por deuda nueva.

Gráfico 5

Balance comercial y saldos de cuenta corriente de los PED período 1977-2002



Nota: valores anuales para 97 países en desarrollo en el período 1977-2002.
La línea en diagonal denota la tendencia.
Los porcentajes dentro de cada cuadrante indican la proporción de observaciones sobre el total.

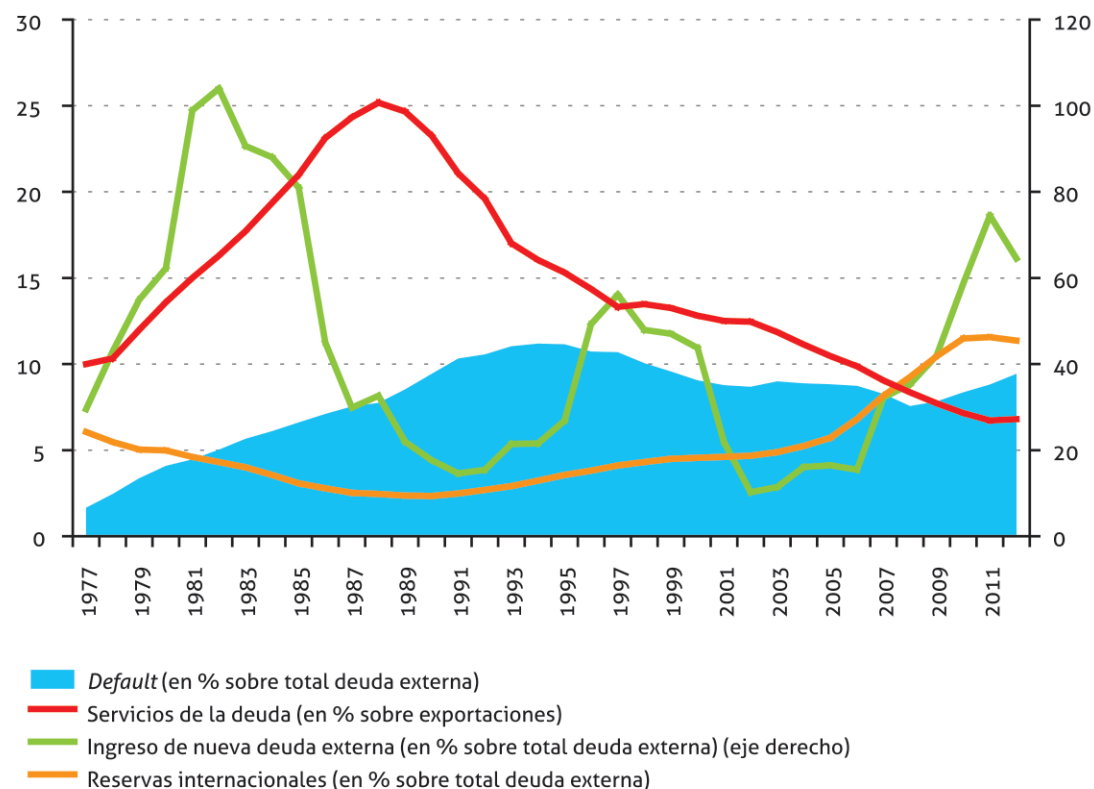
Fuente: CEI en base a BANCO MUNDIAL

Sin embargo, este proceso de endeudamiento, en primer término para el financiamiento de los déficits comerciales y el correspondiente crecimiento económico, y en segundo término para el repago de la deuda contraída en la primera ocasión, no puede ser perpetuo. En primer lugar, debido a las condiciones internas, que estarán manifestadas en los altos niveles de desempleo; en segundo lugar, a razón también de las condiciones externas, que serán reflejadas por las bajas calificaciones crediticias y las mayores primas de riesgo, lo que implica el crecimiento de los servicios de la deuda en función de los intereses corrientes. Por tanto, de no mediar cambios en las características vigentes del orden económico internacional, se ingresará a la última etapa del Ciclo-D, donde para poder volver a disponer de las divisas para las importaciones esenciales al crecimiento económico, el país en desarrollo A debe necesariamente acudir al *default* de una parte de los servicios de la deuda.

Gráfico 6

Indicadores de deuda de los PED

período 1977-2002



Nota: valores en mediana de promedio móvil de los últimos 5 años para 141 países en desarrollo. El default es calculado como la suma de los retrasos, reestructuraciones, condonaciones de los servicios de la deuda y los préstamos del FMI por encima de la cuota del país. Esto último es en base a la metodología utilizada por Kraay y Nehru (2006). Las cesaciones de pagos están incluidas dentro de los retrasos. Los servicios de la deuda se componen únicamente de las transferencias realizadas. La parte en *default* que no ha sido abonada en un año corriente, no entra en el cálculo.

Fuente: CEI en base a BANCO MUNDIAL

El Gráfico 6 muestra que en cada año del período 1977-2012, la mayoría de los países en desarrollo registraron alguna forma de *default* de una parte de sus deudas externas por un valor promedio de entre 5% y 10% del stock total⁽⁶⁷⁾. Estos episodios de *default* están contemplados por los países desarrollados, normalmente los acreedores de dicha deuda. En efecto, estos últimos deben elegir entre perder mercados de exportación para sus bienes industriales (pérdidas reflejadas en el superávit comercial de los países en desarrollo en la segunda etapa del ciclo), el desplazamiento de parte de sus industrias domésticas (lo cual sería efecto de derribar el proteccionismo consolidado y proveer de recursos propios a los países en desarrollo por el canal de sus importaciones), o dar su consentimiento a que estos no respeten con precisión la letra de los contratos asumidos, consentimiento que se otorga de manera bilateral o en el marco del FMI y el Banco Mundial⁽⁶⁸⁾. Entre las tres opciones, la última suele ser la menos perjudicial para sus propios niveles de empleo, y por ende, la más observada desde la crisis de la deuda latinoamericana en los 80.

67 Promedio calculado como la mediana.

68 No solo a partir de préstamos por encima de la cuota del país, sino también con diversas iniciativas globales lanzadas desde estas y otras organizaciones. Como ejemplo, se recuerda el Plan Brady de fines de los 80, la Heavily Indebted Poor Country Initiative en 1996 y la Multilateral Debt Relief Initiative de 2006.

5. Conclusiones

A finales de la década del 20, Keynes preguntaba cómo Alemania iba a cumplir con las reparaciones de la guerra si los acreedores no permitían el acceso de los productos germanos a sus mercados domésticos, canal primario para que este país consiguiera las divisas necesarias para la cancelación efectiva de la deuda. En este artículo se intentó reflejar que, casi un siglo después, el problema de la transferencia de Keynes sigue latente, pero que la atención debe girar hacia los países en desarrollo. En efecto, aun cuando el orden económico internacional surgido a mediados de la década del 40 tuvo por objeto dismantelar el esquema proteccionista propio del período de entreguerras, las características de la nueva hegemonía, los EE.UU., impidieron alcanzar el ansiado retorno al libre comercio de la época del patrón oro. El problema fundamental, para los países en desarrollo, fue que los intereses internos de los EE.UU. debían priorizar el crecimiento del comercio entre los países desarrollados, por lo que la fuerza remanente del polo proteccionista se volcó hacia el primer grupo de países.

Mientras que en las primeras etapas del orden (1947-1986) la preocupación de los países desarrollados solo se centró en limitar las exportaciones de los países en desarrollo, con el surgimiento de la OMC, aquellos lograron también que estos últimos países comprometieran el aumento de sus importaciones en el derecho internacional. En este sentido, al limitar sus exportaciones y pujar por sus importaciones, el accionar de los países desarrollados acentúa el problema de la transferencia de los países en desarrollo en la etapa vigente. Además, debido a que tanto los altos precios de los *commodities* como las fuertes tasas de crecimiento económico mundial se evanecen, el panorama para las cuentas externas de los últimos no se avizora apacible para las próximas décadas.

El orden económico internacional vigente es hostil a que los países en desarrollo, en su conjunto, puedan encauzar un proceso sostenido de crecimiento industrial, pero también lo es respecto de que encaren un proceso de desendeudamiento efectivo. Mientras los países desarrollados sean renuentes a canalizar las divisas que emiten por la vía del déficit comercial, y mientras además vigilen activamente que los países en desarrollo no falten a sus compromisos asumidos de apertura comercial, estos últimos no podrán realizar ninguno de estos procesos. En consecuencia, este grupo de países estará atrapado en un ciclo recurrente y de mediano plazo de déficit, deuda y *default* (el Ciclo-D), a menos que puedan transitar con éxito hacia alguna de las siguientes opciones:

- (a) aumentar el grado de sustitución de importaciones en insumos y bienes de capital
- (b) lograr la capacidad económica e institucional para emitir una divisa
- (c) revertir el "proteccionismo consolidado" de los países desarrollados

La última alternativa depende de la reunión de fuerzas de los países en desarrollo en la política internacional, lo que no se ha mostrado eficaz a lo largo de todo este período; Lavopa y Mango (2014) ofrecen un ejemplo para el caso de las coaliciones en el GATT/OMC, las cuales históricamente han sucumbido a las presiones de los países desarrollados y solo recién en la última ronda de negociaciones multilaterales (la Ronda de Doha), con el ascenso económico de China y la India, pudieron bloquear las pretensiones de los países desarrollados⁽⁶⁹⁾. La segunda alternativa pareciera depender más del éxito de la primera, como sirven de ejemplo los "casos de éxito" dentro del orden actual: Japón, Corea del Sur, y hasta China; sin embargo, nótese que estos "éxitos" tampoco son plenamente autónomos, ya que han estado condicionados por el interés geopolítico de los EE.UU. en contener la expansión soviética hacia el este de Asia⁽⁷⁰⁾. De esta manera, debería explorarse la factibilidad de que la primera opción constituya un canal por el cual un país cualquiera pueda liberalizarse, en un plazo relativamente breve, de este ciclo nocivo para su desarrollo económico. Al disminuir la necesidad de importación de insumos y bienes de capital, un país en desarrollo podría estar en condiciones de desvincular su crecimiento económico de la dependencia de divisas y, sobre todo ante la vigencia del proteccionismo consolidado de los países desarrollados, de que su posterior devolución interrumpiera este proceso.

69 Aun así, la coalición liderada por estos dos países resultó ineficaz para introducir en el organismo las pretensiones de los países en desarrollo.

70 Las reformas de apertura económica de China surgieron tras el comienzo de las relaciones sino-estadounidenses a mediados de los 70, en un intento de este último de quebrar la alianza de China con la Unión Soviética (Kissinger, 1996). Durante la década del 2000, se calculó que dos tercios de las exportaciones chinas fueron realizadas por empresas multinacionales de los EE.UU., Europa y Japón (Calvo, 2010). Los intereses de los EE.UU. en Japón y Corea del Sur se plasmaron con la instalación de bases militares y la demanda interna de bienes y servicios para su funcionamiento (Cohen, 1989).

Referencias

- Agosin, Manuel y Diana Tussie (1993). *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Berlinsky, Julio y Néstor Stancanelli (2010). "La economía política de los acuerdos". En *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Berlinsky, J. y N. Stancanelli (ed.). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Boltho, Andrea (2011). "La Era del Dólar". *New Left Review*. <https://newleftreview.org/II/72/andrea-boltho-the-dollar-era>
- Brock, William E. (1984). "Trade and Debt: The Vital Linkage". *Foreign Affairs*, 62 (5): 1037-1057.
- Calvo, R. Alberto (2010). *Crisis, Pobreza y Desigualdad en Venezuela y América Latina*. Buenos Aires: Teseo.
- Chang, Ha-Joon (2003). "Kicking Away the Ladder: The 'Real' History of Free Trade". En *Foreign Policy In Focus*. http://fpif.org/kicking_away_the_ladder_the_real_history_of_free_trade/
- Clairmonte, Frederick (1990). "GATT: The Real Issues". *Economic and Political Weekly*, 25 (40): 2237-2240.
- Cohen, Richard (1989). *World Trade and Payments Cycles. The Advance and Retreat of the Postwar Order*. New York: Praeger Publishers
- Dalle, Demián, Verónica Fossati y Federico Lavopa. (2013). "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2: 3-16.
- Edwards, Sebastian (2004a). "Financial Openness, Sudden Stops, and Current Account Reversals". *The American Economic Review*, 94 (2): 59-64.
- Edwards, Sebastian (2004b). "Thirty Years of Current Account Imbalances, Current Account Reversals, and Sudden Stops". *IMF Staff Papers*, 51: 1-49.
- Eichengreen, Barry y Muge Adalet (2005). "Current Account Reversals: Always a Problem?" NBER Working Paper n° 11634.
- Fennell, Rosemary (1987). *The Common Agricultural Policy of the European Community*. Oxford: BSP Professional Books.
- Frankel, Jeffrey (2010). "Monetary Policy in Emerging Market". NBER Working Paper n° 16125.
- Gowa, Joanne y Soo Yeon Kim (2005). "An Exclusive Country Club: The Effects of the GATT on Trade, 1950-94". *World Politics*, 57 (4): 453-478.
- Jedlicki, Claudio (1984). "De l'impossibilité du remboursement de la dette à l'indispensable remboursement des banques". *Revue Tiers Monde*, 25 (99): 677-690.
- Kahler, Miles (1985). "European Protectionism in Theory and Practice". *World Politics Review*, 37 (4): 475-502.
- Keynes, John M. (1929a). "The German Transfer Problem". *The Economic Journal*, 39 (153): 1-7.
- Keynes, John M. (1929b). "Mr. Keynes' Views on the Transfer Problem". *The Economic Journal*, 39 (155): 388-408.
- Kissinger, Henry (1996). *Diplomacia*. Barcelona: Editorial B.
- Kraay, Aart y Vikram Nehru (2006). "When is External Debt Sustainable?". *The World Bank Economic Review*, 20 (3): 341-365.
- Lavopa, Federico y Francisco Mango (2014). "Doha: ¿mucho ruido y pocas nueces? Una explicación de por qué los países centrales deberían ceder para concluir la Ronda". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 3: 3-30.
- 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.

- Maddison, Angus (2007). *Contours of the World Economy*. Oxford University Press.
- McCalla, Alex (1969). "Protectionism in International Agriculture, 1850-1968". *Agricultural History*, 43 (3): 329-344.
- Mead, Walter Russell (2009). "America's Sticky Power". En *Foreign Policy*.
- Milner, Hellen (1993). "American debt and world power". *International Journal*, 48 (3): 527-560.
- Mistry, Percy (1996). *Resolving Africa's Multilateral Debt Problem. A Response to the IMF and the World Bank*. The Hague: FONDAD.
- Mitchener, Kris y Marc Weidenmier (2005). "Supersanctions and Sovereign Debt Repayment". NBER Working Paper n° 11472.
- Nivola, Pietro (1986). "The New Protectionism: U.S. Trade Policy in Historical Perspective". *Political Science Quarterly*, 101 (4): 577-600.
- OMC (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial*. Ginebra
- Ostry, Sylvia (2002). "The Uruguay Round North-South grand bargain: implications for future negotiations". En *The Political Economy of International Trade Law*, Daniel Kennedy y James Southwick (editores). Cambridge: Cambridge University Press.
- Palma, Gabriel (1987). "Dependencia y desarrollo: una visión crítica". En *La teoría de la dependencia. Una reevaluación crítica*, Seers, D. (ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2004). "Serial Default and the 'Paradox' of Rich-to-Poor Capital Flows". *The American Economic Review*, 94 (2): 53-58.
- Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2013). "Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten". *IMF Working Paper*, 13/266
- Serrano, Franklin (2004). "Power Relations and American Macroeconomic Policy, from Bretton Woods to the Floating Dollar Standard". *O Poder Americano*. Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Strange, Susan (1979). "The Management of Surplus Capacity: Or How does Theory Stand Up to Protectionism 1970s Style?". *International Organization*, 33 (3): 303-334.
- Thies, Cameron y Porche Schuyler (2007). "The Political Economy of Agricultural Protection". *The Journal of Politics*, 69 (1): 116-127.
- Tomz, Michael y Mark L. J. Wright (2007). "Do Countries Default in 'Bad Times'?". *Journal of the European Economic Association*, 5 (2/3): 352-360.
- Tussie, Diana (1988). *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial: un desafío al GATT*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tussie, Diana (2011). "América Latina en el Sistema Internacional de Comercio". *Red Latinoamericana de Política Comercial*, Working Paper #132.
- Valdés, Alberto (1987). "Agriculture in the Uruguay Round: Interests of Developing Countries". *The World Bank Economic Review*, 1 (4): 571-593.
- Yan, Ho-don y Cheng-lang Yang (2008). "Foreign Capital Inflows and the Current Account Imbalance: Which Causality Direction?". *Journal of Economic Integration*, 23 (2): 434-461.

Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC*

Verónica Fossati
María Florencia Iborra
Adriana Molina**

Resumen

Muchas de las herramientas de política pública que supieron emplear los países actualmente industrializados fueron restringidas o incluso prohibidas a partir de la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y, con mayor intensidad, luego del surgimiento de la Organización Mundial del Comercio en 1994. En este contexto, varios de los instrumentos utilizados por los países en desarrollo para lograr industrializarse han sido cuestionados por sus pares en el marco de este organismo multilateral. Este trabajo buscará identificarlos con miras a detectar aspectos concretos cuya flexibilización permitiría a estos países recuperar parte de dichas herramientas.

Para ello se efectuaron relevamientos de las reclamaciones presentadas en las actas de determinados Consejos y Comités de la OMC y de los casos tramitados ante el Órgano de Solución de Diferencias. Los resultados permiten observar que la mayor parte de los cuestionamientos son efectuados por los países industrializados y recaen sobre un pequeño número de países en desarrollo, y que se encuentran vinculados en su mayoría a subsidios –ya sea internos o a las exportaciones–, a licencias de importación y a requisitos de contenido local.

* El presente trabajo surge como subproducto de una iniciativa más amplia desarrollada por el CEI que se denomina “*Friends of Industrialization*”. Ver CEI (2015).

** Las autoras hacen una mención especial a Federico Lavopa, como artífice y promotor de la idea de este trabajo.

1. Introducción

Prácticamente todos los países hoy desarrollados hicieron uso intensivo de diversas herramientas de política pública en sus etapas iniciales de industrialización, utilizando desde aranceles a la importación y subsidios internos o a la exportación, hasta requisitos de desempeño para las inversiones y débiles regímenes de protección de los derechos de propiedad intelectual.

Luego de la segunda posguerra, muchas de estas herramientas de política comenzaron a ser eliminadas de las opciones disponibles para los gobiernos de los países en desarrollo. Una parte importante de estas limitaciones tuvo lugar con la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1947. Sin embargo, las mayores restricciones a la utilización de la política industrial surgieron con su sucesora, la Organización Mundial del Comercio (OMC), establecida en 1994.

Como resultado de la adopción de las reglas de la Ronda Uruguay, los países perdieron una importante cantidad de herramientas de política pública y vieron limitado su accionar en otras. En general, existe consenso en la literatura acerca de que las normas más gravosas en este sentido fueron el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio y el Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

Sin embargo, con el nuevo milenio –y en especial a partir de la crisis económica mundial desatada en 2008–, el paradigma en el que fuera concebida la OMC comenzó a ser cada vez más objetado.⁽¹⁾ Desde el plano teórico se observa un creciente cuestionamiento al andamiaje conceptual neoliberal, mientras que desde el punto de vista práctico pueden identificarse numerosos ejemplos, tanto en países desarrollados como en desarrollo, de intervención estatal en los mercados⁽²⁾.

El resurgimiento de la política industrial como una herramienta central de desarrollo y el incremento del peso relativo de las economías emergentes en las negociaciones internacionales generan el espacio apropiado para buscar la incorporación de discusiones referidas a la recuperación de estos instrumentos de política a la agenda de la OMC. Sin embargo, es necesario tener presente que este contexto favorable podría llegar a cambiar como resultado de la creciente proliferación de acuerdos comerciales Norte-Sur, la posible concreción de “mega-acuerdos” regionales⁽³⁾, y la aparición de un nuevo andamiaje teórico –basado en el concepto de cadenas globales de valor– que aboga por la profundización de la liberalización comercial y la desregulación de los mercados.

El principal objetivo de este trabajo es reconocer cuáles son las herramientas de política pública que utilizan –o pretenden utilizar– los países en desarrollo en pos de su industrialización y que resultan cuestionadas por sus pares en el marco de la OMC. De esta forma se busca contribuir a la identificación de aspectos concretos del paquete de normas comerciales multilaterales en los que una flexibilización permitiría a las economías en vías de desarrollo recuperar herramientas de política industrial ahora prohibidas o limitadas.

Para ello se efectuaron dos relevamientos: el primero, de las reclamaciones presentadas en las actas de determinados Consejos y Comités de la OMC, y el segundo, de los casos tramitados ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). Esto permitirá identificar y clasificar los instrumentos de política industrial que enfrentan los mayores impedimentos dentro del ámbito de este organismo multilateral.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se resume la literatura que documenta el empleo de políticas industriales por parte de los países hoy desarrollados, se describen brevemente cuáles son las nuevas normas surgidas desde la creación de la OMC y se reseña el debate sobre la reducción del espacio de política industrial para los países en desarrollo. En la sección 3 se describe la metodología utilizada para llevar a cabo los relevamientos y en la sección siguiente se presentan los principales resultados obtenidos. En último lugar se exponen las consideraciones finales.

1 La actual estructura regulatoria de la OMC refleja un paradigma de desarrollo económico –el neoliberal– y una estructura mundial de poder –el unipolarismo– que comienzan a evidenciar signos de agotamiento.

2 Para comprobar esto basta revisar los informes que la OMC ha estado preparando desde 2009 sobre la evolución de las medidas comerciales a raíz de la crisis económica internacional y los Exámenes de las Políticas Comerciales de sus miembros.

3 Por ejemplo, la Zona de Libre Comercio Transatlántica entre EE.UU. y la UE o el Acuerdo de Asociación Transpacífico (Australia, Brunei, Canadá, Chile, EE.UU., Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam).

2. Revisión de la literatura

2.1. Contexto histórico

La literatura especializada documenta ampliamente cómo la gran mayoría de los actuales países desarrollados y de aquellos considerados como “de industrialización tardía” usaron activamente políticas comerciales e industriales para promover –y no simplemente para proteger– sus industrias nacientes durante sus primeras etapas de industrialización.

Los ejemplos más conocidos son los del Reino Unido (entre 1721 y 1846) y de los Estados Unidos (desde 1820 hasta terminada la Segunda Guerra Mundial). Estos países, que hoy se presentan como fervientes defensores del libre comercio, emplearon estrategias de promoción industrial agresivas, basadas principalmente en una elevada protección arancelaria y en el otorgamiento de subsidios (Chang, 2002 y 2005).

Por su parte, países como Alemania, Francia y Suecia –con menores tasas arancelarias promedio– hicieron uso intensivo de otros tipos de políticas intervencionistas para impulsar industrias estratégicas, como el establecimiento de “fábricas modelo” de propiedad estatal, el financiamiento gubernamental de inversiones riesgosas, el apoyo a la investigación y el desarrollo (I&D) y la promoción de la cooperación público-privada. Suiza y los Países Bajos, en cambio, se valieron de la ausencia de leyes sobre protección de la propiedad intelectual para poder alcanzar las fronteras del conocimiento tecnológico de la época (Chang, 2002).

Con el establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en 1947, muchas de estas herramientas de política comenzaron a ser gradualmente eliminadas de las opciones disponibles para los gobiernos. Sin embargo, a pesar de limitar las restricciones en frontera (básicamente, aranceles y cuotas de importación), el GATT preservaba en manos de los Estados un importante menú de opciones para intervenir en pos de la industrialización.

En ese contexto, tanto Japón como los países de “industrialización tardía” –entre ellos, Corea del Sur, Taiwán y Singapur⁽⁴⁾– supieron aprovechar las herramientas de política disponibles para lograr sus objetivos de desarrollo económico. Estas economías, entre otras medidas, liberaron gradual y selectivamente sus mercados, otorgaron subsidios, regularon las inversiones extranjeras directas (IED) y aplicaron políticas relacionadas con la capacitación de recursos humanos y el aprendizaje tecnológico (Chang, 2002)⁽⁵⁾.

En la mayoría de estos países, el Estado intervino otorgando subsidios, tanto a la producción como a la exportación, para incentivar la actividad económica. Una característica distintiva, en especial en el caso de Corea del Sur, fue que el gobierno ejerció una importante disciplina sobre los receptores de los subsidios y estableció “mecanismos de control recíprocos” para asegurar que las ayudas otorgadas a las empresas fueran empleadas en forma productiva (Amsden, 1987). Es decir que a cambio de los subsidios se impusieron estándares de desempeño sobre las empresas privadas, generalmente relacionados con el entrenamiento de trabajadores, la inversión en I&D, la asistencia técnica extranjera, y los montos a producir y, sobre todo, a exportar.

Este grupo de países también recurrió a la limitación y regulación de las inversiones extranjeras para asegurarse que contribuyeran al desarrollo nacional de largo plazo⁽⁶⁾. Entre las medidas más comúnmente utilizadas se destacan las restricciones a la entrada en sectores determinados (que prohíben la entrada o la permiten sólo bajo ciertas condiciones) y la utilización de mecanismos informales para prevenir adquisiciones hostiles y *takeovers*⁽⁷⁾ (por ejemplo, mediante la presencia de empresas estatales o la participación accionaria del gobierno en empresas de sectores clave, o la regulación de las formas de gobernanza empresarial). En los casos en los que la entrada de IED

4 Estas herramientas también fueron utilizadas por los países incluidos en la “segunda ola” de industrialización (Indonesia, Malasia, Tailandia) y por otros, como Brasil y México.

5 Singh (1996) presenta un listado de medidas de política industrial utilizadas por países del este asiático. También se pueden consultar numerosos ejemplos en Kumar y Gallagher (2007).

6 En OMC (2002) se pueden consultar numerosos ejemplos de medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio implementadas tanto por países desarrollados como en desarrollo.

7 Consiste en la toma de control de una empresa mediante la compra del paquete mayoritario de acciones.

estaba permitida, se establecieron numerosos requisitos de desempeño⁽⁸⁾ por razones de balanza de pagos o para asegurar a los empresarios locales la adquisición de tecnologías avanzadas y habilidades empresariales a partir de la interacción con los inversores extranjeros, ya sea a través de requisitos de contenido local o de transferencia tecnológica (Chang y Green, 2003).

Por otra parte, para reducir la brecha tecnológica con los países desarrollados, se aprovechó el *know-how* extranjero: las formas de adquisición tecnológica fueron mutando de la copia y la imitación a la inversión en licencias y asistencia técnica extranjeras (Amsden, 1987). Muchos países permitieron durante largo tiempo que sus empresas no sólo copiaran tecnologías desarrolladas en el exterior, sino que incluso las patentaran a su nombre –basta recordar que Japón, Taiwán y Corea del Sur fueron conocidos en su momento como las “capitales de la falsificación” (Wade, 2003).

Otros instrumentos utilizados comúnmente por este grupo de países fueron las tasas de interés y los tipos de cambio diferenciales y la liberalización selectiva de las importaciones.

Así, las numerosas historias de desarrollo económico exitoso acaecidas durante los últimos 50 años demuestran que la protección de las industrias incipientes fue vital durante las primeras etapas de industrialización. Sin embargo, tal como se detallará en la próxima sección, la gran mayoría de estas herramientas fueron prohibidas o severamente limitadas con el establecimiento de la OMC en 1994. Recurriendo a la conocida metáfora de Friederich List –que fuera luego convertida en el título de uno de los libros más citados en materia de desarrollo económico (Chang, 2002)– se podría afirmar que los países desarrollados, una vez que subieron la escalera del desarrollo, la patearon para que los demás ya no pudieran ascender.

2.2. Limitaciones a las herramientas de política industrial

Antes de la Ronda Uruguay, las reglas comerciales multilaterales se circunscribían fundamentalmente a aranceles para productos no agrícolas y a algunas otras medidas en frontera. La evolución del sistema multilateral de comercio, desde la creación de la OMC, condujo a una limitación creciente de las conductas comerciales permitidas, especialmente al incorporar acuerdos que regulan las medidas implementadas “tras la frontera” y se extienden más allá del comercio de bienes.

Estas normas se aplican en forma uniforme a todos los miembros, independientemente de su nivel de desarrollo. Si bien existen excepciones dirigidas a los países en desarrollo, luego de la Ronda Uruguay las disposiciones sobre Trato Especial y Diferenciado (TEyD) se redujeron básicamente a la concesión de períodos de transición más largos para la aplicación plena de las normas y compromisos, en particular para el grupo de países menos adelantados (PMA)⁽⁹⁾.

En general, se observa en la literatura especializada un consenso en que las normas que más restringieron el accionar de los países en desarrollo fueron el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio y el Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio. A continuación se describen con más detalle las principales limitaciones al espacio de política impuesto por cada uno de ellos.

2.2.1. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

Luego de la creación de la OMC, a través del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), se limitó fuertemente la utilización de subsidios. Este acuerdo establece importantes restricciones en materia de subsidios a la producción para los bienes no agrícolas⁽¹⁰⁾, entre las que se destaca la prohibición general de

8 Los “requisitos de desempeño” o “prescripciones en materia de resultados” son generalmente utilizados para influenciar el comportamiento de los inversores. Pueden consistir en condiciones para el establecimiento y/u operación de una inversión o en exigencias que el inversor debe cumplir para recibir subsidios u otro tipo de incentivos. Entre ellos se destacan: i) requisitos de contenido local (los productos fabricados deben contener cierta cantidad de materiales de producción nacional); ii) prescripciones en materia de exportación (exigencia de exportar cierta parte de la producción); y iii) prescripciones en materia de nivelación del comercio (se deben utilizar ingresos obtenidos de la exportación para el pago de importaciones).

9 En la era del GATT, el TEyD se focalizaba en las necesidades de desarrollo de los miembros, por lo que les otorgaba flexibilidades a la hora de implementar los acuerdos o las políticas necesarias para incentivar la capacidad de oferta y la competitividad de las empresas domésticas (Hamwey, 2006).

10 Las reglamentaciones del ASMC no se aplican al comercio agrícola ni al de servicios.

utilización de subsidios a la exportación y de aquellos vinculados a requisitos de contenido local⁽¹¹⁾. El ASMC prevé también un conjunto de subsidios permitidos, vinculados al fomento de actividades de I&D y educación superior, asistencia a regiones en desventaja y apoyo para la adaptación de instalaciones a nuevos requerimientos ambientales oficiales⁽¹²⁾.

Es necesario resaltar que estos subsidios permitidos son, básicamente, los que utilizan los países industrializados. En cambio, aquellos subsidios que fueron exitosamente empleados por los países de industrialización tardía –como los subsidios a la exportación o las subvenciones a la producción atadas a requisitos de desempeño– y que podrían servir a los países en desarrollo para diversificar y promover sus industrias están prohibidos o son recurribles.

Por otra parte, el acuerdo reglamenta el uso de medidas compensatorias en el caso de que exista un daño a la industria nacional como resultado de subsidios a la producción en terceros países. Asimismo, el alcance del ASMC se extiende a las subvenciones otorgadas por los gobiernos subnacionales y las empresas públicas.

La estricta reglamentación de los subsidios a la producción de bienes no agrícolas contrasta claramente con la evidencia histórica descrita en la sección anterior: a pesar de los acuerdos firmados en la Ronda Tokio, tanto los países desarrollados como los de industrialización reciente emplearon estos instrumentos activamente para desarrollar sus industrias. A su vez, se observan diferencias importantes en el tratamiento que reciben las subvenciones en el sector agrícola, donde las disciplinas son mucho más permisivas. Los países desarrollados constantemente otorgan sumas de dinero cuantiosas a sus productores agrícolas, a través de instrumentos como la Política Agrícola Común de la UE o la *Farm Bill* en EE.UU., y distorsionan los mercados internacionales de materias primas, al incentivar la comercialización de productos básicos a precios inferiores a los costos de producción.

2.2.2. Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio

Tal como se detallara en la sección 2.1, en la era del GATT varios de los países de industrialización tardía recurrieron a la limitación y regulación de las IED para alcanzar sus metas de desarrollo económico. Sin embargo, desde la implementación del Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC o TRIMs por su sigla en inglés⁽¹³⁾), el espacio para generar vínculos positivos y efectos derrame se redujo considerablemente.

A través de este acuerdo se exige que los Países miembro de la OMC eliminen los requisitos de desempeño relacionados con el comercio (esto incluye los requisitos de contenido local, de balance comercial y de exportación) y se prohíbe la regulación de las actividades de las empresas multinacionales en materia de compra de insumos domésticos. Los miembros están obligados a dar un trato no menos favorable a la IED que el otorgado a las inversiones de capital nacional. Los países que intenten establecer este tipo de requisitos pueden ser llevados ante el OSD de la OMC.

De esta forma, el Acuerdo sobre las MIC también restringe la habilidad de los gobiernos para condicionar el apoyo a la producción al logro de metas de exportación, instrumento que fue muy utilizado para monitorear el desempeño de las empresas por los países del este asiático.

Entre los instrumentos que continúan siendo compatibles con las normas de la OMC se encuentran aquellas medidas que no imponen restricciones cuantitativas y que no discriminan entre inversores extranjeros y locales, incluyendo requisitos de *joint venture*⁽¹⁴⁾ o de participación mínima de capital nacional, exigencias relacionadas con la transferencia de tecnología o con la I&D local, y prescripciones relativas al porcentaje mínimo de personal nacional reclutado para labores de carácter tecnológico. No obstante, en la práctica, sólo pueden aplicar este tipo de medidas los países que disponen de un considerable poder de influencia sobre los inversores extranjeros (UNCTAD, 2006).

11 Los países con un ingreso per cápita inferior a US\$ 1.000 están exentos de esta prohibición.

12 El ASMC preveía originalmente tres categorías de subsidios: i) prohibidos, ii) recurribles y iii) no recurribles. Las disposiciones sobre subvenciones no recurribles estuvieron vigentes durante 5 años. Su aplicación podría haberse prorrogado por un período adicional mediante el consenso en el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, pero como no se llegó a tal acuerdo las disposiciones expiraron. Desde el año 2000 los subsidios abarcados en esta categoría pasaron a ser recurribles (es decir que pueden ser impugnados si se demuestra que causan efectos desfavorables). Algunos autores sostienen que el estatus actual de este tipo de subvenciones no es claro, ya que el examen para determinar si su aplicación debía prorrogarse no fue llevado a cabo (Bosch, 2009). Otros sostienen que, dada la importancia política de esta clase de subsidios en algunos países, existe un acuerdo implícito respecto a la moderación a la hora de impugnarlos (UNDP, 2003).

13 *Trade-Related Investment Measures*

14 Acuerdo comercial de inversión conjunta a largo plazo entre dos o más partes, con el objeto de llevar a cabo una tarea específica (por ejemplo, desarrollar un producto o introducirse en un nuevo mercado). Cada uno de los participantes es responsable de las ganancias, pérdidas y costos asociados a ella. Sin embargo, la empresa es una entidad propia, separada de los demás intereses comerciales de los participantes.

También en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS por su sigla en inglés⁽¹⁵⁾) se incluyeron una serie de limitaciones sobre las posibilidades de regulación de la IED en diversos sectores de servicios⁽¹⁶⁾. Si bien este acuerdo extiende los principios de nación más favorecida y de trato nacional al comercio de servicios y busca incrementar el acceso a los mercados, contiene una cláusula de excepción mayor que los demás acuerdos. Bajo la misma se puede listar qué sectores y requisitos desean excluirse de los compromisos de liberalización⁽¹⁷⁾. Por ejemplo, se podrían seguir aplicando requisitos de desempeño, pero sólo en aquellos sectores incluidos en las listas positivas de liberalización.

Dado que asegurar la provisión de servicios públicos es una responsabilidad primaria de los gobiernos, el AGCS constituye una importante intrusión en la política económica doméstica (Wade, 2003). Asimismo, cabe destacar que esta situación se ha visto fuertemente agravada con la aparición de los acuerdos bilaterales de inversión (BITs), que limitan aún más las posibilidades de regular las inversiones extranjeras.

2.2.3. Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio

Las disciplinas relacionadas con el resguardo de la propiedad intelectual quedaron materializadas en el Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPS, por su sigla en inglés⁽¹⁸⁾), que entró en vigencia en 1996. El acuerdo incluye regulaciones para toda la familia de derechos de propiedad intelectual: patentes, derechos de autor, marcas, diseños industriales, esquemas de trazado de circuitos integrados, indicaciones geográficas y datos secretos. Establece los estándares mínimos de protección que deben otorgar los Países miembro de la OMC, así como los procedimientos que deben estar disponibles para asegurar su cumplimiento.

A los fines de los objetivos de industrialización de las economías en desarrollo, las patentes resultan de particular interés. En esta materia, el Acuerdo sobre ADPIC establece, entre otras cosas, restricciones a la facultad de los gobiernos para denegar patentes para ciertos tipos de productos o procesos, un período mínimo de duración de las patentes de 20 años y límites a la flexibilidad que tienen los Estados para el uso de tecnologías o productos patentados en su territorio. Estas cláusulas tienen un impacto apreciable sobre las posibilidades de desarrollo tecnológico de las economías menos avanzadas, ya que limitan la difusión tecnológica, el aprendizaje y el desarrollo tecnológico nativo e incrementan los costos de acceso a la tecnología⁽¹⁹⁾.

La adquisición de conocimientos sujetos a derechos de propiedad intelectual ha sido uno de los principales factores determinantes de la industrialización tanto temprana como tardía. La evidencia histórica muestra que los países aplican una política de protección de derechos de propiedad intelectual laxa hasta tanto alcanzan un nivel de desarrollo tal que al sector industrial le interese la protección de estos derechos (Chang, 2002).

Por otra parte, se observa una importante asimetría en el diseño del acuerdo, que se concentra principalmente en el establecimiento de incentivos a la innovación y a la creación de conocimientos –actividades que ocurren principalmente en los países industrializados–, mientras que las condiciones relativas a la transferencia de tecnología y la cooperación técnica –de fundamental importancia para los países en desarrollo– se basan en la “buena voluntad” de los miembros y están formuladas de manera vaga (UNCTAD, 2006).

Los gobiernos de los países en desarrollo, no obstante, aún conservan cierta discrecionalidad en la aplicación de políticas de protección de la propiedad intelectual. Dentro de las opciones disponibles se destaca la posibilidad de otorgar licencias obligatorias⁽²⁰⁾ bajo ciertas condiciones. Esta excepción es muy importante en el caso de la salud pública, pero también ha sido utilizada con objetivos de industrialización, por ejemplo a través de requisitos de

15 *General Agreement on Trade in Services.*

16 Si bien el AGCS se ocupa de las reglas multilaterales en el ámbito del comercio de servicios, como éste incluye el establecimiento de empresas en países extranjeros para la provisión de servicios, el acuerdo constituye también un acuerdo sobre inversiones.

17 Estos listados se denominan “listas positivas” de liberalización.

18 *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.*

19 Existe un inevitable *trade-off* entre proveer incentivos a la creación de conocimiento y facilitar el uso de dicho conocimiento. La protección de los derechos de propiedad intelectual puede estimular la creación de conocimiento mediante incentivos a la innovación. En ausencia de este tipo de protección, las invenciones podrían tomar el carácter de bienes públicos, quedar sujetas a problemas de acción colectiva, y dar por resultado la consecuente sub-provisión. Pero al mismo tiempo, la protección de la propiedad intelectual restringe la diseminación del conocimiento. El acceso limitado al conocimiento, a su vez, puede resultar negativo para las futuras innovaciones, ya que la creación de conocimiento es un proceso incremental (Shadlen, 2005).

20 Las licencias obligatorias o compulsivas son permisos que puede otorgar un gobierno para producir un producto o utilizar un procedimiento patentado sin el consentimiento del titular de la patente. La flexibilidad para recurrir a esta herramienta era casi ilimitada hasta la adopción del TRIPS que impuso una serie de disciplinas y condiciones para su utilización.

explotación local, como lo han hecho Brasil e India⁽²¹⁾. Sin embargo, existen discrepancias sobre si el Acuerdo sobre ADPIC permite que los países impongan licencias obligatorias en ausencia de producción local⁽²²⁾ (Shadlen, 2005), lo que puede llegar a disuadir el uso de estos mecanismos por parte de las economías en vías de industrialización.

Una cuestión que se ha planteado recurrentemente es cómo garantizar que el acceso de la población a los productos farmacéuticos y las tecnologías médicas no se vea perjudicado por los sistemas de protección de patentes –en especial en lo que se refiere a países menos desarrollados– pero manteniendo al mismo tiempo los incentivos para la realización de actividades de I&D encaminadas a crear nuevos medicamentos. A tal efecto, los Miembros de la OMC firmaron en 2001 una declaración (OMC, 2001) donde convinieron que el acuerdo no impide que los miembros adopten medidas para proteger la salud pública. En este documento se destaca que los países pueden valerse de las flexibilidades previstas en el acuerdo y que estas flexibilidades aplican a todas las áreas, no sólo a la de salud pública.

A pesar de todas las críticas que despierta este acuerdo, según varios autores (entre ellos, Wade, 2003; Shadlen, 2005; UNCTAD, 2006), la principal amenaza a la utilización de la política sobre protección de la propiedad intelectual para alcanzar objetivos de desarrollo proviene de los acuerdos comerciales firmados entre países desarrollados y en desarrollo. Allí se pierde la gran mayoría de las flexibilidades que aún se conservan en el régimen multilateral, a través de la imposición de requisitos “ADPIC plus”, como por ejemplo el establecimiento de condiciones restrictivas para poder recurrir al uso de licencias obligatorias.

2.3. El debate sobre el espacio de política industrial

Un gran número de autores coincide en que las reglas comerciales multilaterales surgidas desde la creación de la OMC han reducido el margen de los países en desarrollo para aplicar políticas industriales. Por ejemplo, Hamwey (2005) sostiene que las nuevas restricciones exógenas impuestas por el sistema multilateral de comercio disminuyeron significativamente el espacio de política disponible, en especial para los países en desarrollo. En forma similar, Wade (2003) argumenta que los Acuerdos sobre Servicios, MIC y ADPIC no sólo constituyen una restricción del espacio para el desarrollo de los países sino para su autodeterminación.

UNCTAD (2006) también sostiene que la expansión del régimen multilateral debilitó la influencia de los instrumentos de política doméstica sobre los objetivos nacionales. El mismo razonamiento se mantiene en el último Informe sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2014a), donde se resalta que los Miembros de la OMC debieron resignar medidas que tuvieron un papel importante en los procesos de desarrollo exitosos del pasado, como el uso de subsidios, el establecimiento de requisitos de desempeño sobre los inversores extranjeros y la utilización de ingeniería reversa e imitación como formas de acceder a nuevas tecnologías.

Bora *et al.* (2000) concluyen que las nuevas disciplinas redujeron las herramientas de promoción industrial a instrumentos genéricos, lo que tiene el efecto de “nivelar la cancha” para el comercio internacional, pero no permite a los países desarrollar industrias determinadas a través de herramientas de política específicas. Kumar y Gallagher (2007) añaden que además de limitar un espacio valioso de política, los Acuerdos de la Ronda Uruguay no abordaron muchas de las distorsiones existentes en los países desarrollados, por ejemplo, las presentes en el sector agrícola o los picos y el escalonamiento arancelarios en el ámbito de los productos industriales.

Di Caprio y Gallagher (2006) señalan que algunos instrumentos se mantuvieron en pie a pesar de estar prohibidos. Confirman esta afirmación a partir de las demandas presentadas al Órgano de Solución de Diferencias, donde encuentran una importante cantidad de reclamaciones relacionadas con el control de las importaciones y los subsidios a las exportaciones o a la producción. Los países de industrialización tardía generalmente trataron de justificar el uso de estas medidas prohibidas a partir de las disposiciones sobre TEyD o “reclasificando” sus políticas industriales, para que quedaran bajo el amparo de instrumentos consistentes con la OMC (por ejemplo, notificando las excepciones).

A su vez, la gran mayoría de los autores reconocen que a pesar de estas mayores restricciones, los miembros mantienen cierta flexibilidad para la aplicación de políticas que buscan la industrialización. En este sentido, Lall

21 El concepto de explotación local se refiere a la condición impuesta por algunos países a los titulares de una patente que su producto o procedimiento patentado deba ser utilizado o producido en el país que concede la patente. Esta condición tiene el efecto de forzar a los titulares de patentes extranjeras a situar las instalaciones de producción en el país de concesión de la patente.

22 Tal como surge de la controversia planteada por EE.UU. a Brasil (DS199). Ver sección 4.2.

(2003) destaca que las reglas de la OMC no prohíben todas las intervenciones de tipo selectivo sino sólo las que afectan el comercio. Es posible aplicar medidas dirigidas a promocionar industrias que ofrezcan un aporte particular a las estrategias de desarrollo nacional, siempre y cuando los incentivos no estén relacionados con las exportaciones, ni hagan distinciones por origen del capital. Asimismo, es preferible que los estímulos estén dirigidos a la esfera de los servicios o el medio ambiente (Padilla Pérez y Alvarado Vargas, 2014).

Entre las áreas donde los gobiernos aún pueden accionar se encuentran las siguientes: i) los aranceles, ya que muchos países conservan líneas sin consolidar y existen diferencias entre los aranceles aplicados y los consolidados⁽²³⁾; ii) el uso de determinados tipos de subsidios y estándares, básicamente para promover la I&D y las actividades de innovación; iii) el otorgamiento de créditos a la exportación; iv) la posibilidad de imponer condiciones de entrada específicas por sector para la IED y de emplear –aunque con limitaciones– los mecanismos de licencias obligatorias e importaciones paralelas⁽²⁴⁾ (UNCTAD, 2014a). Además, sigue siendo posible promocionar exportaciones y atraer inversiones, ya sea mediante políticas pasivas (promoción de las ventajas comparativas o establecimiento de un marco institucional que facilite la llegada de IED) o activas (creación de organismos de promoción y atracción de inversiones, incentivos fiscales y financieros). Otros autores ponderan también el papel positivo que pueden llegar a producir las políticas enfocadas en generar un ambiente propicio para los negocios y aquellas que busquen fortalecer la competencia en los mercados (Padilla Pérez y Alvarado Vargas, 2014).

Teniendo en cuenta que las nuevas reglas de la OMC dejarían amplio espacio para que los países promuevan el desarrollo de sus sectores manufactureros y sus exportaciones y que sigue existiendo cierta flexibilidad respecto a la aplicación de aranceles, Amsden (2003) considera que “el ladrido de la OMC es más fuerte que su mordida”. No obstante, la autora reconoce que los gobiernos se encuentran más restringidos para aplicar “mecanismos de control recíprocos” –fundamentales en el esquema utilizado por varios países de industrialización tardía–, pero sostiene que no habría inconvenientes en seguir utilizando otros tipos de estándares de desempeño como aquellos atados a la profesionalización de las prácticas gerenciales, al incremento de la formación de capacidades o a la generación de activos basados en conocimientos específicos a una empresa, ni los relacionados con la promoción de prioridades estratégicas de un país.

Sin embargo, tal como resalta Bosch (2009), muchas de las herramientas permitidas –en especial los subsidios– no están disponibles para todos los países en desarrollo sino sólo para aquellos con un grado de industrialización consolidado y que están en una fase de alta tecnología del desarrollo industrial. En este sentido, Singh (1996) afirma que el impacto de los Acuerdos de la Ronda Uruguay depende en gran medida del grado de desarrollo de cada país: las restricciones al espacio de política son mucho más onerosas para aquellos países que se encuentran más atrasados –independientemente de las concesiones especiales que se les otorguen–, mientras que aquellos que son técnica e industrialmente más avanzados pueden aprovechar mejor los espacios remanentes para intentar seguir el ejemplo de los Tigres asiáticos. Por su parte, Bora *et al.* (2000) sostienen que los resquicios en los Acuerdos de la OMC que permitirían a los países en desarrollo continuar utilizando subsidios y otros instrumentos para promover sus objetivos de política industrial constituyen un arma de doble filo, ya que las mismas oportunidades están disponibles para los países industrializados. Por lo tanto, los países en desarrollo no tienen posibilidades de ganar ventajas comparativas frente a las economías desarrolladas mediante la utilización de estas herramientas de política.

También es necesario tener en cuenta que muchos autores advierten que las mayores restricciones al espacio de política no se deben a las normas del sistema multilateral de comercio, sino a la firma de acuerdos comerciales y tratados de inversión entre países desarrollados y en desarrollo, ya que la gran mayoría de ellos toma las obligaciones de los Acuerdos de la Ronda Uruguay como meros puntos de partida e incorpora provisiones mucho más restrictivas que las impuestas por la OMC (denominadas “OMC plus”) o incluso añade temas no abarcados por los acuerdos multilaterales (UNCTAD, 2014a; Wade, 2003, entre otros).

Amsden y Hikino (2000), por su parte, consideran que el aspecto más coercitivo del nuevo orden económico mundial no se debe a las restricciones legales formales establecidas por las normas de la OMC, sino a la presión política informal ejercida por los países desarrollados sobre las economías emergentes para que abran sus mercados.

Lall (2003) sostiene que todas estas limitaciones, sumadas a las presiones existentes para lograr una mayor

23 Además, los miembros pueden aplicar salvaguardias y otros mecanismos para proteger industrias específicas amenazadas por un incremento de las importaciones, o a toda la economía si las importaciones están en un nivel tal que amenazan el balance de pagos. También existe la posibilidad de proteger a industrias individuales de prácticas comerciales desleales.

24 Las importaciones paralelas constituyen un mecanismo mediante el cual productos comercializados por el titular de la patente en un país son importados en otro país sin la aprobación del titular. No todos los gobiernos permiten esta práctica.

liberalización, amenazan con congelar las ventajas comparativas en áreas donde las capacidades ya existían al momento de la liberalización, de modo tal que afectan negativamente las perspectivas para los países de menor grado de desarrollo. Ante este escenario, los expertos recomiendan recuperar el espacio de política perdido a través de esfuerzos de negociación de nuevas reglas generales o de disposiciones de TEyD más efectivas, que tengan en cuenta el diferente grado de desarrollo de los países.

En cambio, Evans (2005) sugiere que las limitaciones impuestas por las reglas del sistema multilateral de comercio han servido para aislar a los Estados de excesos irracionales que hicieron fracasar intentos anteriores de industrialización, hecho que los impulsó hacia una política industrial más inteligente. Las reglas actuales servirían para incentivar a los gobiernos de los países menos desarrollados a aplicar estrategias de desarrollo basadas en las capacidades y en los sistemas nacionales de innovación, lo que permitiría una distribución más amplia de las inversiones públicas y mayores retornos a los ciudadanos comunes que las estrategias que caracterizaron a la política industrial en el pasado.

En la misma línea, Rodrik (2004) sostiene que lo que limita una política industrial sensata hoy en día no son las herramientas disponibles, sino la voluntad de hacerlo. Una política industrial “inteligente” requiere de cooperación estratégica entre los sectores público y privado, que facilite el proceso de encontrar las áreas y los tipos de intervención deseables para alcanzar el desarrollo económico y la industrialización. Este proceso no entraña necesariamente el descubrimiento de nuevos productos o procesos, sino encontrar que un determinado producto –ya establecido en los mercados internacionales– puede ser producido en forma competitiva por el país.

3. Metodología

Para identificar y clasificar aquellas herramientas de política industrial que los países en desarrollo intentaron o están intentando utilizar y son cuestionadas por sus pares en el marco de la OMC se relevaron:

- i) las actas de Consejos y Comités previamente seleccionados; y
- ii) los casos tramitados ante el OSD.

Dado que la categoría “países en desarrollo” abarca una gran cantidad de economías con características muy disímiles, los relevamientos se concentraron en aquellos países recientemente industrializados o en vías de industrialización. Para ello se utilizó una definición *ad hoc* basada en la de “Economías Emergentes Industrializadas” de UNIDO⁽²⁵⁾ (EIE, por su sigla en inglés). A efectos comparativos, también se incluyó en el relevamiento al resto de los países en desarrollo y a aquellos considerados industrializados. No se tomó en cuenta el grupo de Países Menos Adelantados. El listado de países incluido en cada categoría se puede consultar en el Anexo 1.

El período bajo estudio abarca desde 1995 hasta 2013, inclusive.

Sólo se analizaron aquellos instrumentos relacionados con el comercio de bienes no agrícolas⁽²⁶⁾. Por lo tanto, las herramientas que afectan al comercio de productos agrícolas o al de servicios quedaron fuera del análisis. Asimismo, para acotar el universo bajo estudio y focalizarlo en los mecanismos de industrialización más frecuentemente utilizados, no se tuvieron en cuenta los instrumentos de defensa comercial, las medidas sanitarias y fitosanitarias, ni los obstáculos técnicos al comercio.

Las medidas se agruparon de acuerdo a una versión modificada de la clasificación de barreras no arancelarias de la UNCTAD (UNCTAD, 2013) que se presenta en el Anexo 2.

25 En las estadísticas de UNIDO se clasifica a los países en cuatro categorías de acuerdo a su etapa de desarrollo industrial: i) países industrializados; ii) economías emergentes industrializadas; iii) otras economías en desarrollo y iv) países menos adelantados. Las categorías ii) y iii) conforman el grupo de países en desarrollo. Los umbrales que separan cada categoría dependen de las siguientes variables: valor agregado manufacturero (VAM) per cápita, PIB per cápita y participación en el VAM mundial (Upadhyaya, 2013).

26 Se considera como producto no agrícola a todo aquél que no se encuentra comprendido en la definición de “producto agrícola” del Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay. Incluye productos manufacturados (electrónicos, vehículos, maquinarias, textiles e indumentaria, artículos de cuero, químicos), combustibles y productos de las industrias extractivas, pescado y sus manufacturas y productos forestales.

3.1. Relevamiento de actas en Consejos y Comités seleccionados

En primer lugar se buscó identificar y clasificar las medidas de política industrial implementadas por los países recientemente industrializados o en vías de industrialización que fueron –o están siendo– cuestionadas por otros miembros. Para ello se relevaron, para el período 1995-2013, las actas de las reuniones de los siguientes Consejos y Comités de la OMC:

- Consejo del Comercio de Mercancías:
 - Comité de Acceso a los Mercados
 - Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias
 - Comité de Licencias de Importación
 - Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.
- Consejo General:
 - Comité de Restricciones por Balanza de Pagos
- Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

La información recabada incluye los miembros cuestionados y los que efectúan la reclamación, los acuerdos involucrados, el tipo de medida cuestionada y las fechas relevantes en cada caso. Asimismo, a los efectos de observar el grado de “intensidad” o reiteración de cada reclamación, se tuvo en cuenta la cantidad de países que efectúan un mismo cuestionamiento, la cantidad de actas en las que se presentaron y si estos fueron tratados o no en más de un Comité.

El mecanismo para seleccionar los casos consiste en la revisión de cada una de las actas, tomando en consideración aquellas medidas adoptadas por los distintos Países miembro que fueron cuestionadas por su aparente incumplimiento de las normas de la OMC –con independencia de la validez de la reclamación–. Ello incluye tanto las medidas reportadas por los mismos países como aquellas que terceros países denuncian que deberían haber sido anunciadas, sin considerar su posterior derivación o no al OSD. Sin embargo, sólo se ciñe a aquellas medidas efectivamente aplicadas e informadas por fuentes oficiales, sin considerar las supuestas intenciones de los países, tal como lo sugiere la UNCTAD (2014b).

Por su parte, quedan fuera de análisis, los exámenes de transición de China (sección 18 del Protocolo de Adhesión de China), así como los cuestionamientos relativos tanto a los procedimientos utilizados por cada país –en su conformidad o no con las normas– como a la falta de notificación parcial o total de ciertas medidas. Tampoco se analizan los informes de preguntas y respuestas sobre medidas reportadas en las actas, a menos que en el mismo documento se brinde la información suficiente, es decir: países involucrados y medidas cuestionadas. Sólo en dicho caso se utilizaron documentos adicionales para profundizar el relevamiento.

Con respecto al Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio se empleó una metodología distinta, dado que las actas no brindan la misma información otorgada que en los demás casos. En tanto éstas se orientan a discusiones más teóricas y relativas a normativas, se seleccionaron como casos relevantes aquellas reclamaciones que avanzaron hacia el OSD. En pocas oportunidades pudieron identificarse otros cuestionamientos a medidas relevantes para este trabajo dentro del cuerpo de las actas.

3.2. Casos tramitados ante el OSD

Para identificar cuáles fueron las herramientas de política industrial o relacionadas más cuestionadas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC se utilizó la *Base de datos de Solución de Diferencias de la OMC* elaborada por el CEI⁽²⁷⁾. Esta base registra todas las disputas iniciadas en la OMC entre 1995 y 2013 y cuenta con información sobre las solicitudes de consulta y las diferentes etapas del proceso de solución de diferencias alcanzadas en cada caso. Dentro de cada categoría, se detallan tanto los casos⁽²⁸⁾ como las reclamaciones⁽²⁹⁾.

27 Para mayor información sobre la construcción de la base de datos, ver Daicz *et al.* (2014).

28 Se define como “caso” a la cantidad de veces que fue invocado un acuerdo, independientemente de la cantidad de disposiciones dentro del mismo que hayan sido mencionadas.

29 Se refiere a cada una de las disposiciones específicas de un acuerdo que fueron invocadas contra el País miembro.

Esta base de datos registra 506 casos bilaterales⁽³⁰⁾, de los cuales 62% corresponden a disputas contra países desarrollados, 31% a demandas iniciadas contra economías emergentes industrializadas, 7% al resto de los países en desarrollo y sólo 1 caso contra economías menos adelantadas.

A los efectos de este trabajo, se seleccionaron todas aquellas disputas en las que haya sido demandada alguna economía emergente industrializada y que involucre al comercio de productos no agrícolas. Asimismo, para poder realizar comparaciones, también se relevaron las demandas contra el resto de los países en desarrollo y contra las economías industrializadas. Se incluyó información sobre los miembros demandados y demandantes, los acuerdos involucrados, el tipo de medida cuestionada, la etapa del proceso de solución de diferencias alcanzada en cada caso y su resultado.

No se tuvieron en cuenta las disputas relacionadas únicamente con el comercio de productos agrícolas o de servicios. Tampoco se incorporaron casos concernientes a medidas comerciales correctivas o a los protocolos de adhesión de los miembros.

Del total de casos bilaterales contabilizados en la base, quedaron seleccionados 141 que equivalen al 28% del total de disputas registradas⁽³¹⁾.

4. Resultados

4.1. Relevamiento de actas en Consejos y Comités seleccionados

Del total de actas relevadas, se seleccionaron 169 casos, de los cuales casi el 32% (54 casos) corresponde a medidas cuestionadas a las economías industrializadas (IE), mientras que el 68% se refiere a medidas objetadas al grupo de países en desarrollo (115 casos). Sin embargo, dentro de este grupo, el 93% de los cuestionamientos afecta a las economías emergentes industrializadas (EIE), y se registran sólo 8 medidas implementadas por los demás países en desarrollo (ODE).

Tanto para los países desarrollados como para las economías emergentes industrializadas, el Comité en el que se registró la mayor cantidad de cuestionamientos fue el de Subvenciones y Medidas Compensatorias, lo que representa el 48,1% y el 42,1% del total de reclamaciones para cada grupo, respectivamente (Cuadro 1). En cuanto a los países en vías de industrialización, siguen en orden de importancia los cuestionamientos presentados ante los Comités de Licencias de Importación (21,5%) y de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (18,7%), mientras que para los países desarrollados se destaca el número de planteos presentados ante el Consejo de Propiedad Intelectual (27,8%).

30 Si una misma solicitud de consultas involucra a más de un reclamante o a más de un demandado, el caso se computa tantas veces como pares de partes haya.

31 Los casos seleccionados representan el 24% de los registrados en la base que afectan a las economías industrializadas, 44% de los que involucran a países emergentes industrializados y 13% de los correspondientes a otros países en desarrollo.

Cuadro 1

Reclamaciones presentadas por Consejo/Comité,
según grupo de países cuestionado

Participación en el total de casos de cada grupo

Consejo / Comité	Grupo cuestionado			Total
	IE	EIE	ODE	
Subvenciones y medidas compensatorias	48,1%	42,1%	25,0%	43,2%
Licencias de importación	7,4%	21,5%	12,5%	16,6%
Medidas en materia de inversión rel. con el comercio	3,7%	18,7%	0%	13,0%
Propiedad intelectual	27,8%	6,5%	0%	13,0%
Acceso a los mercados	11,1%	9,3%	37,5%	11,2%
Balance de pagos	1,9%	1,9%	25,0%	3,0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: CEI

Con respecto al tipo de medida, las más frecuentemente cuestionadas a los países emergentes industrializados fueron aquellas relacionadas con las exportaciones (31,8%), seguidas por las medidas de control de la cantidad (22,4%) y las subvenciones internas (18,7%) (Cuadro 2). En cambio, si se tiene en cuenta la cantidad de veces que una misma medida fue objetada en las diferentes actas de un mismo Comité, priman las medidas de control de la cantidad por sobre aquellas relacionadas con las exportaciones. Se arriba a la misma conclusión si se observa cuál fue el instrumento de política más cuestionado por la mayor cantidad de países.

En el caso de los países desarrollados, casi el 40% de las objeciones se refiere a subvenciones internas, seguidas en orden de importancia por las medidas de protección de la propiedad intelectual (27,8%) y las de control de la cantidad, y sobre las exportaciones (11,1% cada una).

Cabe notar la alta recurrencia de cuestionamientos sobre medidas de distinta naturaleza que implican algún tipo de requisito de contenido nacional. Más del 25% del total de medidas registradas están supeditadas a algún condicionamiento de contenido local, entre las cuales, el 80% corresponde a medidas cuestionadas a los EIE. En cuanto al tipo de medida a la que acompañan, se presentan mayoritariamente dentro de subvenciones (44,4%) y medidas sobre las exportaciones (22,2%).

Cuadro 2

Tipo de medida impugnada, según grupo de países cuestionado

Participación en el total de casos de cada grupo

Tipo de medida	Grupo cuestionado			Total
	IE	EIE	ODE	
Medidas sobre las exportaciones	11,1%	31,8%	25,0%	24,9%
Subvenciones	38,9%	18,7%	0%	24,3%
Medidas de control de cantidad	11,1%	22,4%	25,0%	18,9%
Protección de los derechos de propiedad intelectual	27,8%	6,5%	0%	13,0%
Aranceles	5,6%	5,6%	37,5%	7,1%
Procedimientos aduaneros y prácticas administrativas	1,9%	5,6%	0%	4,1%
Restricciones a la contratación pública	1,9%	5,6%	0%	4,1%
Cargas e impuestos	1,9%	0,9%	12,5%	1,8%
Medidas de control de precios	0%	2,8%	0%	1,8%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: CEI

Por otra parte, el 80,8% de las reclamaciones presentadas debido a medidas implementadas por los EIE fueron efectuadas por países desarrollados (Cuadro 3), especialmente por EE.UU. y la UE o alguno de sus miembros, y seguidas, aunque por lejos, por Japón, Canadá y Suiza.

Cuadro 3

Reclamaciones efectuadas, según grupo de países cuestionado y reclamante

Participación en el total de casos de cada grupo

Grupo reclamante	Grupo cuestionado			Total
	IE	EIE	ODE	
Economías Industrializadas (IE)	77,6%	80,8%	70,0%	79,3%
Economías Emergentes Industrializadas (EIE)	20,7%	9,2%	10,0%	12,6%
Otras Economías en Desarrollo (ODE)	1,7%	10,0%	20,0%	8,1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: CEI

Cabe destacar que entre las economías emergentes industrializadas, las que han sido más cuestionadas son China, Brasil, India, la Argentina, Indonesia y Malasia, tal como se observa en el Cuadro 4. En cambio, si se contabiliza el número de veces que se repiten los cuestionamientos dentro de las actas de un mismo Comité, de un total de 237 menciones para los EIE, la India lidera el ranking de los países más cuestionados, seguido por Brasil, Indonesia y China.

Si, en cambio, se analiza cada reclamación en forma individual, debe destacarse que la economía emergente industrializada que recibió el mayor número de cuestionamientos sobre un mismo caso fue la Argentina (13 veces), seguido por Indonesia y Brasil (11 veces cada uno). Asimismo, los tres casos demandados por una mayor cantidad de países corresponden a la Argentina y Ucrania. Finalmente, si se observan los cuestionamientos que se han presentado en más de un Comité, sobresalen los efectuados a la India y Ucrania.

Cuadro 4

Reclamaciones contra Economías Emergentes Industrializadas, según país cuestionado

Cantidad de casos y participación en el total

País cuestionado	Número de casos	% en total de casos	Reiteración de la reclamación*
China**	27	25,2%	33
Brasil	16	15,0%	44
India	14	13,1%	52
Indonesia	11	10,3%	44
Argentina	11	10,3%	27
Malasia	10	9,3%	10
México	6	5,6%	6
Ucrania	5	4,7%	8
Tailandia	4	3,7%	6
Sudáfrica	2	1,9%	6
Uruguay	1	0,9%	1
Total	107	100%	237

* Se toma en cuenta el número de veces que cada cuestionamiento se repite dentro de las actas de un mismo Comité.

** Incluye Taipei Chino.

Fuente: CEI

4.2. Casos tramitados ante el OSD

Al analizar las 141 disputas seleccionadas de la Base de Solución de Diferencias, se observa que las economías industrializadas enfrentan el 51% de las demandas, mientras que el 49% restante corresponde a controversias en las que se demandó a algún país en desarrollo (Cuadro 5). Dentro de este grupo, el 94% de las reclamaciones son contra economías en proceso de industrialización, mientras que el grupo de los demás países en desarrollo se ve afectado solamente en 4 casos.

Cuadro 5

Casos seleccionados, según grupo de países demandado y reclamante

Cantidad de consultas iniciadas

Grupo reclamante	Grupo demandado			Total
	IE	EIE	ODE	
Economías Industrializadas (IE)	55	52	2	109
Economías Emergentes Industrializadas (EIE)	18	7	2	27
Otras Economías en Desarrollo (ODE)	0	5	0	5
Total	73	64	4	141

Fuente: CEI

A su vez, las disputas que involucran a los países en desarrollo se focalizan en sólo 14 países del centenar que componen el grupo. En particular, algo más del 78% de las demandas enfrentadas por las economías emergentes industrializadas se concentran en cuatro países: China, India, Brasil y la Argentina (Cuadro 6).

Además, el 81% de los casos en los que se demanda a algún país emergente industrializado es iniciado por países desarrollados, y más de tres cuartas partes corresponden a disputas iniciadas por EE.UU. o la UE.

Todos estos factores podrían estar indicando la existencia de un sesgo en las diferencias presentadas ante el OSD contra aquellas economías que poseen un mayor potencial productivo.

Cuadro 6

Casos contra Economías Emergentes Industrializadas, según país demandado y reclamante

Participación en el total de consultas iniciadas

País demandado	%	País reclamante	Grupo	%
China	29,7%	Estados Unidos	IE	34,4%
India	20,3%	UE	IE	28,1%
Brasil	17,2%	Japón	IE	7,8%
Argentina	10,9%	México	EIE	7,8%
Indonesia	6,3%	Canadá	IE	4,7%
México	4,7%	Panamá	ODE	4,7%
Colombia	4,7%	Chile	EIE	3,1%
Uruguay	1,6%	Guatemala	ODE	3,1%
Tailandia	1,6%	Australia	IE	1,6%
Malasia	1,6%	Nueva Zelanda	IE	1,6%
Filipinas	1,6%	Singapur	IE	1,6%
		Suiza	IE	1,6%
Total	100%	Total		100%

Fuente: CEI

El acuerdo invocado con más frecuencia entre las demandas seleccionadas es el GATT de 1994, independientemente del grupo de países que sea demandado (Cuadro 7). Esto se explica porque los casos seleccionados involucran al comercio de bienes y este acuerdo constituye el núcleo de las normas que regulan dichos flujos.

En el caso de las disputas en las que se demanda a alguna economía en vías de industrialización, resulta relevante destacar que aproximadamente la mitad de las consultas iniciadas contra los EIE que invocan el GATT de 1994 aluden al artículo III (trato nacional) y/o al XI (eliminación general de restricciones cuantitativas), mientras que cerca de una cuarta parte hacen referencia al artículo I (trato de nación más favorecida). El artículo III suele utilizarse para reclamar contra el “trato discriminatorio” que implican los requisitos de contenido local en la producción, en tanto que los artículos I y XI se utilizan generalmente en contra de las políticas que ligan las cantidades importadas a las exportaciones realizadas.

Entre los principales acuerdos invocados contra los EIE siguen en orden de importancia el ASMC y el Acuerdo sobre las MIC –ambos íntimamente relacionados con las políticas de desarrollo industrial que estos países suelen necesitar para alcanzar sus metas de industrialización, como subsidios, requisitos de desempeño para los inversores extranjeros o requisitos de contenido local en la producción–. También se registra un número importante de cuestionamientos ligados al Acuerdo sobre Licencias de Importación, que abarca medidas de control de las cantidades importadas típicamente utilizadas como instrumento para proteger las industrias nacientes. En cambio, a pesar de su importancia para el aprendizaje y acceso a nuevas tecnologías, el Acuerdo sobre ADPIC es invocado sólo en el 4% de las disputas.

Cuando los demandados son los países desarrollados, los acuerdos más mencionados luego del GATT de 1994 son los de Subvenciones y Medidas Compensatorias y de Protección de Derechos de Propiedad Intelectual. La relativamente baja proporción de disputas que invocan el Acuerdo sobre las MIC (7,7%) se puede explicar debido a que los países desarrollados han ido sustituyendo las prescripciones específicas en materia de resultados por otras que producen efectos similares, pero de manera compatible con las normas de la OMC. Ejemplo de ello son las regulaciones “destornillador” utilizadas por la UE para controlar la importación de piezas y componentes³², o la utilización de reglas de origen en los acuerdos preferenciales para lograr objetivos de contenido mínimo nacional.

Los resultados descriptos generalmente se mantienen si se analizan solamente las controversias que llegaron a tener dictamen del Grupo Especial.

32 Estas regulaciones consisten en la aplicación de una medida *antidumping* sobre un insumo, salvo que el producto que contenga dicho insumo cumpla con ciertos requisitos de contenido local mínimo.

Cuadro 7

Acuerdos invocados, según grupo de países demandado.
Etapas de consulta y panel

Participación en el total de casos seleccionados

Acuerdo	Consulta				Panel			
	IE	EIE	ODE	Total	IE	EIE	ODE	Total
GATT de 1994	29,1%	33,3%	75,0%	32,2%	30,8%	34,9%	-	32,9%
Subvenciones y medidas compensatorias	23,9%	12,9%	0%	17,1%	30,8%	16,3%	-	23,2%
Acuerdo MIC	7,7%	12,3%	0%	10,3%	7,7%	18,6%	-	13,4%
Propiedad intelectual	15,4%	4,1%	25,0%	8,9%	10,3%	9,3%	-	9,8%
Protocolo de adhesión	0%	9,9%	0%	5,8%	0%	14,0%	-	7,3%
Trámite de licencias de importación	0,9%	8,8%	0%	5,5%	0%	2,3%	-	1,2%
Textiles y vestido	6,8%	0,6%	0%	3,1%	7,7%	0%	-	3,7%
Valoración en aduana	0,0%	2,9%	0%	1,7%	0%	0%	-	0%
Contratación pública	3,4%	0%	0%	1,4%	2,6%	0%	-	1,2%
Normas de origen	2,6%	0,6%	0%	1,4%	2,6%	2,3%	-	2,4%
Otros acuerdos	10,3%	14,6%	0%	12,7%	7,7%	2,3%	-	4,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%

Fuente: CEI

Similares conclusiones se obtienen al analizar las medidas de política implementadas por los EIE que son objeto de controversia más frecuente: algo más del 40% de las disputas involucran subsidios, ya sea internos o a las exportaciones, mientras que las medidas de control de la cantidad concentran un cuarto de las reclamaciones (Cuadro 8). Es de destacar, además, que en el 25% de las controversias, las medidas cuestionadas contienen algún tipo de requisito de contenido local o de compensación de balanza comercial. En el caso de las subvenciones en particular, este porcentaje asciende a 50%.

Respecto de los casos contra países desarrollados, las medidas objeto de mayores disputas son los subsidios internos, las relacionadas con la protección de los derechos de propiedad intelectual y las de control de la cantidad. En el 7% de las disputas, se registran prescripciones de contenido local.

Cuadro 8

Tipo de medida cuestionada, según grupo de países demandado

Participación en el total de casos seleccionados

Tipo de medida	Grupo demandado			Total
	IE	EIE	ODE	
Subvenciones	34,2%	27,3%	0%	30,1%
Medidas de control de la cantidad	13,2%	24,2%	0%	17,8%
Protección de derechos de propiedad intelectual	25,0%	9,1%	25,0%	17,8%
Medidas sobre las exportaciones	7,9%	15,2%	25,0%	11,6%
Cargas e impuestos	6,6%	10,6%	50,0%	9,6%
Procedimientos aduaneros y prácticas administrativas	1,3%	9,1%	0%	4,8%
Restricciones a la contratación pública	6,6%	0%	0%	3,4%
Normas de origen	3,9%	0%	0%	2,1%
Aranceles	1,3%	1,5%	0%	1,4%
Medidas de control de precios	0%	3,0%	0%	1,4%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: CEI

En cuanto a los productos que son objeto de las controversias, cabe destacar que gran parte de las diferencias relacionadas con la protección de los derechos de propiedad intelectual corresponden al sector de productos farmacéuticos o químicos. Por su parte, las disputas que objetan el uso de subsidios a la exportación se concentran en industrias manufactureras pesadas, como la aeronáutica o la automotriz, mientras que la mayoría de los casos que cuestionan el empleo de requisitos de contenido local involucran a esta última industria.

Al analizar la etapa alcanzada por las disputas iniciadas contra países en vías de industrialización, se observa que más de la mitad pasaron a la instancia de solicitud de constitución de Grupo Especial, y para aproximadamente el 60% de estas controversias se distribuyó la decisión del Panel. Dicho dictamen fue apelado en el 60% de los casos. Por otra parte, en el 40% de las reclamaciones que no pasaron de la etapa de consultas se arribó a una solución mutuamente convenida.

Cabe destacar que la proporción de reclamaciones que alcanzan la instancia de adopción de Informe del Panel y que aluden al Acuerdo sobre ADPIC se encuentra muy por encima del promedio. Respecto de aquellas diferencias que invocan a los Acuerdos sobre MIC y SCM, la proporción de cuestionamientos que llegaron a dicha instancia supera levemente la media, y en el caso de las MIC, el porcentaje es mayor que el observado para los países desarrollados. Por último, mientras que la cantidad de consultas que invocan el Acuerdo de Licencias de Importación es elevada, el porcentaje de controversias que llega más allá de la instancia de adopción del Informe del Panel es bajo, lo que podría estar indicando una tendencia de los IE a realizar una gran cantidad de cuestionamientos de forma de generar un efecto “disuasivo” sobre el uso de estas herramientas.

Recuadro 1 | Casos emblemáticos vinculados con la política industrial

Entre las controversias más importantes registradas contra los países en vías de industrialización, se pueden nombrar algunos casos relevantes. Por ejemplo, las diferencias planteadas por Japón, EE.UU. y la UE a Indonesia en relación con sus programas de incentivos a la industria automotriz, que invocan violaciones a los Acuerdos SMC y MIC^a. Este es un claro ejemplo de cuestionamiento a medidas de política que fueron aplicadas con éxito durante los años del GATT, pero que no son compatibles con las normas de la OMC, ya que se objeta el empleo de requisitos de contenido nacional y el otorgamiento de subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales.

Con respecto a los subsidios a la exportación, se destaca el caso de Canadá contra Brasil por los pagos gubernamentales efectuados por este país a los compradores extranjeros de las aeronaves de la firma brasileña Embraer en el marco del *Programa de Financiamento às Exportações*^b (PROEX). Brasil adujo que dichos subsidios se encontraban amparados por las disposiciones de TEyD otorgadas a los países en desarrollo por el ASMC, pero el fallo fue favorable al demandante.

Dentro de las controversias que mencionan el Acuerdo sobre ADPIC, sobresale la disputa entre Brasil y EE.UU. respecto de las disposiciones de la Ley de Propiedad Industrial de Brasil^c. Dicha Ley autoriza la concesión de licencias obligatorias en el caso de emergencias sanitarias o cuando los productos manufacturados no se producen localmente. Este requisito de explotación local para el usufructo de los derechos exclusivos de patente fue el que generó la controversia, ya que su aplicación se extiende más allá del ámbito de la salud. Finalmente, ambos países llegaron a un acuerdo que no aclaró la incertidumbre sobre si un requisito de explotación local como el previsto en la legislación brasileña constituye o no una violación de las normas de la OMC. Evidentemente, esto genera un fuerte efecto disuasivo sobre cualquier otro país que pretenda emplear una herramienta similar.

Otro caso relevante fue el presentado por EE.UU. y la UE contra la India^d debido a la presunta ausencia de sistemas formales que permitieran la presentación de solicitudes de patente y proporcionaran derechos exclusivos de comercialización para los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura. India, que estimuló el crecimiento de su industria farmacéutica gracias a la reducción del alcance de la protección otorgada por la Ley de Patentes de 1970 sólo a los procesos (no a los productos), tuvo que modificar la legislación pertinente para dar lugar a las recomendaciones y resoluciones del OSD.

a DS 54, 55, 59 y 64: Indonesia - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil.

b DS 46: Brasil - Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves.

c DS 199: Brasil - Medidas que afectan a la protección mediante patentes.

d DS 50 y 79: India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura.

En http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm se puede consultar un resumen de cada uno de estos casos.

5. Consideraciones finales

La gran mayoría de los actuales países desarrollados y de las economías de industrialización tardía usaron activamente políticas comerciales e industriales para promover sus industrias nacientes. Sin embargo, a partir de la adopción de los Acuerdos de la Ronda Uruguay –en particular aquellos referidos a Subvenciones y Medidas Compensatorias, Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio y aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio– los países en desarrollo perdieron o vieron limitado su accionar respecto de una importante cantidad de instrumentos de política pública.

Este trabajo intenta distinguir aquellas medidas de política industrial empleadas por los países en desarrollo que resultaron cuestionadas por sus pares en la OMC, con miras a contrastar empíricamente la bibliografía teórica y contribuir a la identificación de aspectos concretos en los que una flexibilización de las normas de la OMC permitiría a este grupo de países recuperar alguna de las herramientas de política pública ahora prohibidas o limitadas.

Los resultados de los relevamientos de las actas de diversos Consejos y Comités de la OMC y de las disputas presentadas ante el OSD muestran un posible sesgo en los cuestionamientos de los países desarrollados (en particular, EE.UU. y la UE) contra aquellas economías que poseen un mayor potencial productivo, ya que la mayor parte de las reclamaciones efectuadas se dirigen a los países en desarrollo y en particular se concentran en unos pocos países (China, India, Brasil y la Argentina).

Asimismo, sobresale la alta recurrencia de cuestionamientos a economías emergentes relacionados con subsidios –ya sea internos o a la producción– y a medidas de control de las cantidades importadas. Es de destacar, además, que una importante proporción de los instrumentos cuestionados –en especial los subsidios– incluye algún tipo de requisito de contenido local o de compensación de balanza comercial.

Las actuales negociaciones comerciales en el marco de la Ronda Doha –aunque hoy virtualmente estancadas– y la mayoría de los acuerdos bilaterales firmados entre países en desarrollo y desarrollados –ya sean comerciales o de inversión– amenazan con restringir aún más el espacio de política disponible para las economías emergentes. Por lo tanto, es necesario aprovechar la ventana de oportunidad dada por el mayor peso relativo de estas economías en las negociaciones internacionales y el resurgimiento de la política industrial como herramienta de desarrollo, para buscar la incorporación de las discusiones referidas a la recuperación de los instrumentos de política industrial en la agenda multilateral.

Anexos

Anexo 1

Clasificación de países por nivel de industrialización

Economías industrializadas (IE)

Alemania	Eslovaquia	Islandia	Países Bajos
Australia	Eslovenia	Israel	Polonia*
Austria	España	Italia	Portugal
Bahrein	Estados Unidos	Japón	Qatar
Bélgica	Estonia	Kuwait	Reino Unido
Bulgaria*	Federación Rusa	Letonia*	República Checa
Canadá	Finlandia	Lituania	Rumania*
Chipre*	Francia	Luxemburgo	Singapur
Corea, República de	Grecia*	Macao, RAE de China	Suecia
Croacia*	Hong Kong, RAE de China	Malta	Suiza
Dinamarca	Hungría	Noruega	Taiwán, provincia de China
Emiratos Árabes Unidos	Irlanda	Nueva Zelandia	Turquía

Economías Emergentes Industrializadas (EIE)

Arabia Saudita	Colombia	Malasia**	Tailandia
Argentina	Costa Rica	Mauricio	Túnez
Bielorusia	Filipinas***	México	Turquía
Brasil	India	Omán	Ucrania
Brunei Darussalam	Indonesia	Serbia	Uruguay
Chile	Kazajstán	Sudáfrica	Venezuela
China	Macedonia, ex Rep. Yugoslava de	Surinam	

Otras Economías en Desarrollo (ODE)

Albania	Ecuador	Kirguistán	Rep. Dem. de Corea
Angola	Egipto	Líbano	República Dominicana
Antigua y Barbuda	El Salvador	Libia	San Cristóbal y Nevis
Argelia	Fiji	Maldivas	San Vicente y las Granadinas
Armenia	Gabón	Marruecos	Santa Lucía
Azerbaiyán	Georgia	Micronesia, Estados Federados	Seychelles
Bahamas	Ghana	Moldova	Siria
Barbados	Granada	Mongolia	Sri Lanka
Belice	Guatemala	Montenegro	Swazilandia
Bolivia	Guinea Ecuatorial	Namibia	Tayikistán
Bosnia Herzegovina	Guyana	Nicaragua	Terr. Autónomos Palestinos
Botswana	Honduras	Nigeria	Tonga
Cabo Verde	Irán	Pakistán	Trinidad y Tobago
Camerún	Irak	Palau	Turkmenistán
Congo	Islas Marshall	Panamá	Uzbekistán
Costa de Marfil	Jamaica	Papua Nueva Guinea	Viet Nam
Cuba	Jordania	Paraguay	Zimbabue
Dominica	Kenia	Perú	

Países Menos Adelantados

Afganistán	Gambia	Mauritania	Sierra Leona
Bangladesh	Guinea	Mozambique	Somalia
Benín	Guinea-Bissau	Myanmar	Sudán
Burkina Faso	Haití	Nepal	Sudán del Sur
Burundi	Islas Salomón	Níger	Tanzania
Bután	Kiribati	República Centroafricana	Timor Oriental
Camboya	Laos	República de Yemen	Togo
Chad	Lesotho	Rep. Democrática del Congo	Tuvalu
Comoras	Liberia	Rwanda	Uganda
Djibouti	Madagascar	Samoa	Vanuatu
Eritrea	Malawi	Santo Tomé y Príncipe	Zambia
Etiopía	Mali	Senegal	

* Los siguientes países son considerados como "Economías Emergentes Industrializadas" por UNIDO: Bulgaria, Croacia, Chipre, Grecia, Letonia, Polonia y Rumania. Dado que todos son miembros de la UE se los incluyó en el grupo de "Países Industrializados".

** Considerada "Economía Industrializada" según la clasificación de UNIDO. A los efectos de este trabajo se incluyó en la categoría de "Economía Industrial Emergente", ya que forma parte del grupo más reciente de "Nuevos países industrializados (NICs)".

*** Si bien está clasificada como "Otras economías en desarrollo" en el listado de UNIDO, se incorporó al grupo de "Economías Industriales Emergentes" por pertenecer al grupo más reciente de NICs.

Fuente: CEI en base a Upadhyaya (2013)

Anexo 2

Clasificación de medidas

1. Aranceles
2. Medidas sanitarias y fitosanitarias
3. Obstáculos técnicos al comercio
4. Medidas de control de la cantidad
5. Cargas e impuestos
6. Medidas de control de precios
7. Medidas de defensa comercial
8. Procedimientos aduaneros y prácticas administrativas
9. Otras medidas no arancelarias
10. Subvenciones*
11. Restricciones a la contratación pública
12. Normas de origen
13. Medidas sobre las exportaciones
14. Protección de derechos de propiedad intelectual

* Incluye todos los subsidios internos provistos por el gobierno pero no abarca los subsidios a la exportación, que se clasifican como "medidas sobre las exportaciones".

Fuente: CEI en base a UNCTAD (2013)

Referencias

- Amsden, Alice H. (1987). "The paradigm of late industrialization". *Political Economy, Studies in the Surplus Approach*, 3(2): 133-159.
- Amsden, Alice H. (2003). "Industrialization under new WTO law". En *Trade and Development: Directions for the 21st Century*, John Toye (editor), 82-99. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Amsden, Alice H. y Takashi Hikino (2000). "The bark is worse than the bite: new WTO law and late industrialization". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 570(1): 104-114.
- Bora, Bijit, Peter J. Lloyd y Mari Pangestu (2000). "Industrial policy and the WTO". Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series Nº 6. UNCTAD.
- Bosch, Roberto (2009). "Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, 14: 117-132.
- CEI (2015). "Momento de redefiniciones en el sistema multilateral de comercio ¿Oportunidad para recuperar las herramientas de política industrial perdidas?". En http://www.cei.gov.ar/userfiles/Informe%20Friends%20of%20Industrialization_0.pdf
- Chang, Ha Joon (2002). *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, Ha Joon (2005). *Why developing countries need tariffs? How WTO NAMA negotiations could deny developing countries' right to a future*. Geneva: South Centre.
- Chang, Ha Joon y Duncan Green (2003). *The northern WTO agenda on investment: Do as we say, not as we did*. Geneva: South Centre.
- Daicz, Laura, Carlos Galperín, Federico Lavopa y Adriana Molina (2014). "Radiografía del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC: una caracterización cuantitativa del sistema a 20 años de su creación". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 3: 60-92.
- Di Caprio, Alisa y Kevin P. Gallagher (2006). "The WTO and the shrinking of development space. How big is the bite?". *Journal of World Investment and Trade*, 7(5): 781-803.
- Evans, Peter (2005). "Neoliberalism as a political opportunity: Constraint and innovation in contemporary development strategy". En *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and International Financial Institutions*, Kevin P. Gallagher (editor). London and New York: Zed Books.
- Hamwey, Robert M. (2005). "Expanding national policy space for development: Why the multilateral trading system must change". Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), Working Papers 25. South Centre.
- Kumar, Nagesh y Kevin P. Gallagher (2007). "Relevance of 'policy space' for development: Implications for multilateral trade negotiations". RIS Discussion Papers #120. Research and Information System for Developing Countries.
- Lall, Sanjaya (2003). "Reinventing industrial strategy. The role of government policy in building industrial competitiveness". G-24 Discussion Paper Series No. 28.
- OMC (2001). "Declaración relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública". WT/MIN(01)/DEC/2, 20 de noviembre.
- OMC (2002). "Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y otras prescripciones en materia de resultados. Segunda Parte. Información sobre la utilización, los objetivos políticos y los efectos de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y otras prescripciones en materia de resultados". Estudio conjunto de las Secretarías de la OMC y la UNCTAD. G/C/W/307/Add.1, Febrero.
- Padilla Pérez, Ramón y Jennifer Alvarado Vargas (2014). "El resurgimiento de la política industrial". En *Fortalecimiento de las Cadenas de Valor como Instrumento de la Política Industrial. Metodología y Experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Ramón Padilla Pérez (editor), 33-75. Santiago de Chile: CEPAL.

Rodrik, Dani (2004). "Industrial policy for the twenty-first century". KSG Working Paper No. RWP04-047.

Shadlen, Ken (2005). "Policy space for development in the WTO and beyond: The case of intellectual property rights". Global Development and Environment Institute. Working Paper No. 05-06.

Singh, Agit (1996). "The post-Uruguay Round world trading system, industrialization, trade and development: Implications for the Asia-Pacific developing countries", en *Expansion of Trading Opportunities to the year 2000 for Asia-Pacific Developing Countries: Implications of the Uruguay Round and Adaptation of Export Strategies*: 147-190. Geneva: UNCTAD.

UNCTAD (2006). *Trade and Development Report 2006. Global partnership and national policies for development*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD (2013). *Classification of non-tariff measures. February 2012 version*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD (2014a). *Trade and Development Report 2014. Global governance and policy space for development*. New York and Geneva: United Nations.

UNCTAD (2014b). *Guidelines to collect data on official non-tariff measures. September 2013 version*. New York and Geneva: United Nations.

UNDP (2003). *Making global trade work for people*. London and Sterling, Virginia: Earthscan Publications Ltd.

Upadhyaya, Shyam (2013). "Country grouping in UNIDO statistics". Development Policy, Statistics and Research Branch. Working Paper 1/2013. UNIDO.

Wade, Robert H. (2003). "What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'". *Review of International Political Economy*, 10(4): 621-644.

¿Qué hay detrás de las medidas comerciales europeas contra el biodiesel argentino?

Ivana Doporto Miguez
María Victoria Lottici*

Resumen

El sector de los biocombustibles de la Argentina, específicamente el del biodiesel, resulta ser uno de los más afectados por la intensificación del uso de medidas comerciales con un evidente carácter proteccionista por parte de la Unión Europea. Los derechos *antidumping* impuestos por la UE contra el biodiesel argentino en 2013 trajeron como consecuencia la pérdida de casi el 90% de las exportaciones argentinas de biodiesel, por un valor que alcanzó los US\$ 1.847 millones en 2011. No obstante ello, las medidas llevadas adelante por la Comisión Europea no están destinadas exclusivamente contra el biodiesel argentino sino que responden a una estrategia general de protección de la industria de biocombustibles europea de la competencia de terceros países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Por su parte, los estándares ambientales –algunos establecidos y otros en discusión– de las Directivas comunitarias sobre energías renovables y sobre la calidad de los combustibles, se constituyen, en la práctica, en barreras no arancelarias, al incrementar los costos de las exportaciones argentinas con destino a ese mercado. A los valores por defecto para el biodiesel de soja establecidos en la normativa europea se suman la cuestionada medición de las emisiones derivadas del cambio indirecto del uso del suelo (ILUC) y los límites al consumo de biodiesel de primera generación –que utiliza materias primas derivadas de los alimentos para su elaboración. El riesgo subyacente de la aplicación de estos estándares ambientales –que aparentan perseguir un objetivo ambiental legítimo– es que se erijan en barreras encubiertas al comercio con un neto corte proteccionista, ya que estas medidas buscan restringir severamente el comercio y alterar la relación competitiva entre productos sustitutos, a la vez que tienen débiles vínculos con el objetivo ambiental declarado.

* Se agradece la colaboración de Ana Laura Zamorano en la recopilación de información estadística, los comentarios de José María Arbillá –Jefe de la Sección Económica y Comercial de la Embajada argentina ante la Unión Europea– y de Carlos Galperín a una versión anterior del documento, y los aportes de Laura Daicz.

1. Introducción

El sector de los biocombustibles de la Argentina, específicamente el del biodiesel, resulta ser uno de los más afectados por la intensificación del uso de medidas comerciales con un evidente carácter proteccionista por parte de la Unión Europea. En 2012, la UE inició dos investigaciones, una por supuesto *dumping* y otra por la aplicación de subsidios. Este proceso involucró a la Argentina y también a Indonesia, ambos importantes productores y exportadores mundiales de biodiesel. Anteriormente, el biodiesel y el etanol provenientes de los Estados Unidos también se habían visto afectados por procedimientos *antidumping*.

Los procedimientos en contra de la Argentina e Indonesia fueron iniciados debido a los reclamos de la European Biodiesel Board –asociación que reúne a las empresas europeas del sector–, sin contar con una evidencia debidamente justificada ni sustento legal. Como resultado, en mayo de 2013, la UE aplicó un derecho *antidumping* provisional a las exportaciones argentinas de biodiesel. Para ello, se basó en estimaciones de costos de producción de firmas argentinas, estimaciones que están alejadas de la realidad.

Si bien la UE desestimó avanzar con la investigación sobre subsidios, en octubre de 2013 decidió fijar aranceles *antidumping* definitivos por cinco años contra la importación de biodiesel argentino. La decisión europea implicó, en la práctica, un nivel de protección tan elevado que condujo al cierre del mercado europeo al biodiesel argentino, cuyas exportaciones habían alcanzado un máximo de US\$ 1.847 millones en 2011. Cabe destacar que la UE concentraba el 90% de las exportaciones argentinas, lo cual puso en duda la subsistencia de la industria en la Argentina.

Asimismo, a la disputa comercial en torno al biodiesel se suman cuestiones ambientales. En este sentido, en septiembre de 2013, el Parlamento Europeo votó una medida tendiente a limitar el uso de los biocombustibles convencionales –derivados de alimentos como la soja, el maíz y el azúcar–, esgrimiendo preocupaciones sobre el impacto ambiental de su producción y sus efectos sobre los precios de los alimentos. En junio de 2014, el Consejo de Energía de la UE alcanzó un acuerdo político en el que se abordaron cuestiones relativas a la sostenibilidad y a los beneficios de la reducción de gases de efecto invernadero de algunos biocombustibles, que incluyen, en particular, el impacto ambiental de la producción de biocombustibles tomando en cuenta los cuestionados efectos del cambio indirecto del uso del suelo.

Este conjunto de medidas aparentan un cambio en la política de incentivos a la producción de biocombustibles convencionales que ha venido llevando adelante la UE en los últimos años, la cual permitió un creciente desarrollo de la industria de biodiesel en la Argentina. En este sentido, la Argentina posee la industria de biodiesel más moderna del mundo y cumple con los estándares de calidad más altos en términos técnicos, económicos y ambientales (Cámara Argentina de Biocombustibles, 2009a; Hilbert y Galbusera, 2011 y 2014).

A los efectos de echar luz sobre estas cuestiones, el objetivo de este artículo es analizar el contexto en el cual se encuadran las políticas de la UE y cuáles son sus tendencias, ya que se observa que éstas tendrán efectos a corto y mediano plazo en el sector agroexportador argentino. Para ello, en primer lugar se presenta una reseña de las políticas e iniciativas relacionadas con los biocombustibles en la UE. En segundo lugar, se describe la situación europea respecto de la producción de biodiesel. En tercer lugar, se analiza el accionar de la UE frente a la competencia internacional en ese mercado. En cuarto lugar, se estudian los alcances y consecuencias de dicho accionar para la Argentina y se evalúa la posibilidad de recuperar el mercado europeo. Por último, el trabajo concluye con unas consideraciones finales.

2. Políticas e iniciativas relacionadas con los biocombustibles en la Unión Europea

2.1. Ayudas europeas al biodiesel

El desarrollo del sector de biocombustibles en los países de la Unión Europea se debe fundamentalmente a los beneficios impositivos y a las obligaciones de mezcla del combustible fósil con los biocombustibles. A nivel comunitario, se han fijado dos metas que incentivan la demanda interna de biocombustibles: la primera, el objetivo del 10% de presencia de biocombustibles en el transporte para 2020 (**Directiva sobre energías renovables** de 2009, Renewable Energy Directive o RED, por su sigla en inglés - 2009/28/EC) y, la segunda, la meta del 6% de

reducción de carbono en los combustibles (**Directiva sobre la calidad de los combustibles** de 2009 - 2009/30/EC) (Recuadro 1).

Recuadro 1

Directivas sobre energías renovables y sobre la calidad de los combustibles

Directiva de la UE sobre energías renovables 2009/28/EC

La Directiva 2009/28/CE del Parlamento y del Consejo Europeo, del 23 de abril de 2009, relativa a la promoción del uso de energía procedente de fuentes renovables, establece el objetivo de alcanzar el 20% del consumo energético de la UE a través de fuentes de energía renovables para 2020. Fija objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final de energía, así como una cuota obligatoria del 10% de energía procedente de fuentes renovables en el transporte.

Directiva sobre la calidad de los combustibles 2009/30/EC

La Directiva 2009/30/CE del Parlamento y del Consejo Europeo, del 23 de abril de 2009, en relación con las especificaciones de la nafta, el diesel y el gasoil, introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de los combustibles. Esta Directiva establece una reducción gradual de las emisiones de hasta un 10% antes de diciembre de 2020, debiéndose alcanzar para esa fecha una reducción de al menos un 6% de las emisiones.

Estas Directivas incluyen, además, requisitos relativos a la sostenibilidad de los biocombustibles. Entre ellos, establecen requisitos de cumplimiento de criterios de sostenibilidad ambiental y social para los principales países exportadores de biocombustibles y una reducción mínima de las emisiones de GEI para biocombustibles del 35%, y a partir de 2017, del 50% (para las nuevas instalaciones, esta reducción mínima será del 60% a partir de 2017).

Fuente: Directive 2009/28/EC y Directive 2009/30/EC

Sin estas ayudas, la producción de biocombustibles podría no ser rentable por sí sola, dado que los costos de producción son mayores que los de los combustibles fósiles que intentan reemplazar. No obstante, los montos involucrados en apoyar esta actividad son alarmantes y generan controversia, al margen de la discusión sobre el costo-beneficio ambiental. Según la Agencia Internacional de Energía (IEA), los subsidios a los biocombustibles habrían alcanzado los € 8.400 millones en 2011 y representarían el 13% de los subsidios mundiales a todas las formas de energía renovable (IEA, 2012). Este valor difiere por cuestiones metodológicas de los resultados obtenidos en otro estudio elaborado por Global Subsidies Initiative (GSI) (Charles *et al.*, 2013), que estima que las ayudas a los biocombustibles de la UE para 2011 rondarían entre los € 5.500 millones y los € 6.900 millones, valores cercanos a los PIB de Malta, Nicaragua o Armenia para ese año. El grueso de las ayudas otorgadas (80%) está dirigido al biodiesel (Cuadro 1).

Cuadro 1

Subsidios a los biocombustibles europeos en 2011

Subsidios	millones de €	en %
Al etanol	906 - 1.324	16 - 19
Al biodiesel	4.608 - 5.571	81 - 84
Total	5.514 - 6.895	100

Fuente: Charles *et al.* (2013)

Es importante aclarar que los montos totales otorgados hacen referencia a una cuota o participación de mercado de los biocombustibles del 4,5% de contenido energético⁽¹⁾ en el transporte terrestre. Teniendo en cuenta que hacia 2020 esa cuota debería ser del 10%, según la Directiva 2009/28/EC, el costo de las ayudas debería seguir una tendencia creciente a los efectos de cumplir con la meta establecida.

Asimismo, más del 70% del apoyo total al biodiesel europeo (Cuadro 2) corresponde a ayudas vinculadas a las transferencias de mercado según los mandatos de consumo interno y a la protección vía aranceles de importación, mientras que cerca del 30% de los subsidios se relaciona con reducciones y exenciones impositivas.

Cuadro 2

Estimación del apoyo total al biodiesel europeo en 2011

Subsidios	millones de €	en %
Transferencias de mercado*	3.097 - 4.060	73 - 76
Apoyo al precio de mercado (producción)	2.114 - 2.772	50 - 52
Otras transferencias (importaciones)	983 - 1.288	23 - 24
Apoyo presupuestario (reducciones y exenciones impositivas)	1.485	27 - 36
Apoyo para investigación y desarrollo	26	0,47 - 0,64
Estimación del apoyo total	4.068 - 5.571	100
Subsidio por litro consumido (€/litro)		0,32 - 0,39
Consumo (millones de litros)		14.272

* Nota: Las transferencias de mercado se refieren a los mandatos de consumo interno y a la protección vía arancelaria.

Fuente: Charles *et al.* (2013)

Cabe agregar que los productores agrícolas que se dedican al cultivo de materias primas para biocombustibles también perciben fondos a través de la Política Agrícola Común (PAC) bajo el mecanismo del esquema de pago único (*single payment scheme* o SPS, por su sigla en inglés). El área cultivada que resulta "elegible" para el esquema SPS ronda aproximadamente los 3,6 millones de ha. Si bien no puede considerarse un subsidio directo a la producción de biodiesel, según los cálculos de GSI, esos productores agropecuarios serían beneficiarios de aproximadamente € 1.000 millones anuales, de los cuales € 400 millones irían a productores alemanes y € 250 millones a productores franceses.

2.2. Incertidumbre para las energías renovables

En los últimos años se observa una profusión de estrategias, políticas y directrices en relación con cuestiones energéticas, ambientales y climáticas que marcan el rumbo de la política comunitaria relativa a los biocombustibles⁽²⁾.

En un contexto caracterizado por la crisis financiera internacional, la Comisión Europea (CE) publicó en 2010 la estrategia de la UE para el período 2010-2020, conocida como **estrategia Europa 2020** (CE, 2010). Para alcanzar las metas establecidas –las cuales abarcan a todas las áreas de gobierno–, la UE desarrolló iniciativas sectoriales que

1 Valor calorífico del biodiesel medido en megajulio por litro (MJ/l) o megajulio por kg (MJ/kg).

2 Un seguimiento actualizado de esta temática se puede encontrar en European Biofuels Technology Platform (2014), en la sección Biofuels Policy and Legislation.

apuntan al cumplimiento de cada una de las dimensiones incluidas en las metas para 2020.

En materia de cambio climático y sostenibilidad de la energía, la estrategia Europa 2020 ha establecido una serie de objetivos para 2020 que incluyen: i) una reducción del 20% en las emisiones de GEI de la UE en comparación con los niveles de 1990; ii) un aumento al 20% en el consumo de energía en la UE producida a partir de fuentes renovables; y iii) una mejora del 20% en la eficiencia energética de la UE en comparación con los niveles de 1990⁽³⁾. Con el fin de apoyar la consecución de estos objetivos –conocidos como los objetivos “20-20-20”–, la estrategia Europa 2020 propuso la iniciativa “Una Europa eficiente en el uso de los recursos” (“A resource efficient Europe”) como una de las iniciativas distintivas de la UE⁽⁴⁾.

Sin embargo, las cuantiosas sumas destinadas a la promoción de las energías renovables se encuentran bajo la lupa de los europeos por su magnitud y por las consecuencias de la crisis económica que no ha cesado aún. En efecto, la crisis ha cambiado las condiciones de base de la política energética europea y ha obligado a un replanteo acerca del rumbo a seguir. En casi todos los países europeos los precios mayoristas de la electricidad cayeron en los últimos años debido a una menor demanda energética y la sobrecapacidad eléctrica es una característica actual (CEPR, 2014).

Esta situación atenta contra el proceso de transición hacia energías renovables y más limpias para el ambiente. Ese pasaje energético demanda la realización de proyectos de inversión muy costosos que se ven retrasados porque los bajos precios de la electricidad y la sobreoferta generan pocos incentivos para la inversión, y esos proyectos requieren mayor cantidad de subsidios para que se vuelvan viables. A su vez, se observa el creciente descontento de los ciudadanos europeos que reciben las facturas de electricidad con subas significativas. En este sentido, la Directiva comunitaria 2009/28/EC no preveía que factores externos, como la crisis, pudieran cambiar las condiciones para la transición energética. Como consecuencia lógica, todo indicaría que el proceso de “descarbonización” se va a retrasar.

El contexto incierto termina traducándose en las últimas regulaciones. En enero de 2014 la Comisión Europea propuso objetivos para 2030 en materia de clima y energía en su Comunicación **“Un marco de políticas para el clima y la energía en el período 2020-2030”** (CE, 2014a). Pero para ello, no adoptó la propuesta del Parlamento Europeo de alcanzar una cuota mínima de un 30% de energías renovables en 2030 y fijó, en su lugar, un 27% obligatorio para la UE en su conjunto, con lo cual abandonó los objetivos para los Estados miembros (CE, 2014b). La medida fue recibida con críticas por organizaciones ecologistas y por asociaciones de productores de energías renovables, al considerarla un retroceso en los logros obtenidos hasta el momento en materia de energías limpias.

La Comunicación en la que se define el Marco 2030 va acompañada de un **Informe sobre los precios y los costos de la energía**, que compara los precios de la UE con los de sus principales socios comerciales. De allí se desprende que los precios de la energía han aumentado en casi todos los Estados miembros de la UE desde 2008, principalmente debido a los impuestos y gravámenes, pero también como consecuencia de los elevados costos de la red. De esta comparación surge que el aumento de precios, en particular en relación con los precios del gas en los Estados Unidos, podría ir en detrimento de la competitividad de la UE, puntualmente en las industrias con alto consumo energético.

Por otro lado, en abril de 2014 la Comisión Europea adoptó nuevas reglas para las ayudas vinculadas al ambiente y la energía (**Directrices relativas a las ayudas estatales para la protección del ambiente y la energía 2014-2020**)⁽⁵⁾ (CE, 2014c). Las nuevas pautas reemplazarán el sistema de subsidios a la energía renovable por un sistema de licitaciones para asignar las ayudas (Recuadro 2). El Comisario de Competencia de la UE manifestó que se preparó una lista de 68 industrias intensivas en energía que podrían seguir recibiendo apoyo estatal. Nuevamente, las regulaciones fueron atacadas por organizaciones ecologistas, el Partido Verde Europeo y asociaciones de productores de energías renovables debido a que se retira apoyo a la promoción de la energía limpia y se termina

3 Las primeras dos metas vinculantes a nivel nacional fueron implementadas por “el paquete de medidas sobre cambio climático y energía”. Para más detalle, ver “European Commission Climate Action - The 2020 climate and energy package” disponible en: http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm

4 La iniciativa “Una Europa eficiente en el uso de los recursos” apunta a crear un marco para las políticas de apoyo a la transición hacia una economía baja en carbono y eficiente en el uso de los recursos, con el objetivo de: a) aumentar el desempeño económico al tiempo que se reduce el uso de los recursos; b) identificar y crear nuevas oportunidades para el crecimiento económico y para una mayor innovación, e impulsar la competitividad de la UE; c) garantizar la seguridad de abastecimiento de recursos esenciales; y d) luchar contra el cambio climático y limitar los impactos ambientales del uso de los recursos.

5 Estas nuevas directrices se articulan en las iniciativas comentadas anteriormente, en especial, la Comunicación “Un marco de políticas para el clima y la energía en el período 2020-2030”, dado que las Directrices respetan los principios establecidos en esa Comunicación y preparan el terreno para el Marco 2030.

beneficiando a industrias intensivas no eficientes a expensas de las energías renovables y de los consumidores que deben pagar facturas de electricidad más elevadas (Panichi, 2014).

Recuadro 2

Directrices de la Comisión Europea relativas a las ayudas públicas para la protección del ambiente y la energía 2014-2020

La CE reconoce que el notable crecimiento de las energías renovables en los últimos años –en parte inducido por las ayudas públicas– ha apoyado el cumplimiento de objetivos ambientales pero ha causado, asimismo, graves distorsiones en el mercado y aumentos en los costos para los consumidores. La Comisión reflejó esto en las nuevas directrices, que serán válidas desde el 1 de julio de 2014 hasta fines de 2020.

En particular, en relación con los biocombustibles, la Directiva reconoce el exceso de capacidad del mercado europeo de biocombustibles basados en cultivos de alimentos (por ejemplo, derivados de la soja, maíz o palma). Es por ello que la Comisión considera que no se justifica el apoyo a la inversión en capacidad instalada y en nuevas instalaciones para la producción de estos biocombustibles. Sin embargo, la Directiva permite el apoyo a la inversión para convertir las plantas de biocombustibles basados en alimentos en plantas para la producción de biocombustibles avanzados (que son aquellos que emplean como materias primas algas marinas, residuos urbanos o residuos agrícolas, por ejemplo), con el objeto de cubrir los costos de esa conversión. Con la excepción de este caso en particular, la ayuda a la inversión en biocombustibles sólo se puede otorgar a los biocombustibles avanzados. Cabe destacar que si bien la ayuda a la inversión para los biocombustibles basados en alimentos cesará con la entrada en vigor de estas directrices, las ayudas al funcionamiento de los biocombustibles basados en alimentos sólo podrán ser concedidas hasta 2020.

Fuente: CE (2014c)

Estas directrices, que incentivan a los biocombustibles avanzados en detrimento de los biocombustibles basados en cultivos de alimentos, no constituyen una novedad en las políticas comunitarias⁽⁶⁾.

En 2012, la Comisión Europea propuso enmendar el objetivo de 10% de energía procedente de fuentes renovables en el transporte en 2020 de la Directiva sobre energías renovables (RED 2009/28/EC), mediante la reducción de la contribución de los biocombustibles convencionales a un 5%, tomando en cuenta para ello los efectos del cambio indirecto del uso del suelo (*indirect land use change* o ILUC, por su sigla en inglés) (cuestionado en el Recuadro 3). Por su parte, en junio de 2014, el Consejo de Energía de la UE alcanzó un acuerdo político sobre el proyecto de modificación de la Directiva sobre energías renovables y la Directiva sobre la calidad de los combustibles⁽⁷⁾, cuyos puntos clave incluyen (European Biofuels Technology Platform, 2014): i) el establecimiento de un límite de 7% al consumo final de biocombustibles convencionales en el transporte en 2020, tendiente a cumplir con el objetivo de la Directiva de energías renovables de mitigación de las emisiones derivadas del cambio indirecto del uso del suelo; ii) el fomento a la transición de biocombustibles de segunda y tercera generación a través de incentivos para los biocombustibles avanzados; y iii) la presentación de informes sobre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero derivada del ILUC procedente del uso de biocombustibles, que será llevada a cabo por la Comisión Europea sobre la base de datos comunicados por los Estados miembros⁽⁸⁾.

En febrero y marzo de 2015, el Parlamento y el Consejo Europeo han intentado –sin éxito– llegar a un acuerdo sobre estos puntos, partiendo de posiciones diferentes. Las principales posturas en negociación incluyen (AgraEurope, 2015; European Biofuels Technology Platform, 2015; INAI, 2015): i) la propuesta de establecer un límite de 7% al consumo de biocombustibles convencionales y la sugerencia del Parlamento Europeo de reducirlo a 6%; ii) las propuestas de introducir un mínimo vinculante de al menos un 1,25% (del Parlamento) o de un 0,5% (del Consejo) para los biocombustibles avanzados; iii) la sugerencia de extender el plazo más allá de 2020, de modo

6 Estas directrices tienen como antecedente la Comunicación de la CE “Energía Limpia para el Transporte: una estrategia europea para los combustibles alternativos” –la estrategia abarca a los biocombustibles, así como también al gas natural licuado, electricidad e hidrógeno– de enero de 2013. Esta estrategia apoya a los biocombustibles avanzados sostenibles producidos a partir de materias primas lignocelulósicas y residuos, así como algas y microorganismos; a la vez que no recomienda brindar apoyo público adicional a partir de 2020 a los biocombustibles de primera generación producidos a partir de cultivos de alimentos (European Biofuels Technology Platform, 2014).

7 Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo Europeo por la que se modifican la Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (primera lectura) - Acuerdo político (Consejo de la Unión Europea, 2014).

8 A tal efecto, se incluyen estimaciones provisionales de los factores ILUC en los anexos de las Directivas sobre energías renovables y sobre la calidad de los combustibles además de una cláusula de revisión que incorpora la posibilidad de introducir estimaciones ajustadas de los factores ILUC. Para más detalle, remitirse al documento del Consejo de la Unión Europea (2014).

tal de incentivar la inversión en biocombustibles; y iv) la inclusión, en la propuesta del Parlamento, de los factores ILUC como obligación de información y/o como un factor de cálculo, a diferencia de la propuesta del Consejo de no incluir obligatoriamente esta contabilización, bajo la premisa de que los resultados científicos no son aún lo suficientemente concluyentes. Se espera que para abril de 2015 se tenga una definición con respecto a estos puntos.

Cabe destacar asimismo, el fuerte rechazo que la propuesta de inclusión de los factores ILUC tiene entre las asociaciones de productores de biodiesel, de oleaginosas y de aceites vegetales de la UE (European Biodiesel Board - EBB, European Oilseed Alliance - EOA y EU Vegetable Oil & Proteinmeal Industry - FEDIOL, 2015). La oposición de estas asociaciones radica en proteger las inversiones existentes en la UE de la introducción de la metodología ILUC, ya sea para la presentación de informes o para la contabilidad. Sostienen que la introducción de la metodología ILUC en la formulación de políticas de la UE excluiría la colza y el biodiesel producido en la UE, lo cual afectaría a una importante fuente de ingresos para la agricultura de las regiones europeas menos productivas y a 100.000 puestos de trabajo rural.

Recuadro 3

Cuestionamientos al concepto de cambio indirecto del uso del suelo (ILUC)

Se deben tener en cuenta varias cuestiones en relación con la aplicación de estándares ambientales. Es preciso ser muy cuidadoso con las metodologías empleadas para la medición de las emisiones de GEI –ya que en su mayoría, no contemplan los ahorros provenientes de la siembra directa empleada en la Argentina– como así también, con el establecimiento de los factores ILUC –sobre los cuales no existe consenso en la comunidad científica. El riesgo subyacente es que estas consideraciones se erijan en barreras encubiertas al comercio con un neto corte proteccionista.

En particular, el establecimiento del concepto de cambio indirecto del uso del suelo como un concepto válido para el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero resulta cuanto menos riesgoso y arbitrario. El ILUC se basa en la noción de que la demanda de biocombustibles representaría un incentivo para la expansión de la frontera agrícola en países en desarrollo, lo cual podría traer aparejado un impacto negativo sobre tierras con grandes cantidades de carbono almacenado y/o de alto valor de conservación –ubicadas dentro de un mismo país o fuera de sus fronteras. La forma de estudiar estos fenómenos –debido a la falta de datos históricos– es a través del uso de modelos de predicción que combinan distintas características y para los cuales hay fuertes debates en el seno de la comunidad científica mundial.

En primera instancia, el ILUC se ocupa de los efectos derivados de la producción de biocombustibles pero no así del efecto directo que está dentro del ámbito de control del productor de biocombustibles: su principio rector es que un productor debe ser responsable por las elecciones y decisiones de cultivo de otros productores –a veces de otros productores que no son productores de biocombustibles– y no por las elecciones y decisiones propias del productor de biocombustibles. En otras palabras, considerar los efectos del cambio indirecto del uso del suelo procedente de la producción de biocombustibles permitiría penalizar, por ejemplo, a un producto proveniente de la Argentina, cultivado en zonas históricamente agrícolas, por el desmonte que se podría producir en Malasia o Indonesia.

Asimismo, la manera de calcular estos efectos indirectos sobre la expansión del área agrícola y posteriormente asignarle emisiones de gases de efecto invernadero tiene severos problemas metodológicos. Múltiples estudios han señalado que los modelos desarrollados para calcular su impacto carecen de la certidumbre científica suficiente para adoptar medidas regulatorias. Esto se debe a que los resultados son inciertos, muestran diferencias sustanciales entre los distintos estudios, y pequeños cambios en los supuestos de los modelos utilizados producen grandes impactos en el resultado. De hecho, se ha observado que el factor más importante en la estimación de las emisiones del ILUC de un cultivo es la elección del modelo y de los supuestos del modelo, y no las características propias de producción del cultivo en particular.

En concreto, hay argumentos prácticos en contra de una noción como la de ILUC: el más importante es que no se puede estimar con fiabilidad la magnitud de las emisiones de carbono generadas por el cambio indirecto del uso de la tierra. En primer lugar, no existe un registro con datos reales sobre el cambio indirecto del uso de la tierra. Buena parte de los datos existentes se basan en estimaciones generadas por los diferentes modelos. En segundo lugar, no es posible decir en forma fiable qué expansión de la agricultura se debe a un aumento de la producción de biocombustibles y qué expansión ha sido impulsada por otros factores, como el aumento de la población, el aumento de la riqueza, los cambios biofísicos, o la regulación de un gobierno.

(Continúa en página siguiente)

Recuadro 3

(Continuación)

Por último, cabe destacar que los requisitos de notificación de la reducción de emisiones de GEI tomando en cuenta los efectos del cambio indirecto del uso del suelo procedente de la producción de biocombustibles –requisitos propuestos como modificación de las Directivas sobre energías renovables y sobre la calidad de los biocombustibles– pueden tener el efecto de reforzar la discriminación basada en criterios de sostenibilidad ya existentes en la Directiva sobre energías renovables.

Las normas comerciales no contradicen el derecho de los países Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de establecer regulaciones con el propósito de lograr un objetivo ambiental legítimo, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los conflictos surgen cuando las regulaciones ambientales son diseñadas de manera arbitraria, representan una restricción encubierta al comercio, restringen severamente el comercio, alteran la relación competitiva entre productos sustitutos, y/o tienen débiles vínculos con el objetivo ambiental declarado.

Fuente: Cámara Argentina de Biocombustibles (2009b), Erixon (2013), Hilbert (2011) e INAI (2010, 2013b y 2014a)

Cabe mencionar, además, que la aplicación en las Directivas 2009/28/EC y 2009/30/EC de estándares ambientales siguiendo criterios arbitrarios y sin rigor científico tampoco resultaría una novedad. Según estas Directivas, para ser considerados como sostenibles, los biocombustibles deben, entre otros criterios, alcanzar una reducción de las emisiones de GEI de al menos un 35% en comparación con las emisiones provenientes de los combustibles fósiles –a lo largo de todo el ciclo de vida del producto. El valor que estas medidas asignan al biodiesel de aceite de soja es de 31%, por defecto. Por lo que, en base a este valor arbitrario, el biodiesel de soja producido en la Argentina no podría ser considerado como sostenible ya que no cumpliría con el criterio de reducción de las emisiones de GEI establecido en las Directivas. En la práctica, la no observancia de los requisitos de sostenibilidad se traduce en que no se admite el biocombustible argentino para contabilizar el cumplimiento de la cuota obligatoria comunitaria (lo cual conlleva sanciones) como tampoco para percibir incentivos fiscales dentro del mercado europeo (Idígoras, 2013) (para más detalle, ver sección 5.1.2).

Adicionalmente, uno de los defectos de considerar un umbral del 35% es que no estaría justificado científicamente ni estaría basado en una norma o estándar internacional reconocido (OMC, 2013). El otro defecto de fijar estos valores preestablecidos de reducción de GEI es que desconocen que la reducción depende no solo de la materia prima empleada sino también del lugar donde se la cultiva y del proceso productivo utilizado desde la etapa agrícola hasta la etapa de elaboración del biocombustible.

En línea con lo expresado por Funes (2014), se observa que las políticas e iniciativas relacionadas con los biocombustibles que aplica la Unión Europea dan por resultado:

- i) **un mayor precio de los biocombustibles para las industrias y para los consumidores comunitarios**, lo cual dará lugar a menos accesibilidad de este producto para las industrias y los consumidores. Asimismo, se observa que tanto las políticas e iniciativas comentadas en esta sección como las medidas comerciales correctivas que está aplicando la UE –y que se analizan en la sección 4– aumentan el precio de las energías renovables, con lo cual se erosiona su competitividad en relación con los combustibles fósiles y en detrimento del ambiente (Cimino y Hufbauer, 2014);
- ii) **una falta de previsibilidad y cambios en el marco normativo**, que se traducen en variaciones en las condiciones y políticas erráticas para lograr una transición energética hacia una economía menos intensiva en emisiones de carbono;
- iii) **la aplicación de estándares ambientales siguiendo criterios arbitrarios y sin rigor científico**, en particular, en los valores preestablecidos de reducción de gases de efecto invernadero para el biodiesel derivado de la soja, en la discriminación de ciertas materias primas –derivadas de alimentos– empleadas para la elaboración de biodiesel, y en el establecimiento de factores ILUC. En relación con este último punto cabe advertir que la aplicación de estándares ambientales siguiendo criterios arbitrarios no logró detener el flujo de importaciones de biodiesel argentino al mercado comunitario –como resultado de la competitividad de este biocombustible. Sin embargo, en los últimos años esas prácticas, conocidas como “proteccionismo

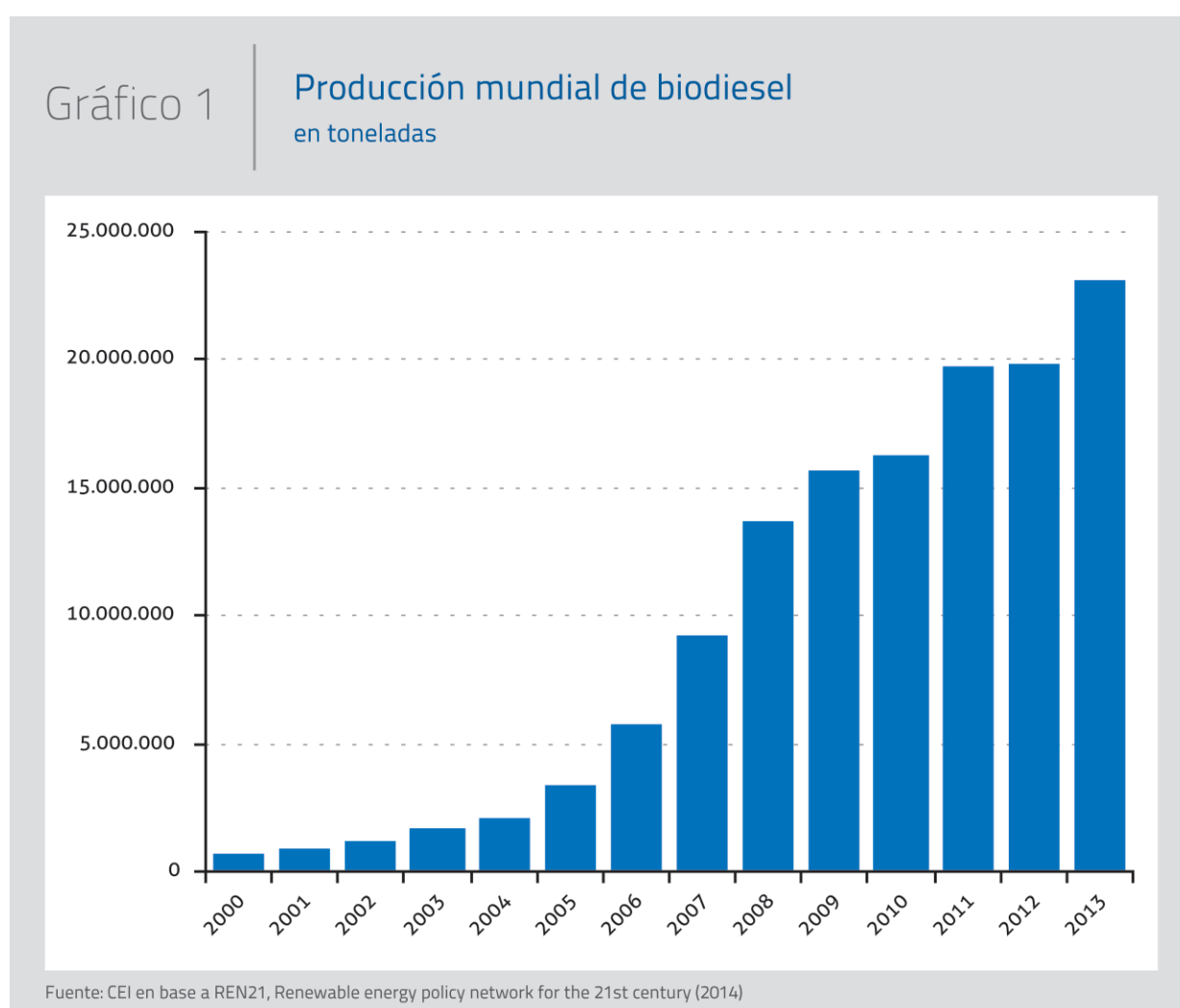
comercial verde⁽⁹⁾, han virado hacia investigaciones por presuntas prácticas comerciales desleales (como se comenta en detalle en la sección 4.2).

3. La situación europea respecto del biodiesel

3.1. Contexto general

3.1.1. Producción

Los biocombustibles (biodiesel y etanol) representan una pequeña pero creciente proporción del combustible para transporte terrestre en el mundo: actualmente contribuyen con el 3%. En particular, la producción mundial de biodiesel siguió creciendo pero a una tasa menor a la de los últimos años de la primera década del nuevo siglo y los primeros de la siguiente, y alcanzó los 23 millones de ton en 2013 (Gráfico 1) (REN21, 2014).



Estados Unidos volvió a ser el principal productor mundial de biodiesel en 2013, seguido de Alemania, Brasil, la Argentina, Indonesia y Francia (Cuadro 3). Considerada como bloque, la Unión Europea es el mayor productor, con el 41% de la producción global (9,2 millones de ton) –Alemania se ubica en el primer lugar–. En el mercado interno europeo, el biodiesel adquirió mayor desarrollo y representa el 70% del mercado de biocombustibles para el transporte. Su rápida expansión fue alentada desde los primeros años del 2000 por los precios crecientes del petróleo, las regulaciones de la Política Agrícola Común que impulsaba la producción de oleaginosas y de cultivos

9 Para un análisis de distintas cuestiones que hacen al proteccionismo comercial verde, ver Lottici *et al.* (2013).

“energéticos”, los incentivos fiscales (fundamentalmente en Alemania y Francia), y las metas establecidas en las Directivas europeas mencionadas en la sección 2.1.

La estructura del sector es muy diversa ya que las plantas tienen una capacidad de producción anual que va desde las 2.000 ton –cuyos propietarios son grupos de agricultores–, hasta las 600.000 ton, propiedad de grandes firmas multinacionales (USDA FAS, 2013). La capacidad de producción europea se ha incrementado notablemente: de 119 plantas de biodiesel con una capacidad anual de 5.806 millones de ton en 2006 a 257 plantas con una capacidad anual de 24.345 millones de ton en 2012 (USDA FAS, 2012). Para 2014 y 2015, se espera que la capacidad productiva se mantenga en el orden de las 23.000 millones de ton, habiéndose incrementado en 2013 sólo en Polonia, el Reino Unido y Portugal (USDA FAS, 2014).

Sin embargo, el envío inicial parece haber terminado. Entre 2005 y 2009 la capacidad de producción se incrementó un 480% y entre 2009 y 2010 la suba fue de sólo 6,4%. Las razones de este declive son varias y se pueden atribuir a la crisis financiera internacional que paralizó la demanda y los proyectos de inversión en el sector, a la baja de los precios del petróleo, al incremento del precio de los aceites vegetales (usados como insumo en la producción de biodiesel), y a las crecientes importaciones desde los Estados Unidos, la Argentina e Indonesia. Ya en 2007 y 2008 se produjeron los primeros casos de cierres de plantas o de declaración de quiebra en el Reino Unido, Austria, Alemania y España. Otras firmas pararon temporalmente la producción. Cabe agregar que la capacidad utilizada promedio en los últimos años ronda el 42% (USDA FAS, 2014).

Alemania, Francia, España, Italia y la región de Benelux⁽¹⁰⁾ son los principales productores dentro de la Unión Europea (Cuadro 4).

Cuadro 3

Producción mundial de biodiesel - 15 productores principales, año 2013
en toneladas

Países	Producción
Estados Unidos	4.225.352
Alemania	2.728.873
Brasil	2.552.817
Argentina	2.024.648
Indonesia	1.760.563
Francia	1.760.563
Tailandia	968.310
Singapur	818.662
Polonia	792.254
Colombia	528.169
Bélgica	352.113
Australia	352.113
Países Bajos	352.113
España	264.085

Fuente: Ren21, Renewable energy policy network for the 21st century (2014)

10 Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo.

Cuadro 4

Producción de biodiesel de la UE por país en miles de toneladas

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alemania	450	715	1.035	1.669	2.662	2.890	2.819	2.539	2.861	2.800
Francia	366	357	348	492	743	872	1.815	1.959	1.910	1.559
España		6	13	73	99	168	207	859	925	604
Italia	210	273	320	396	447	363	595	737	706	479
Bélgica				1	25	166	277	416	435	472
Países Bajos					18	85	101	323	368	370
Polonia				100	116	80	275	332	370	363
Portugal				1	91	175	268	250	289	287
Austria	25	32	57	85	123	267	213	310	289	226
Dinamarca/Suecia*	10	40	70	71	80	85	231	233	246	225
Finlandia					0	39	85	220	288	225
Reino Unido	3	9	9	51	192	150	192	137	145	218
República Checa			60	133	107	61	104	164	181	154
Hungría					0	7	105	133	149	150
Eslovaquia			15	78	82	46	146	101	88	103
Rumania					10	36	65	29	70	101
Lituania			5	7	10	26	66	98	85	79
Grecia				3	42	100	107	77	33	78
Latvia				5	7	9	30	44	43	56
Irlanda					4	3	24	17	28	26
Bulgaria					4	9	11	25	30	26
Chipre				1	1	1	9	9	6	6
Estonia				7	1	0	0	24	3	0
Luxemburgo					0	0	0	0	0	0
Malta				2	2	1	1	1	0	0
Eslovenia				8	11	11	9	9	22	0
Suecia	1	1	1	1	13	63				
Total	1.065	1.433	1.933	3.184	4.890	5.713	7.755	9.046	9.570	8.607

* Nota: Desde 2008, los datos de Dinamarca y Suecia se presentan juntos.

Fuente: European Biodiesel Board. En <http://www.ebb-eu.org/stats.php>

3.1.2. Consumo

Luego de años de fuerte expansión, el consumo se habría estabilizado siguiendo la misma tendencia de la producción. Fundamentalmente, se demanda biodiesel en una mezcla de hasta el 10% en el gasoil convencional. El biodiesel puro (B100) también se usa en varios países, principalmente Alemania, pero su utilización está disminuyendo porque han caído los incentivos fiscales. Los principales consumidores europeos, y a la vez del mundo, son Francia, Alemania, Italia, España, Polonia y el Reino Unido (Cuadro 5). Los efectos de la crisis económica, la introducción

de medidas de doble conteo⁽¹¹⁾ para alcanzar las metas nacionales en algunos Estados miembros, la creciente competencia del hidrobiodiesel (HVO)⁽¹²⁾ y la reducción de los mandatos de mezcla en España han contribuido a que el consumo llegara a un máximo con perspectivas decrecientes en algunos países y con un muy leve crecimiento en otros. Fundamentalmente, los mandatos de los Estados miembros y, en un menor grado, los incentivos impositivos impulsan la demanda local (CE, 2013).

Cuadro 5

Consumo de biodiesel de la UE por país en toneladas equivalentes en petróleo (tep)*

Países	2011	2012	2013
Francia	2.034.500	2.299.800	2.293.324
Alemania	2.143.929	2.190.767	1.954.811
Italia	1.286.450	1.263.734	1.169.175
España	1.474.331	1.718.649	816.461
Polonia	859.604	755.006	744.101
Reino Unido	729.077	499.713	603.755
Suecia	226.953	307.929	535.760
Austria	411.822	449.024	425.112
Dinamarca	82.502	159.006	297.365
Bélgica	273.308	281.026	282.794
Portugal	310.253	284.209	273.582
República Checa	240.566	221.169	221.007
Países Bajos	172.327	202.374	194.421
Rumania	138.746	138.746	159.413
Grecia	103.396	124.606	138.746
Finlandia	102.465	169.461	118.420
Bulgaria	16.791	9.809	85.899
Eslovaquia	97.747	76.566	79.570
Irlanda	67.704	54.665	73.119
Hungría	110.003	30.835	66.457
Luxemburgo	39.092	45.582	52.721
Lituania	35.372	51.810	51.907
Eslovenia	31.433	46.337	51.353
Chipre	15.899	16.136	15.907
Latvia	14.644	12.514	12.372
Malta	0	0	4.419
Estonia	0	0	
Total EU27	11.018.914	11.409.473	10.721.971
Croacia	2.651	31.458	29.016

* Nota: 1 ton = 0,90 tep.

Fuente: EUROBSERVER, "Biofuels barometer" (2013 y 2014)

11 En el art. 21 de la Directiva 2009/28/EC del Parlamento y del Consejo Europeo, se menciona que la contribución de los biocarburantes obtenidos a partir de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico equivale al doble de la de otros biocarburantes para demostrar el cumplimiento de las obligaciones en materia de energías renovables y del objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte mencionadas en el art.3, apartado 4 que los Estados miembros deben cumplir.

12 Es un biocombustible obtenido mediante hidrogenación catalítica de aceites y grasas de origen vegetal o animal.

3.1.3. Materia prima

El uso de oleaginosas para la producción de biodiesel europeo ronda los 8,9 millones de ton con una tendencia estable para la campaña 2014/2015. Según datos de ECOFYS *et al.* (2012), el 60% de la materia prima utilizada en el biodiesel consumido en la UE durante 2010 procedió del bloque comunitario y su principal insumo fue la colza, el 12% de la Argentina originado en la soja, el 8% de Indonesia basado en el aceite de palma, entre los más importantes (Cuadro 6).

Cuadro 6

Origen de materia prima destinada al biodiesel consumido en la UE en 2010

En miles de toneladas equivalentes en petróleo (tep)*

Países	Colza	Soja	Aceite de palma	Girasol	Sebo	Aceite vegetal reciclado	Otros	Total	%
Unión Europea	4.098	87	5	444	159	1.182	3	5.978	60
Argentina	0	1.191	0	0	0	0	0	1.191	12
Indonesia	0	0	814	0	0	0	0	814	8
Brasil	0	417	0	0	1	0	0	418	4
Canadá	212	44	0	0	13	22	0	291	3
Ucrania	252	14	0	0	0	0	0	266	3
Estados Unidos	7	221	0	0	12	5	0	245	2
Malasia	0	0	212	0	0	0	0	212	2
Paraguay	3	185	0	0	0	0	0	188	2
Rusia	80	45	0	0	0	0	0	125	1
China	0	1	0	0	0	67	0	68	1
Otros	99	14	13	0	0	1	0	127	1
Total	4.751	2.219	1.044	444	185	1.277	3	9.923	100

* Nota: 1 ton = 0,90 tep.

Fuente: ECOFYS *et al.* (2012)

En cuanto a la materia prima empleada en la producción de biodiesel en la UE, se aprecia una mayor utilización del aceite de colza, de palma y de girasol, con incrementos entre 2008 y 2012 del 14,9%, del 98,9% y del 63,6%, respectivamente, y una tendencia a la caída en el empleo del aceite de soja en las últimas campañas agrícolas, con una reducción del 51,8% entre 2008 y 2012 (Cuadro 7).

Cuadro 7

Producción de biodiesel de la UE 27, 2008-2012 por materia prima utilizada, en millones de toneladas

Materia prima	2008	2009	2010	2011	2012	% Var. 2008-2012
En base a aceite de colza	4,7	5,42	5,89	5,44	5,4	14,9
En base a aceite de palma	0,94	1,54	1,61	1,43	1,87	98,9
En base a aceite de soja	1,14	0,85	0,93	0,9	0,55	-51,8
En base a aceite de girasol	0,11	0,18	0,15	0,16	0,18	63,6
En base a sebo	0,21	0,23	0,26	0,33	0,39	85,7
Otros	0,48	0,65	0,8	0,97	1,09	127,1

Fuente: Informativo Semanal BCR (2014) en base a Oil World Statistic Update

A pesar de la predominancia del aceite de colza, su utilización en la producción europea de biodiesel está disminuyendo: según USDA FAS (2014), su participación cayó del 66% al 58% durante 2013, en beneficio del aceite de palma y del aceite vegetal reciclado.

El estudio de GSI (Charles *et al.*, 2013) señala que la industria europea de biodiesel habría adquirido entre € 3.500 y € 4.500 millones de materia prima proveniente de agricultores europeos. Aproximadamente cerca del 90% se pagó por la colza y el resto por la soja, el girasol y otros cultivos. Por otro lado, la industria importó entre € 3.000 y € 4.000 millones de aceite de palma, aceite de soja y oleaginosas. Por último, cabe destacar que el costo de las materias primas representa el 90% de los costos de producción de biodiesel. Ello indica que la industria es sumamente vulnerable a los cambios de precios de esos insumos.

3.1.4. Comercio

Los principales países Extra UE proveedores de biodiesel del mercado europeo a partir de la expansión de este producto (desde 2006) han sido la Argentina, los Estados Unidos, Indonesia, Malasia y Brasil. En 2009, la Argentina reemplazó a los Estados Unidos como el mayor exportador de biodiesel a la UE, posición que mantuvo hasta 2013. Cabe recordar que en 2009 la UE limitó las importaciones provenientes de los Estados Unidos al imponer un derecho *antidumping* (CE, 2013) (Cuadro 8) (para más detalle, ver sección 4.1).

Cuadro 8

Importaciones de biodiesel de la UE* en toneladas

Origen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	379	315	47.588	89.783	865.532	1.182.869	1.429.112	1.477.024	425.760	164
Indonesia	4.133	6.862	20.422	168.087	175.309	518.817	1.116.400	1.138.810	399.332	3.446
Malasia	184.908	69.050	102.757	73.650	169.966	144.878	72.749	45.767	224.396	351.054
Noruega	193.770	196.480	17.041	19.882	24.076	17.971	102.778	79.199	136.171	18.829
China	28.649	41.491	51.620	62.892	64.143	70.849	85.340	72.750	91.977	120.381
Estados Unidos	144.399	184.531	818.694	2.021.772	506.744	301.321	797.430	316.143	84.161	98.277
India	2.172	2.161	3.260	11.924	28.447	43.205	35.612	19.821	71.621	47.461
Corea del Sur	4.193	4.914	4.697	2.706	1.248	3.397	23.248	42.800	68.229	65.660
Canadá	9.136	8.798	22.151	28.286	181.874	139.260	50.533	54.905	57.669	76.100
Brasil	110.413	20.778	94.448	131.177	296.922	219.762	4.411	6.778	32.965	35.962
Suiza	323.356	306.995	389.971	156.065	36.395	26.706	27.310	25.835	27.577	25.761
Japón	26.492	29.461	26.495	23.965	12.569	17.962	14.726	11.816	14.429	12.975
Turquía	36.370	93.487	73.196	62.340	34.586	49.081	26.564	9.065	9.639	16.617
Túnez	28	13	1	30	0	10	1	823	4.926	5.341
Kuwait	1.225	0	0	0	802	4.223	5.730	3.771	3.701	6.041
Principales 15	1.069.624	965.335	1.672.341	2.852.559	2.398.612	2.740.311	3.791.943	3.305.307	1.652.551	884.068
UE Intra	3.761.746	4.248.186	4.742.061	6.009.968	6.792.575	7.246.847	9.027.130	8.679.321	9.100.405	10.356.455
UE Extra	1.125.701	1.035.458	1.737.689	2.913.186	2.490.188	2.856.677	3.844.468	3.370.446	1.686.396	962.235
Total impo UE	4.887.447	5.283.644	6.479.750	8.923.153	9.282.763	10.103.524	12.871.598	12.049.767	10.786.802	11.318.690

* Nota: Se refiere a la UE evolucionaria que tiene en cuenta la incorporación de los diferentes países que pasaron a formar parte del bloque.

Fuente: CEI en base a Eurostat

Entre 2006 y 2011 las importaciones de biodiesel Extra UE, en volumen, se incrementaron un 271% al tiempo que también crecían las importaciones intra bloque (112%), lo cual evidenció el momento de expansión. La crisis económica europea dejó su impronta sobre este mercado: las importaciones Extra UE cayeron un 75% entre 2011 y 2014, mientras que las importaciones dentro de la Comunidad subieron un 15%, señales de contracción del sector y de cierre de los mercados externos.

Para tener noción de la dimensión del mercado europeo en cuanto al valor, durante 2011 (máximo alcanzado), la UE importó € 14.556 millones (12,8 millones de ton), de los cuales € 4.125 fueron compras Extra UE (3,8 millones de ton) y € 10.431, intra bloque (9 millones de ton) (Cuadro 9). Sin embargo, las proporciones entre el biodiesel nacional y el importado difieren según los Estados miembros: por ejemplo, según la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA, 2012), en España el biodiesel proveniente de la Argentina e Indonesia representaba casi el 89% del consumo interno. En 2014, la UE importó biodiesel por un valor de € 11.654 millones, un 20% menos que durante 2011. Si se estudia la composición de esas importaciones, € 1.597 millones provinieron de países fuera del bloque y representaron un 61% menos que las compras Extra UE de 2011, mientras que € 10.058 millones fueron importaciones dentro del bloque, las que cayeron sólo un 4% con respecto a las de 2011 en términos de valor.

Cuadro 9

Importaciones de biodiesel de la UE* en millones de euros

Origen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Estados Unidos	338	404	699	1.810	511	524	883	548	378	418
Argentina	0	0	26	76	544	863	1.377	1.411	338	1
Indonesia	10	16	19	133	114	389	982	1.010	301	6
China	33	68	97	110	107	118	219	171	206	246
Malasia	111	42	44	46	94	103	59	56	192	330
Suiza	254	168	175	179	122	129	119	116	125	131
Noruega	49	56	40	30	30	30	126	105	110	31
Japón	105	117	126	105	78	103	116	90	82	82
Corea del Sur	11	11	9	7	5	8	31	66	81	79
India	5	6	7	15	20	49	45	48	76	51
Brasil	44	12	54	69	152	132	9	12	28	27
Canadá	4	5	9	13	92	79	26	28	25	33
Liechtenstein	10	13	11	12	19	23	27	28	18	18
Taiwán	7	4	6	7	6	8	12	12	10	11
México	3	3	3	2	2	3	4	8	9	9
Principales 15	985	926	1.326	2.615	1.898	2.561	4.037	3.710	1.979	1.474
UE Intra	5.845	6.302	6.671	7.774	6.965	8.342	10.431	10.053	9.759	10.058
UE Extra	1.024	972	1.375	2.672	1.980	2.682	4.125	3.807	2.051	1.597
Total impo UE	6.869	7.274	8.046	10.445	8.945	11.023	14.556	13.860	11.810	11.654

* Nota: Se refiere a la UE evolucionaria que tiene en cuenta la incorporación de los diferentes países que pasaron a formar parte del bloque.

Fuente: CEI en base a Eurostat

Si bien los cuadros 8 y 9 constituyen una foto de las importaciones de biodiesel de la UE, en ellas fueron determinantes las distintas políticas internas y externas del bloque. A continuación se profundiza en esta temática.

4. Accionar europeo frente a la competencia internacional de biodiesel

El entramado de políticas e iniciativas industriales, ambientales y energéticas aplicadas a los biocombustibles por ciertos países desarrollados o bloques, como la Unión Europea, tiene fuertes implicancias en el mercado mundial de biocombustibles. Es así que se observa que, por el lado de la producción y el comercio, estos países continúan protegiendo su industria de biocombustibles a través de altos subsidios, barreras arancelarias, y estándares ambientales y de calidad de dudosa justificación (Galperín y Pérez Llana, 2009). Entre las implicancias que tienen estas medidas se destacan el redireccionamiento de los flujos comerciales de biocombustibles y las limitaciones que aplican a las exportaciones de biocombustibles provenientes de otros países.

En los últimos años se observa una tendencia creciente a la utilización de medidas de defensa comercial orientadas al sector de las energías renovables. De hecho, la UE ha sido el primer Miembro de la OMC en aplicarlas e intensificar su uso en el último tiempo. Asimismo, las medidas de defensa comercial se utilizan como herramienta proteccionista en favor de las "industrias verdes" para complementar o sustituir los programas de ayuda a las energías renovables

a raíz de que la crisis obligó a restringir o a replantear esos subsidios. Por otra parte, este tipo de instrumentos cuenta con la ventaja de ser procedimientos de fácil aplicación y que quedan bajo el control del gobierno por un período determinado (Dhanania y Chantramitra, 2014).

El sector de los biocombustibles, específicamente el biodiesel, es uno de los más afectados por la intensificación del uso de medidas comerciales por parte de la Unión Europea. En este sentido, merecen una especial mención los derechos *antidumping* que aplica la Unión Europea. Estas medidas no sólo han tenido efectos negativos para las exportaciones argentinas de biodiesel, sino que tienen correlato con las medidas aplicadas anteriormente por la UE a las exportaciones de biodiesel proveniente de los Estados Unidos, como se puede observar en los siguientes apartados.

4.1. Estados Unidos

Como consecuencia de la disminución de la rentabilidad del sector de biodiesel de la UE –reflejada por el estancamiento en la producción de biodiesel y el exceso de capacidad de producción, en particular, a partir de 2007⁽¹³⁾– y del aumento de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, los productores de biodiesel de la UE agrupados en la European Biodiesel Board (EBB) solicitaron a la Comisión Europea que realizara una investigación sobre las importaciones de biodiesel estadounidense. Para ello argumentaron que el programa de los Estados Unidos, conocido como “*splash & dash*”⁽¹⁴⁾, había interrumpido los márgenes de beneficio de la UE y había logrado que la mayor parte de sus productores quedara fuera del negocio. La Comisión Europea inició investigaciones compensatorias y *antidumping* en junio de 2008, en las que constató un daño importante y, como consecuencia de ello, en marzo de 2009 implementó derechos provisionales *antidumping* y compensatorios a las importaciones de biodiesel procedentes de los Estados Unidos (Official Journal of the European Union, 2009a). Los derechos provisionales se transformaron, en julio de 2009 (Official Journal of the European Union, 2009b), en derechos *antidumping* definitivos por cinco años, con un componente compensatorio aproximadamente igual al crédito fiscal –de US\$ 1/galón– que brindaban los Estados Unidos al *blender*. Los derechos compensatorios de la UE rondaron entre los € 211 y los € 237 la tonelada, que corresponden a unos US\$ 0,91 y US\$ 1,02 el galón (de Gorter *et al.*, 2010).

Como consecuencia de la aplicación de estos derechos *antidumping*, las exportaciones de los Estados Unidos, promovidas por el *splash & dash*, se desplomaron de las 2 millones de ton exportadas a la UE en 2008 a menos de 100.000 ton en 2014 (Cuadro 8). Sin embargo, las razones más significativas de la caída de la rentabilidad de la producción de biodiesel de la UE, según estudios de de Gorter *et al.* (2010), estarían dadas por la reducción de los precios mundiales del petróleo y el aumento de los precios de la materia prima –el aceite de colza– empleada en la UE para la producción de biodiesel. Asimismo, la incertidumbre del mercado también habría afectado negativamente los niveles de producción. Esto se vio confirmado por el hecho de que el exceso de capacidad de producción de biodiesel de la UE siguió siendo alto, incluso 18 meses después de la aplicación de los derechos provisionales *antidumping* y compensatorios en marzo de 2009.

En este sentido, de Gorter *et al.* (2010) señalan que la aplicación de estas medidas *antidumping* no se tradujo en un aumento significativo de la rentabilidad, la producción y los precios del biodiesel en la Unión Europea. Esto arroja dudas sobre las pretensiones esgrimidas por la European Biodiesel Board acerca de que el crédito fiscal otorgado a los *blenders* de biodiesel estadounidense, y el consecuente incremento de las exportaciones de biodiesel a la UE, haya provocado efectivamente una disminución de la rentabilidad de los productores de biodiesel comunitario.

Asimismo, cabe destacar que los derechos *antidumping* aplicados a las importaciones de biodiesel procedente de los Estados Unidos tenían como fecha prevista de finalización el 11 de julio de 2014 (Official Journal of the European Union, 2013). Sin embargo, el 10 de julio la Comisión Europea inició una investigación con miras a una posible ampliación de esta medida por otros cinco años (Official Journal of the European Union, 2014). La investigación deberá concluirse en un plazo máximo de 15 meses, período durante el cual los derechos *antidumping* continúan en vigor (AgraEurope, 2014). La solicitud de reconsiderar la expiración de la medida fue presentada en abril de 2014 por la European Biodiesel Board –que actuó en nombre de productores que representan más del 25% de

13 La capacidad de producción de biodiesel de la UE se disparó en 2004-2008 debido, principalmente, al aumento de los precios del petróleo, a una elevada exención de los impuestos al biodiesel y a los moderados precios del aceite de colza. Por su parte, la producción real de biodiesel en la UE se estancó en alrededor de la mitad de la capacidad de producción a partir de 2007 (de Gorter *et al.*, 2010) (para más detalle, ver sección 3).

14 Esta práctica consistía en la mezcla (“*splashing*”) de 0,1% de diesel estadounidense con 99,9% de biodiesel importado (por los Estados Unidos) y en el envío (“*dashing*”) de la mezcla resultante a la UE.

la producción total de biodiesel del bloque comunitario— bajo la premisa de que existe una amenaza persistente para el mercado de biodiesel en la UE. Para ello argumentaron que la actual ausencia de volúmenes importantes de importación de biodiesel de los Estados Unidos podría incrementarse a niveles de precios perjudiciales para la UE, debido a la existencia de capacidad instalada no utilizada por parte de los productores exportadores de biodiesel de los Estados Unidos (Official Journal of the European Union, 2014).

4.2. Argentina

La Argentina no quedó fuera de la práctica comercial de *splash & dash*. Precisamente, existía una triangulación comercial, a través de la cual la Argentina exportaba biodiesel a los Estados Unidos a partir de 2007, allí el producto sufría una mínima modificación (agregado del 0,1% de biodiesel de ese país) y era reexportado a la Unión Europea, hecho que permitía el cobro del reembolso de US\$ 300/ton.

Como se mencionó, al aplicarse la medida de defensa comercial sobre el biodiesel de los Estados Unidos, las exportaciones de ese producto y ese origen a la UE cayeron abruptamente. A partir de allí, la vacante dejada por los Estados Unidos fue ocupada por la Argentina —quien comenzó a exportar al bloque europeo de manera directa—, Malasia e Indonesia, tal como queda reflejado en el aumento de sus ventas de biodiesel a partir de 2009 (Cuadro 8).

No obstante ello, y del mismo modo que ocurrió con los Estados Unidos, ante la aparición de competidores fuertes que, sin lugar a dudas, se posicionaban en el mercado interno europeo, y de las influyentes presiones del European Biodiesel Board, en 2012 la UE inició dos investigaciones, una por *dumping* y otra por la aplicación de subsidios. Este proceso involucró a la Argentina y a Indonesia, ambos importantes productores y exportadores mundiales de este producto.

Los procedimientos fueron iniciados nuevamente debido a las reclamaciones de la European Biodiesel Board, a pesar de que no existía evidencia debidamente justificada ni sustento legal alguno. Como resultado, en mayo de 2013 la UE aplicó un derecho *antidumping* provisional a las importaciones de biodiesel desde la Argentina (entre 6,8% y 10,6%) y a las provenientes de Indonesia (entre 0% y 9,6%). Para ello, se basó en estimaciones de costos de producción de las firmas argentinas, estimaciones que están alejadas de la realidad (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2013)⁽¹⁵⁾.

Si bien la UE desestimó avanzar con la investigación sobre subsidios⁽¹⁶⁾, en noviembre de 2013 fijó derechos *antidumping* definitivos por cinco años que rondan entre los € 216 y los € 245 la tonelada neta de biocombustible proveniente de la Argentina, y entre los € 76 y los € 178 la tonelada neta de biocombustible proveniente de Indonesia (Diario Oficial de la Unión Europea, 2013b).

La decisión europea implica, en la práctica, el virtual cierre del mercado europeo al biodiesel argentino. Ante ese contexto, en diciembre de 2013 la Argentina solicitó la celebración de consultas con la UE (DS 473) en el marco del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La reclamación argentina se sustenta en críticas a la forma de calcular los costos de producción del biodiesel, a que el derecho *antidumping* excede el margen de *dumping* calculado, a que hay falencias en las pruebas utilizadas para determinar el daño, y a problemas en la determinación de la relación causal entre las importaciones y el presunto daño⁽¹⁷⁾.

El OSD aprobó en abril de 2014 el establecimiento de un Grupo Especial⁽¹⁸⁾ a partir de la reclamación presentada por la Argentina contra la Unión Europea (OMC, 2014a). El Grupo Especial fue constituido en junio de 2014, y se espera

15 Para más detalle del análisis de costos realizado por la Unión Europea en su investigación sobre derechos *antidumping* aplicados a las importaciones de biodiesel procedentes de la Argentina, ver Diario Oficial de la Unión Europea (2013a y b).

16 En octubre de 2013, la Comisión Europea decidió suspender la investigación sobre subsidios a las importaciones de biodiesel proveniente de la Argentina después de que la European Biodiesel Board decidiera retirar su reclamación. Al parecer, en agosto de 2013 la Comisión Europea y los gobiernos nacionales habrían aplazado su decisión de continuar con la investigación antisubvenciones debido a dudas acerca de si los diferenciales entre los derechos de exportación aplicados a las ventas al exterior de biodiesel y de aceite crudo de soja en la Argentina podrían ser considerados como subsidios en los términos del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (AgraEurope, 2013).

17 En junio de 2014, Indonesia presentó un caso en la OMC en contra de los derechos *antidumping* que la Unión Europea impuso sobre las importaciones de biodiesel procedentes de Indonesia (DS 480). Los derechos *antidumping* definitivos fueron fijados en noviembre de 2013 en un valor promedio de 18,9% y por 5 años. De manera similar a la reclamación argentina, la reclamación de Indonesia se sustenta en críticas a la forma de calcular los costos de producción del biodiesel, a que el derecho *antidumping* excede el margen de *dumping* calculado, a que hay falencias en las pruebas utilizadas para determinar el daño, y a la existencia de problemas en la determinación de la relación causal entre las importaciones y el presunto daño.

18 Los siguientes países reservaron sus derechos de participar en calidad de terceros en las actuaciones del Grupo Especial: Arabia Saudita, Australia, China, los Estados Unidos, Malasia, Noruega, Rusia y Turquía, y posteriormente, Colombia, Indonesia y México (OMC, 2014a).

que presente su informe definitivo a las partes a fines de 2015 (OMC, 2014c).

Este es el tercer caso que, en el ámbito de la OMC, la Argentina presenta contra la UE en relación con el biodiesel. Los otros dos están relacionados con las medidas de apoyo interno de la UE (DS 459, de mayo de 2013) y con la asignación de cuotas para la producción de biodiesel establecida por España⁽¹⁹⁾ (DS 443, de agosto de 2012)⁽²⁰⁾.

Por su parte, a mediados de 2014 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea notificó a la Comisión Europea su aceptación de la reclamación realizada por empresas argentinas proveedoras de biodiesel en relación con las medidas *antidumping* vigentes desde noviembre de 2013. Esta aceptación abre la posibilidad de discutir la legalidad de estas medidas, para lo cual se espera que en 2015 se obtengan los primeros resultados del proceso (INAI, 2014b).

A modo de corolario, se pueden desprender algunas conclusiones: i) las medidas llevadas adelante por la Comisión Europea no están destinadas exclusivamente contra el biodiesel argentino sino que responden a una estrategia general de protección de la industria europea de biocombustibles de la competencia de terceros países, tanto desarrollados como en desarrollo –sean estos los Estados Unidos, Indonesia o la Argentina–; y ii) se destaca el poder de *lobby* de la European Biodiesel Board, que es la entidad que ha estado detrás de las solicitudes de investigación ante la Comisión Europea, tanto de las investigaciones compensatorias y *antidumping* que inició la Comisión Europea contra los Estados Unidos en 2008, y nuevamente en 2014, como así también detrás del pedido de investigación por supuesto *dumping* y aplicación de subsidios contra la Argentina e Indonesia en 2012.

Por lo expuesto, parece apresurado argumentar que la aplicación de estas medidas contra el biodiesel argentino encuentre su fundamento en el endurecimiento de las relaciones entre la Argentina y España al momento de la nacionalización de YPF. Cabe agregar que, al conocerse el anuncio, el Gobierno español estableció un sistema de cuotas para la producción de biodiesel con respecto al cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes –mencionado precedentemente–, las cuales finalmente fueron asignadas a compañías españolas y del resto de la UE⁽²¹⁾. Detrás de esta medida subyacen la preocupación por la situación crítica de los productores locales y el poder de *lobby* de los representantes del sector, quienes abogaban por medidas de apoyo⁽²²⁾. El análisis de las políticas europeas vinculadas a los biocombustibles y la presencia de fuertes competidores internacionales que constituían una amenaza real para la diezmada industria comunitaria permitirían concluir que la sanción aplicada por la UE contra el biodiesel argentino trasciende cualquier resquemor en las relaciones argentino-españolas vinculado a la cuestión petrolera.

En resumen, el uso de herramientas de defensa comercial por parte de la UE es una práctica habitual ante la presencia amenazante de competidores que puedan poner en riesgo la industria doméstica. De hecho, la Comisión Europea se encuentra trabajando en propuestas para mejorar esos instrumentos de forma tal que permitan aislar a los productores nacionales de prácticas “no competitivas” por parte de oferentes extranjeros, y de riesgos de retaliación, al tiempo que brindarían mayor certeza a los importadores en cuanto a la aplicación de los aranceles correspondientes (Hutchison, 2014).

19 Orden Ministerial española IET/822/2012, de 20 de abril, por la que se regula la asignación de cantidades de producción de biodiesel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes.

20 En agosto de 2012, la Argentina solicitó la celebración de consultas con la Unión Europea y España respecto de determinadas medidas que afectan a la importación de biodiesel a los fines de su contabilización para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocombustibles de la UE. La principal medida impugnada por la Argentina es la Orden Ministerial española que regula la asignación de cantidades de biodiesel necesarias para alcanzar el objetivo obligatorio de energía renovable. En diciembre de 2012, la Argentina solicitó el establecimiento de un Grupo Especial pero, en su reunión de diciembre de 2012, el OSD aplazó el establecimiento de un Grupo Especial (OMC, 2014b).

21 Finalmente, después de muchas idas y vueltas, se puso en marcha la asignación de los cupos de producción de biodiesel para 2014 y 2015 por unos 5 millones de toneladas anuales. Se eligieron 37 empresas, de las cuales más de la mitad son firmas españolas, mientras que el resto de las firmas se distribuye entre Alemania, Italia, Letonia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. La Argentina e Indonesia quedaron fuera de la selección y esta medida, junto con otras aplicadas a nivel comunitario, las dejó fuera del mercado español (INAI, 2013a y BOE, 2014).

22 Ya en 2008, el Presidente de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA), Roderic Miralles, daba cuenta de las dificultades que estaba afrontando el biodiesel en España, al asegurar que: “... la mitad de las 36 plantas abiertas en los últimos años están completamente paradas, tras haberse invertido más de € 600 millones y creado unos 1.000 empleos. ... cuando el biodiesel que se consume mayoritariamente en España viene del extranjero, aprovechándose de subvenciones y *dumping*, mientras las plantas productoras del país agonizan, es evidente que la política española de biocarburantes está fallando gravemente” (APPA info, 2009). Al respecto, APPA reclamó medidas de apoyo al sector y denunció que lo que estaban padeciendo los productores de biocarburantes se debía a las masivas importaciones desleales procedentes de la Argentina e Indonesia, las que en 2012 llegaron a representar el 76% del mercado español, circunstancia agravada por la inacción gubernamental. Las empresas del sector manifestaron que esas importaciones son desleales porque esos países gravan la exportación del biocombustible en menor grado que la materia prima empleada para su fabricación, esto es, existen derechos diferenciales de exportación que hacen más accesible la materia prima (a nivel interno) para su transformación en biocombustible y alientan la exportación del producto procesado. Ante estas desventajas, APPA solicitó la intervención del Gobierno español para fijar penalidades a las importaciones desleales y para la adopción de un sistema de cuotas que diera prioridad a los productores europeos (Biodieselpain.com, 2013).

5. Alcances de las políticas europeas y consecuencias para la Argentina

5.1. Consideraciones sobre los derechos *antidumping* y los estándares ambientales

5.1.1. Imposición de derechos *antidumping*

La imposición de los derechos *antidumping* definitivos por un plazo de cinco años a la importación de biodiesel argentino ha traído como consecuencia la pérdida de un mercado que concentraba casi el 90% de las exportaciones argentinas de biodiesel. Esta medida puso en dudas que el sector pudiera continuar con su actividad.

No es el objetivo de este trabajo analizar el mercado de biodiesel argentino, pero sí tratar de plasmar las posibles consecuencias de las políticas energéticas y ambientales implementadas por la UE. Para ello, es preciso tener en cuenta los datos más relevantes de este sector industrial.

La industria del biodiesel en la Argentina tuvo un crecimiento acelerado entre 2008 y 2012, con un incremento de la producción del 245% en ese período (INDEC, 2014). En 2012, alcanzó un máximo de 2.455.138 ton y al año siguiente cayó un 18,7% (Cuadro 10). No obstante, y a pesar de la medida impuesta por la UE sobre el biodiesel argentino, se observa como dato alentador que la producción se recuperó y culminó 2014 con un récord de 2.584.290 ton, un 29,4% superior a la producción de 2013.

Cuadro 10

Producción argentina de biodiesel en toneladas

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ene	47.421	18.355	140.247	152.409	257.933	158.499	140.472
Feb	38.747	47.673	112.508	140.858	240.003	113.745	132.588
Mar	42.095	76.663	107.929	188.060	212.499	117.314	121.194
Abr	43.880	80.585	141.433	201.377	236.400	161.051	142.470
May	51.679	90.317	157.865	219.703	237.508	120.173	229.302
Jun	50.726	103.000	156.019	207.380	231.038	144.813	250.044
Jul	71.888	125.872	165.098	222.315	246.341	190.969	275.067
Ago	91.595	123.928	164.382	223.937	233.829	192.636	278.324
Sep	83.924	137.501	157.835	208.434	133.051	225.107	295.401
Oct	97.429	130.614	180.593	234.989	137.989	244.796	308.897
Nov	79.530	131.458	177.578	209.797	153.248	218.241	243.455
Dic	13.152	113.182	153.415	217.422	135.299	109.727	167.076
Total	712.066	1.179.148	1.814.902	2.426.681	2.455.138	1.997.071	2.584.290
Variación interanual en %		65,6	53,9	33,7	1,2	-18,7	29,4

Fuente: CEI en base a INDEC (2014 y números anteriores)

Por su parte, las exportaciones al mundo alcanzaron su máximo en 2011, con 1.692.170 ton, descendieron un 8%

en 2012 y un 26% en 2013 (Cuadro 11). Específicamente, las exportaciones a la UE alcanzaron un máximo en 2011 con 1.498.252 ton, éstas cayeron un 7% durante 2012 y un estrepitoso 65% en 2013. Tanto los datos de producción como los de exportación reflejan los efectos de las medidas impuestas por la UE.

Cuadro 11

Exportaciones argentinas de biodiesel en toneladas

	Al mundo	A la UE	% de exportaciones totales
2005	852	1	0,1
2006	5.875	4.437	75,5
2007	163.464	49.794	30,5
2008	688.614	126.861	18,4
2009	1.149.664	1.083.763	94,3
2010	1.366.581	1.309.706	95,8
2011	1.692.170	1.498.252	88,5
2012	1.557.812	1.387.667	89,1
2013	1.149.249	478.750	41,7
2014	1.603.383	797.415	49,7

Fuente: CEI en base a INDEC (2014 y números anteriores)

El récord de exportaciones argentinas de biodiesel registrado en 2011 implicó ingresos por US\$ 2.087,5 millones, de los cuales US\$ 1.846,6 millones provinieron de la UE. En 2013, la suma exportada cayó a la mitad, con ingresos reportados por US\$ 1.058,5 millones, de los cuales sólo US\$ 452,7 millones correspondieron a la UE.

Cabe agregar que las exportaciones de biodiesel a la UE iniciaron su caída en julio de 2012, al tiempo que en agosto de ese año se abrió la investigación *antidumping* contra la Argentina e Indonesia. Durante los últimos 2 meses de 2013 y en enero de 2014 las exportaciones argentinas de biodiesel a la UE fueron nulas. En febrero se reanudó el flujo comercial con el bloque pero a niveles prácticamente inexistentes. Ello se explica porque el biodiesel argentino pasó de un arancel de 0% a tener que afrontar un arancel del 31% –que incluye la sanción impuesta y el arancel nación más favorecida (NMF) del 6,5%, al dejar de beneficiarse la Argentina del Sistema Generalizado de Preferencias⁽²³⁾.

La medida europea sobre el biodiesel procedente de la Argentina e Indonesia tuvo efectos no sólo sobre los países directamente afectados por la sanción, sino que también produjo cambios en los flujos comerciales que involucran al resto de los países productores de biodiesel. Es así que en 2013 bajaron las importaciones de biodiesel de la UE procedentes de la Argentina y de Indonesia en un 71% y en un 65%, respectivamente. Una parte de esa reducción fue compensada por la suba en las importaciones de biodiesel proveniente de Malasia, las cuales aumentaron entre 2012 y 2013 en un 390%. Como señala el Cuadro 12, en 2012 la Argentina e Indonesia representaban el 77,6% de las importaciones Extra UE de biodiesel y los restantes 13 países, el 20,5%. En 2013, la Argentina e Indonesia bajaron su participación al 48,9% y los restantes 13 principales proveedores ocuparon el 49,1%. Los datos de 2014 son contundentes en cuanto señalan la caída estrepitosa de las importaciones de biodiesel provenientes de la Argentina y de Indonesia a valores ínfimos y el reemplazo de la Argentina como principal proveedor, lugar que fue ocupado por Malasia, con el 36,5% de las importaciones de biodiesel Extra UE. También crecieron en importancia

23 El 31 de octubre de 2012 se publicó en el Boletín Oficial de la UE el Reglamento (UE) N° 978/2012 en virtud del cual se modificó la estructura de preferencias y los criterios de elegibilidad de los países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias aplicado por la UE para el período 2014-2017. Con base en criterios de elegibilidad, la Argentina, así como otros países de ingresos medios, quedaron excluidos de las preferencias arancelarias otorgadas bajo este sistema. El sistema permitía que el biodiesel accediera al mercado europeo con un arancel nulo, pero en la actualidad debe afrontar el arancel NMF (6,5%).

como oferentes China, Estados Unidos, Canadá, Brasil, India, Corea del Sur, Japón, Suiza y Turquía. Casi el 75% de las importaciones extra bloque quedaron en manos de 5 exportadores: Malasia, China, Estados Unidos, Canadá y Corea del Sur. Por su parte, la Argentina e Indonesia perdieron claramente su posición dominante.

Cuadro 12

Importaciones de biodiesel Extra-UE*

15 proveedores principales.
en toneladas

Origen	2012	2013	2014	Participación en importaciones de biodiesel Extra UE (en %)		
				2012	2013	2014
Argentina	1.477.024	425.760	164	43,8	25,2	0,0
Indonesia	1.138.810	399.332	3.446	33,8	23,7	0,4
Malasia	45.780	224.396	351.054	1,4	13,3	36,5
Noruega	79.200	136.171	18.829	2,3	8,1	2,0
China	73.008	91.977	120.381	2,2	5,5	12,5
Estados Unidos	316.193	84.161	98.277	9,4	5,0	10,2
India	19.915	71.621	47.461	0,6	4,2	4,9
Corea del Sur	42.844	68.229	65.660	1,3	4,0	6,8
Canadá	54.916	57.669	76.100	1,6	3,4	7,9
Brasil	6.778	32.965	35.962	0,2	2,0	3,7
Suiza	25.877	27.577	25.761	0,8	1,6	2,7
Japón	11.817	14.429	12.975	0,4	0,9	1,3
Turquía	9.065	9.639	16.617	0,3	0,6	1,7
Túnez	823	4.926	5.341	0,0	0,3	0,6
Kuwait	3.771	3.701	6.041	0,1	0,2	0,6
Total 15 primeros	3.305.820	1.652.551	884.068	98,1	98,0	91,9
Total Extra UE	3.370.446	1.686.396	962.235	100	100	100

* Nota: Se refiere a la UE evolucionaria que tiene en cuenta la incorporación de los diferentes países que pasaron a formar parte del bloque.

Fuente: CEI en base a Eurostat

5.1.2. Aplicación de estándares ambientales

Los estándares ambientales establecidos por la UE en las Directivas sobre energías renovables y sobre la calidad de los combustibles, se constituyen, en la práctica, en barreras no arancelarias, al incrementar los costos de las exportaciones argentinas con destino a ese mercado. El biodiesel de soja argentino que ingresa a la UE debe demostrar que cumple con los requisitos de sustentabilidad de las Directivas: no solo que supera el 35% de ahorro de GEI, sino que los cultivos no provienen de tierras que no estuvieran dedicadas al uso agrícola antes del 1 de enero de 2008 y que no afectan terrenos en áreas de alto valor de biodiversidad, alto valor de conservación o de contenido de carbono.

Al respecto, la Argentina presentó información a la UE en la cual el biodiesel de soja argentino cumple con el criterio de 35% de reducción de GEI. Asimismo, estudios realizados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) muestran que la reducción de GEI del biodiesel a base de soja elaborado en la Argentina respecto del biodiesel convencional varía entre 77,2% y 83,3%, según la zona de cultivo y la técnica de labranza empleada (Galperín y Pérez Llana, 2009)⁽²⁴⁾. En este sentido, la Argentina solicitó en 2013 la celebración de consultas con la

24 Para más información, ver Cámara Argentina de Energías Renovables (2009) y Hilbert *et al.* (2009).

Unión Europea y sus Estados miembros al considerar que estas medidas son incompatibles, entre otras, con las obligaciones de la UE que derivan del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (OMC, 2013).

Por su parte, la Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO) –cámara que agrupa a las empresas productoras y exportadoras de biocombustibles de la Argentina– presentó en diciembre de 2010 un esquema voluntario⁽²⁵⁾ que acredita el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad a los efectos de que sea reconocido por la Comisión Europea (OMC, 2013). Sin embargo, la Comisión Europea no ha aprobado aún este esquema, si bien aprobó estándares europeos (alemanes, holandeses, ingleses y franceses) que fueron presentados al mismo tiempo que el esquema argentino (Idígoras, 2013). Es por ello que los exportadores argentinos deben certificar sus producciones a través de certificadoras aprobadas por la Comisión Europea y que operan en la Argentina con esquemas de certificación de sustentabilidad para el biodiesel⁽²⁶⁾.

A modo de conclusión, aun resolviéndose a favor la imposición de los derechos *antidumping* definitivos, la Argentina enfrenta otros problemas que dificultan el acceso del biodiesel al mercado europeo: i) un arancel del 6,5% a partir de 2014 –cuando el biodiesel argentino quedó excluido de las preferencias arancelarias del Sistema Generalizado de Preferencias; ii) las restricciones al acceso en varios mercados europeos; iii) los valores por defecto para el biodiesel de soja establecidos en la normativa europea; y iv) la inclusión de factores ILUC y los límites al consumo de biodiesel de primera generación –que utiliza materias primas derivadas de los alimentos para su elaboración.

5.2. El futuro de las exportaciones argentinas de biodiesel: recuperación y/o diversificación de destinos

5.2.1. Sustitución de insumos y de producción en la UE

Existen opiniones encontradas sobre si la Argentina podrá recuperar el mercado europeo. Algunos especialistas, como los representantes de la Cámara Argentina de Biocombustibles, manifiestan que habría que esperar como mínimo dos años para obtener un resultado positivo, teniendo en consideración para ello un fallo a favor en la disputa que la Argentina mantiene con la UE ante el OSD de la OMC. Otros expertos, entre ellos los investigadores de la Bolsa de Comercio de Rosario (Bergero y Calzada, 2014), ponen en duda tal recuperación ante el último dato de la producción europea de biodiesel en 2013 reportado por Oil World. Los autores del informe de la Bolsa de Comercio de Rosario manifiestan que la producción de biodiesel de la UE-27 fue en 2013 de 10.180.000 ton, lo cual implica un aumento de 560.000 ton en términos absolutos y un incremento del 5,5% respecto de la producción del año anterior. Asimismo, sostienen que esa suba en la producción representa alrededor del 40% del biodiesel que la Argentina vendió a la UE en 2012. Este hecho cuestionaría la necesidad europea de biodiesel argentino y evidenciaría un efecto de sustitución al dejar de importar biodiesel de la Argentina e Indonesia para producirlo localmente. Otro indicador que alienta esta hipótesis es que la capacidad de producción de la UE efectivamente utilizada fue sólo del 43,2%. Para lograr esa sustitución, la UE debería demandar un mayor volumen de materias primas. Por lo tanto, resultará necesario analizar los próximos movimientos del mercado de oleaginosas.

Como se mencionó en la sección 3, el incremento de la producción europea de biodiesel de los últimos años está ligado a un cambio en la utilización de los insumos, que se tradujo en un aumento del 14,9% en el uso de aceite de colza, un incremento del 98,9% en la utilización de aceite de palma y una reducción del empleo de aceite de soja del 51,8%. Ese cambio se evidencia en la caída de las importaciones Extra UE de poroto de soja y aceite de soja desde 2008, y en el incremento de las importaciones de biodiesel hasta 2011, dado que el proceso de sustitución de la producción no es instantáneo. Esta tendencia se verifica en las exportaciones argentinas de esos productos. A partir de 2010, caen las exportaciones de poroto de soja y aceite de soja de la Argentina a la UE, al tiempo que aumentan, hasta 2012, las de biodiesel.

En el cuadro 13 se aprecia la reducción entre 2008 y 2014 de las importaciones Extra UE de poroto de soja, de aceite de soja y de aceite de colza. Además, se registran aumentos en las compras de colza y de aceite de palma.

25 El esquema de sustentabilidad de CARBIO, denominado CARBIO Sustainability Certification Scheme (CSCS), permite demostrar la sustentabilidad del biodiesel de soja argentino y de sus insumos agrícolas. El CSCS fue elaborado con el apoyo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y el INTA (Idígoras, 2011).

26 Como por ejemplo, la Mesa Redonda de Soja Responsable (Round Table on Responsible Soy EU RED - RTRS EU RED), el Esquema Voluntario de Sustentabilidad de Biomasa y Biocombustibles (Biomass Biofuels Sustainability voluntary scheme - 2BSvs) y la Certificación Internacional de Sustentabilidad y Carbono (International Sustainability and Carbon Certification - ISCC) (Muñoz y Hilbert, 2012).

Por último, se observa la caída en la importación de biodiesel a partir de 2012. Las importaciones procedentes de la Argentina presentan la misma tendencia que las importaciones totales Extra UE (con la excepción del aceite de palma, ya que la Argentina no exporta ese *commodity*).

Cuadro 13

Importaciones Extra UE* de productos seleccionados en toneladas

Producto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	% Var. 2008-2014
Poroto de soja (Argentina)	275.104	72.735	109.175	52.173	15.961	16.449	58.953	-78,6
Poroto de soja (Extra UE)	14.437.146	12.595.759	13.468.611	12.140.097	12.138.780	12.937.487	12.931.603	-10,4
% impo Arg/ impo Extra UE	1,91	0,58	0,81	0,43	0,13	0,13	0,46	
Colza (Argentina)	3.843	19.801	1.730	1.953	58.726	51.169	58.936	1.433,6
Colza (Extra UE)	2.203.956	2.811.774	1.944.269	2.764.631	3.540.040	3.845.656	2.983.122	35,4
% impo Arg/ impo Extra UE	0,17	0,70	0,09	0,07	1,66	1,33	1,98	
Aceite de soja (Argentina)	437.841	113.124	328.190	309.802	24.105	25.189	156	-100,0
Aceite de soja (Extra UE)	1.101.181	534.650	695.196	739.190	369.066	313.454	300.511	-72,7
% impo Arg/ impo Extra UE	40	21	47	42	7	8	0,05	
Aceite de palma (Argentina)	0	0	0	0	0	0	0	
Aceite de palma (Extra UE)	4.962.549	5.504.609	5.438.358	4.931.503	5.702.294	6.785.769	6.869.400	38,4
% impo Arg/ impo Extra UE	0	0	0	0	0	0	0	
Aceite de colza (Argentina)	4.833	0	2.499	1.496	0	0	0	-100,0
Aceite de colza (Extra UE)	403.292	462.476	405.544	627.516	335.939	300.040	267.634	-33,6
% impo Arg/ impo Extra UE	1,20	0,00	0,62	0,24	0,00	0,00	0	
Biodiesel (Argentina)	89.783	865.532	1.182.869	1.429.112	1.477.024	446.690	164	-99,8
Biodiesel (Extra UE)	2.913.186	2.490.188	2.856.677	3.844.467	3.370.434	1.707.386	962.235	-67,0
% impo Arg/ impo Extra UE	3,08	34,76	41,41	37,17	43,82	26,16	0,02	

* Nota: Se refiere a la UE evolucionaria que tiene en cuenta la incorporación de los diferentes países que pasaron a formar parte del bloque.

Fuente: CEI en base a Eurostat

Un tema vinculado a la sustitución de insumos es el proyecto para limitar la producción de biocombustibles que provengan de cultivos que se utilicen en la producción de alimentos. Como se mencionó en la sección 2, se encuentra en discusión la fijación de un tope al consumo de los biocombustibles conocidos como de primera generación en el transporte. Este tope haría coincidir la demanda de estos biocombustibles con la capacidad de producción de la UE, lo cual deja poco espacio para las importaciones procedentes de terceros países –como la Argentina. Asimismo, los países deberían medir el cambio indirecto del uso de la tierra. Cabe recordar que esto podría afectar seriamente las posibilidades de expansión del sector en la Argentina, dado que la materia prima de base para la producción del biodiesel es la soja. Si la medida se hace efectiva, seguramente implicará una nueva sustitución de insumos y el traspaso a los biocombustibles de segunda generación (en base a algas y residuos) (para más detalle, ver sección 2.2).

5.2.2. Diversificación de mercados para el biodiesel

Otra de las cuestiones que debe tenerse en cuenta es la posibilidad de diversificar destinos de exportación para compensar total o parcialmente la pérdida del mercado europeo. A nivel de mercado interno, el Gobierno argentino tomó algunas medidas a partir del primer semestre de 2014 que benefician al sector en la actividad local y, a su vez, promueven las exportaciones. En enero de 2014, entró en vigencia el aumento en el porcentaje de corte obligatorio del gasoil automotor con biodiesel y se estableció la obligatoriedad de la mezcla (al 10%) para las usinas termoeléctricas. La medida representa la molienda de 2,4 millones de ton de soja y la colocación adicional de 450.000 ton de biodiesel en el mercado local. Por otra parte, en mayo de 2014, se convirtió en ley el proyecto que exime de impuestos al biodiesel –en un 22% al biodiesel que se usa en la generación eléctrica y en un 19% a los combustibles líquidos– hasta el 31 de diciembre de 2015. Otra medida que promueve el uso interno del biodiesel es la que fija la Resolución 34/15 de marzo de 2015, que deja sin efecto de manera retroactiva al 1 de enero de ese año la exención impositiva vigente sobre el gasoil y la nafta importados de los impuestos sobre los combustibles líquidos, gas natural y gasoil, y que trajo importantes beneficios a las empresas petroleras. Finalmente, se redujo el derecho de exportación que grava al biodiesel, que fue disminuyendo desde 21,75% hasta el 8,89% actual (febrero de 2015). El efecto positivo en la producción y las exportaciones comenzó a notarse.

Una tendencia que viene produciéndose, y que se intensificó con la puesta en práctica de la medida europea y con el aumento del porcentaje de corte, es que una mayor proporción de la producción se destina a las empresas petroleras del mercado interno, mientras que decrece la participación de las exportaciones en relación con la producción. En 2011, se utilizó internamente el 30% de la producción y se exportó el 70%, mientras que en 2013, el 43% se consumió en el mercado local y se exportó el 57%. Los datos para 2014 señalan que un 38% de la producción fue para abastecer el mercado doméstico y un 62% se destinó al mercado externo.

Las exportaciones argentinas de biodiesel reflejan una fuerte concentración de destinos (Cuadro 14). Al observar las ventas externas de 2011 y 2012, los años más significativos para este sector, se verifica que entre el 94% y 97% de las exportaciones se concentraron en cinco destinos: España, Italia, Perú, los Países Bajos y Bélgica. España ocupa el primer lugar de las ventas de biodiesel con el 52,8% y el 55,8% en 2011 y 2012, respectivamente. Durante 2013, ya se observaban los efectos de las investigaciones *antidumping* y de las medidas efectivas. En ese año, el 97% de las exportaciones se dirige hacia los Estados Unidos (35,3%), que pasa a ocupar el primer lugar, España (24,7%), Perú (17,2%), los Países Bajos (10%), Bélgica (6,9%) y Puerto Rico (2,7%).

Finalmente, durante 2014 y como dato alentador se registraron exportaciones de biodiesel totales por 1.603.383 ton, que superan en un 39% la cantidad exportada durante 2013, y en un 2,6% a la vendida en 2012. En relación con el valor, el monto exportado durante 2014 fue de US\$ 1.308,4 millones, cifra superior en un 23% a la de 2013 e inferior en un 26% a la de 2012.

En cuanto a los destinos, según los datos oficiales del INDEC, en 2014 se observa que España concentra el 30,9% de las exportaciones, los Territorios Británicos el 18,5% y el Reino Unido 17,2%. Otros destinos importantes son Perú (15,5%) y los Estados Unidos (9,3%), seguidos por Costa de Marfil (1,9%), Australia (1,7%), los Países Bajos (1,6%), Corea del Sur (0,91%), Uruguay y Taiwán (0,3%) y Brasil (0,01%). A priori, parecería que si bien la participación de España en las ventas argentinas cayó de un 55,8% en 2012 a un 30,9% en 2014, continúa ocupando el primer lugar entre los compradores de biodiesel argentino y no cerró definitivamente su mercado a pesar del sistema de cuotas que entró en vigor en 2014. La información correspondiente a 2014 (Cuadro 14) señala que casi el 50% de las toneladas de biodiesel exportadas tuvo como destino la UE (al sumar lo vendido a España, el Reino Unido y los Países Bajos). No obstante, al constatar los datos oficiales argentinos (INDEC) (Cuadro 11 y 14) con los de la fuente europea (Eurostat) (Cuadro 12) se observan grandes diferencias. Los indicadores europeos muestran que el mercado europeo está prácticamente cerrado para el biodiesel argentino. En efecto, se registraron importaciones insignificantes por parte de Francia, España, Italia, Suecia y Alemania que totalizaron 164 ton durante 2014. La divergencia en los datos está dada en que el biodiesel argentino que se dirige hacia la Unión Europea no ingresa al bloque y queda en depósitos fiscales o zonas francas europeas (por ejemplo, en las islas Canarias) y en manos de *traders* internacionales que realizan el *blending* o mezcla con gasoil y lo envían a mercados africanos o de países de Oriente (NextFuel, 2014). Es decir, la mayor parte de la exportación de biodiesel argentino se realiza aprovechando la oportunidad que ofrecen estos *traders* energéticos.

Por otro lado, en 2013 se incrementaron significativamente las exportaciones a los Estados Unidos, que pasó a ocupar el primer lugar en los destinos de exportación del biodiesel argentino, aunque su utilización en ese mercado fue como combustible para calefacción y no para el transporte automotor –para lo cual debía recibir autorización de la Agencia de Protección del Medio Ambiente estadounidense (EPA, por su sigla en inglés). A fines de enero de 2015,

esa Agencia aprobó la solicitud de la Cámara Argentina de Biocombustibles - CARBIO –petición elevada en agosto de 2012– para exportar biodiesel destinado al transporte automotor estadounidense (EPA, 2015)⁽²⁷⁾. Representantes de CARBIO estiman que las exportaciones a ese país para 2015 no superarían las 300.000 ton debido a que las exportaciones argentinas deberán someterse a una supervisión muy rigurosa, por lo cual se abastecería a una pequeña proporción de la demanda de ese país.

La medida *antidumping* impuesta por la UE cumplió con su cometido proteccionista de dejar prácticamente fuera del mercado al biodiesel argentino. No obstante, los exportadores argentinos –aprovechando la diferencia entre los precios estables del petróleo y los precios más bajos de los aceites vegetales– pudieron sacar ventaja de la oportunidad que ofrecía el mercado a través de los *traders* energéticos internacionales, por lo que la situación no fue tan compleja como se preveía en un principio.

Sin embargo, en la actualidad ese contexto se revirtió y los precios del petróleo bajaron estrepitosamente. Cumplido el primer semestre de 2014, el barril WTI se encontraba en valores cercanos a US\$ 100, y en los primeros tres meses de 2015 reportó valores cercanos a US\$ 50, lo cual tracciona a la baja al precio del gasoil y dificulta considerablemente la competitividad del biodiesel⁽²⁸⁾. A ello se suma el hecho de que el precio del aceite de soja ha venido cayendo, aunque en menor medida que el del petróleo. No obstante, es preciso tomar estas condiciones como circunstancias temporales, propias de la coyuntura de corto plazo, y evaluar la posibilidad de adoptar medidas internas para paliar la situación en el caso de que esta se torne más apremiante.

27 El esquema de sustentabilidad de CARBIO aprobado por los Estados Unidos es el mismo esquema que aún espera la aprobación de la Comisión Europea.

28 Según CARBIO, algunos compradores solo consideran, para realizar una importación, que el biodiesel sea más barato que el gasoil, como sucedió con algunos mercados africanos a los que la Argentina exportó durante 2014.

Cuadro 14

Exportación de biodiesel argentino*: 15 destinos principales, 2011-2014 en toneladas

2011			2012		
Destinos	Exportación de biodiesel argentino	% de exportación /total exportación biodiesel	Destinos	Exportación de biodiesel argentino	% de exportación /total exportación biodiesel
España	893.478	52,8	España	870.860	55,8
Italia	386.481	22,8	Países Bajos	366.650	23,5
Perú	193.166	11,4	Perú	166.645	10,7
Países Bajos	158.821	9,4	Bélgica	76.990	4,9
Bélgica	54.000	3,2	Italia	74.176	4,8
Alemania	3.170	0,2	China	3.500	0,2
Francia	2.000	0,1	Alemania	2.040	0,1
Dinamarca	302	0,0	Chile	202	0,0
Chile	285	0,0	Uruguay	160	0,0
Brasil	205	0,0	Noruega	126	0,0
Uruguay	79	0,0	Estados Unidos	64	0,0
Venezuela	62	0,0	Brasil	62	0,0
Estados Unidos	51	0,0	Venezuela	50	0,0
Colombia	38	0,0	Colombia	29	0,0
Bolivia	15	0,0	Corea del Sur	7	0,0
Total	1.692.170	100,0	Total	1.561.567	100,00

2013			2014		
Destinos	Exportación de biodiesel argentino	% de exportación /total exportación biodiesel	Destinos	Exportación de biodiesel argentino	% de exportación /total exportación biodiesel
Estados Unidos	406.501	35,3	España	496.034	30,9
España	284.554	24,7	Terr. Británicos	296.419	18,5
Perú	197.606	17,2	Reino Unido	276.381	17,2
Países Bajos	115.244	10,0	Perú	248.783	15,5
Bélgica	78.995	6,9	Estados Unidos	148.862	9,3
Puerto Rico	31.494	2,7	Costa de Marfil	30.000	1,9
Australia	25.500	2,2	Puerto Rico	30.000	1,9
Albania	5.250	0,5	Australia	26.755	1,7
Taiwán	4.200	0,4	Países Bajos	25.000	1,6
Uruguay	1.085	0,1	Corea del Sur	14.511	0,9
Alemania	315	0,0	Uruguay	5.150	0,3
Brasil	221	0,0	Taiwán	5.000	0,3
Chile	92	0,0	Brasil	171	0,0
Bolivia	56	0,0	Chile	123	0,0
Venezuela	48	0,0	Paraguay	109	0,0
Total	1.151.201	100,00	Total general	1.603.383	100,00

* Nota: Biodiesel incluye las posiciones 38249029 (2011) y 38249029 + 38260000 (2012-2014).

Fuente: CEI en base a INDEC

6. Consideraciones finales

La política europea sobre biocombustibles se enmarca en la política energética, específicamente, la dirigida a las energías renovables. A su vez, existe un entramado de medidas e instrumentos que la vinculan con la política energética general, la ambiental, la agrícola y la industrial. A modo de comparación, y en torno a ese andamiaje, la situación actual simula el guión de una pieza teatral donde existen muchos actores que establecen relaciones entre sí, las que no terminan de desarrollarse, y acerca de las cuales no es posible ver claramente si existe un objetivo último o integral que pueda conducir a un desenlace previsto.

La crisis económica, como un factor externo que no estaba en los pronósticos de los actores económicos, cambió el objetivo primario de la política energética-ambiental, que era el traspaso de las energías basadas en los combustibles fósiles a las energías “limpias” o renovables.

Los efectos nocivos de esta crisis de larga duración han llevado al replanteo de la política energética europea. El paso a las energías renovables fue y sigue siendo muy costoso. El bajo precio de la electricidad mayorista hace inviables los proyectos de energía renovable. Por otro lado, paradójicamente, los consumidores europeos vienen observando la suba en sus facturas de luz, incrementos que se destinan a subsidiar esos proyectos renovables. En ese sentido, las inversiones “limpias” sólo son posibles con ayudas significativas y esta situación está generando mucha controversia. Actualmente, se observa una sobrecapacidad en el sector eléctrico que compite con la oferta de energías renovables, lo que genera una puja entre ambas fuerzas. Asimismo, el conflicto entre Ucrania y Rusia ha manifestado claramente a los europeos el problema de su dependencia energética respecto de los combustibles fósiles, pero también ha puesto en evidencia el alto costo del traspaso a las energías limpias. Todo indica que la UE está poniendo un freno a ese pasaje y que nos encontramos ante una transición que no permite vislumbrar el objetivo final. Ahora priman el pragmatismo y las políticas de corto plazo, y se aprecia cierta incoherencia y confusión en las políticas adoptadas.

La política de biocombustibles no escapa a esta realidad. El sector surgió bajo el amparo de las directivas energéticas, ambientales y climáticas europeas, y se ha sostenido gracias a la obligación de corte con los combustibles fósiles y a las desgravaciones impositivas. Este estímulo artificial condujo al desarrollo de una industria sobredimensionada que no tuvo en cuenta la relación entre la producción y las proyecciones de consumo ni la presencia de competidores externos reales y potenciales. Tampoco consideró el análisis de los factores de competitividad respecto de sus socios comerciales. Todo ello confluye en la necesidad de proteger esa estructura industrial que por sí sola no sobreviviría. Para ello, la Unión Europea ha debido recurrir al diseño y aplicación de barreras no arancelarias, que con el objetivo último de proteger el ambiente, están siendo utilizadas de manera creciente para limitar el comercio internacional. Este conjunto de medidas se conoce como “proteccionismo verde” y cuenta con la ventaja de tener mayor grado de legitimidad a los ojos de los ciudadanos al “preservar” el ambiente y con la posibilidad de aplicar dichas medidas con mayor discrecionalidad. Esos instrumentos junto con medidas de defensa comercial, como la imposición de derechos *antidumping*, no hacen más que proteger una industria ineficiente con el fin de aumentar su competitividad. El efecto final es la suba de los precios del biodiesel europeo, costo que deben absorber los consumidores europeos, para alentar la producción local del producto. Por lo que detrás de un objetivo que pareciera ser de protección ambiental subyace uno de carácter industrial. Al mismo tiempo, se observan objetivos industriales y ambientales contradictorios porque al impedir o reducir el ingreso del producto extranjero más competitivo se está frenando el pasaje a las energías limpias mencionado anteriormente. Por lo tanto, se entremezclan aspectos de política ambiental, energética, industrial y de competitividad internacional del sector.

Por otra parte, cabe aclarar que este tipo de políticas no tiene un destinatario específico. Las medidas llevadas adelante por la Comisión Europea no están destinadas exclusivamente contra el biodiesel argentino sino que responden a una estrategia general de protección de la industria europea de biocombustibles de la competencia de terceros países, tanto desarrollados como en desarrollo –sean estos los Estados Unidos, Indonesia o la Argentina. Por tal razón, la imposición de derechos *antidumping* contra la Argentina no puede interpretarse de manera aislada y como una represalia por la nacionalización de YPF. De los casos analizados, se observa que cuando por sus ventajas competitivas surge un proveedor importante se activan los mecanismos “proteccionistas”, es decir, las medidas de defensa comercial para frenar el ingreso de ese producto y mantener a salvo la industria local.

En términos más específicos relacionados con el sector industrial, la UE considerada como bloque es el mayor productor mundial, con el 41% de la producción global. El biodiesel representa el 70% del mercado de biocombustibles para el transporte en la UE. Alemania, Francia, España, Italia y la región de Benelux son los principales productores dentro de la UE. El uso de oleaginosas para la producción de biodiesel europeo ronda los 8,9 millones de ton. En los últimos años se aprecia una mayor utilización del aceite de colza, de palma y de girasol, y una tendencia a la baja en

el empleo de aceite de soja en las campañas agrícolas más recientes. Un aspecto a destacar es que el costo de las materias primas representa el 90% de los costos de producción de biodiesel. Esta situación pone a la industria en condiciones de vulnerabilidad frente a cambios en los precios de los insumos.

Global Subsidies Initiative estimó que las ayudas a los biocombustibles de la UE para 2011 rondarían entre los € 5.500 millones y los € 6.900 millones. El grueso de las ayudas otorgadas está dirigido al biodiesel, con subsidios que superan el 80% del total.

Desde la perspectiva de la Argentina, la medida *antidumping* impuesta por la UE contra el biodiesel trajo como consecuencia la pérdida de casi el 90% de las exportaciones argentinas de biodiesel, por un valor que llegó a alcanzar US\$ 1.846,6 millones en 2011. La UE compensó en parte la pérdida de las importaciones de la Argentina e Indonesia al adquirir el producto de otros oferentes como Malasia, China, Estados Unidos y Canadá, entre otros.

Concluido 2014 no sería posible aseverar que se pueda recuperar el mercado europeo o sustituir completamente ese mercado. Algunos especialistas coinciden en que habría que esperar como mínimo dos años teniendo para ello en consideración un fallo a favor en la disputa que la Argentina mantiene con la UE ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Otros expertos manifiestan sus dudas respecto de esta recuperación porque la UE aumentó su producción de biodiesel durante 2013, y esta representa el 40% de lo que la Argentina exportó a la UE en 2012. A esto se suma la alta capacidad ociosa del sector industrial en Europa. Surge como un dato alentador que las exportaciones argentinas de biodiesel al mundo para 2014 superan en volumen a las de 2012 y 2013, en un 2,6% y un 39,2%, respectivamente. En relación con el valor, las ventas externas de 2014 son mayores en un 23,6% respecto de las de 2013, pero inferiores a las de 2012 en un 26,4%. Fundamentalmente, durante 2014 se sacó provecho de las oportunidades ofrecidas por algunos *traders* internacionales y de la competitividad del biodiesel argentino reflejada en el diferencial de precios respecto del gasoil.

A la sustitución de insumos a favor de la colza y del aceite de palma, y en contra de la soja, hecho que claramente resulta perjudicial para la Argentina, se suma un controvertido proyecto en la UE que limita el uso de biocombustibles que provengan de cultivos que se utilicen en la producción de alimentos, a la vez que establece la medición de las emisiones derivadas del cambio indirecto del uso del suelo (ILUC). Sin lugar a dudas, la medida afectaría negativamente a la Argentina porque limitaría las posibilidades de venta del biodiesel argentino cuya materia prima de base es la soja. Además, el riesgo subyacente de la aplicación de estos estándares ambientales es que se erijan en barreras encubiertas al comercio con un neto corte proteccionista, ya que se observa que estas medidas buscan restringir severamente el comercio y alterar la relación competitiva entre productos sustitutos, a la vez que tienen débiles vínculos con el objetivo ambiental declarado.

Referencias

AgraEurope (2013). "EU to cancel biodiesel import anti-subsidy probe". 17 de octubre.

AgraEurope (2014). "Commission looks into extending duties on US biodiesel imports". 10 de julio.

AgraEurope (2015). "EU biofuels revision: Parliament, Council deadlock persists". 26 de marzo.

APPA info (2009). "El sector del biodiesel en situación crítica". N°29. Mayo. APPA - Asociación de productores de energías renovables.

APPA (2012). "Las importaciones desleales de biodiésel coparon el 89 % del mercado en el último trimestre de 2011, agravando la situación terminal del sector en España". 20 de marzo. En: http://www.appa.es/descargas/Balance_Biocarburantes_2011_Marzo_2012.pdf

Bergero, Patricia y Julio Calzada (2014). "El Biodiesel argentino: la producción europea abre interrogantes sobre la posibilidad de recuperar ese mercado". Informativo semanal. Bolsa de Comercio de Rosario (BCR). N° 1661. Año XXXII. 6 de junio.

Biodieselspain.com (2013). "Las importaciones desleales copan ya el 76% del mercado del biodiesel". 16 de mayo. Centro de debate y *market place* de los biocombustibles. En: <http://www.biodieselspain.com/2013/05/16/las-importaciones-desleales-copan-ya-el-76-del-mercado-del-biodiesel/>

BOE (Boletín Oficial del Estado) (2014). Resolución de 24 de enero de 2014, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica la lista definitiva de las plantas o unidades de producción de biodiesel con cantidad asignada para el cómputo de los objetivos obligatorios de biocarburantes. Documento BOE-A-2014-1173. En: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/02/04/pdfs/BOE-A-2014-1173.pdf>

Cámara Argentina de Biocombustibles (2009a). "La Cámara Argentina de Biocombustibles presente en el Congreso Mundial sobre Biocombustibles en la UE". Prensa 20/04/2009. En: http://www.carbio.com.ar/es/?con=nov_prensa&id=12 (31 de julio de 2014).

Cámara Argentina de Biocombustibles (2009b). "Sustentabilidad: ¿nuevas reglas o para-arancelaria?". En: <http://www.carbio.com.ar/es/?con=sustentabilidad> (31 de julio de 2014).

Cámara Argentina de Energías Renovables (2009). Estado de la industria argentina de biodiesel. Reporte primer trimestre 2009.

CE (Comisión Europea) (2010). "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". COM(2010) 2020 final.

CE (Comisión Europea) (2013). Renewable energy progress report. 27 de marzo.

CE (Comisión Europea) (2014a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: "A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030". COM(2014) 15 final.

CE (Comisión Europea) (2014b). Comunicado de prensa: "Objetivos para 2030 en materia de clima y energía en favor de una economía competitiva, segura y baja en carbono en la UE" - IP/14/54 del 22 de enero de 2014. En: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-54_es.htm. (1 de abril de 2014).

CE (Comisión Europea) (2014c). Communication from the Commission: "Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020". COM(2014) 2322.

CEPR (2014). The next generation of economic issues in energy policy in Europe. Editado por Antonio Estache. ECARES. Université libre de Bruxelles. Londres: CEPR press.

Charles, Chris, Ivetta Gerasimchuk, Richard. Bridle, Tom Moerenhout, Elisa Asmelash y Tara Loan (2013). "Biofuels – At what cost? A review of costs and benefits of EU biofuel policies". GSI Global Subsidies Initiative, IISD International Institute for Sustainable Development. Abril.

Cimino, Cathleen y Gary Hufbauer (2014). "Trade Remedies Targeting the Renewable Energy Sector". Green Economy and Trade. Ad-Hoc Expert Group 2: Trade Remedies in Green Sectors: the Case of Renewables. Ginebra: UNCTAD.

Consejo de la Unión Europea (2014). Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo Europeo por la que se modifican la Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (primera lectura) - Acuerdo político. 2012/0288 (COD). En: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=Es&f=ST%2010300%202014%20INIT>

Dhanania Kusum y Worabhatra Chantramitra (2014). "Addressing the rise of Trade Remedies against Environmental Goods". Trade and Investment Law Clinic Papers, 2014. 3rd – 4th April. The Graduate Institute Geneva. Centre for Trade and Economic Integration.

de Gorter, Harry, Dusan Drabik y David R. Just (2010). "On the EU-US Biodiesel 'Splash & Dash' Controversy: Causes, Consequences and Policy Recommendations". *Agricultural and Applied Economics Association* 2010.

Diario Oficial de la Unión Europea (2013a). "Reglamento (UE) N°. 490/2013 de la Comisión de 27 de mayo de 2013 por el que se establece un derecho *antidumping* provisional sobre las importaciones de biodiesel originario de Argentina e Indonesia". 28 de mayo.

Diario Oficial de la Unión Europea (2013b). "Reglamento de Ejecución (UE) N°. 1194/2013 del Consejo de 19 de noviembre de 2013 por el que se establece un derecho *antidumping* definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de biodiesel originario de Argentina e Indonesia". 26 de noviembre.

Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC. En: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:EN:PDF>

Directive 2009/30/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 98/70/EC as regards the specification of petrol, diesel and gas-oil and introducing a mechanism to monitor and reduce greenhouse gas emissions and amending Council Directive 1999/32/EC as regards the specification of fuel used by inland waterway vessels and repealing Directive 93/12/EEC. En: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0088:0113:EN:PDF>

ECOFYS, Fraunhofer, BBH, Energy Economics Group, Winrock international (2012). "Renewable energy progress and biofuels sustainability". Report for the European Commission. Septiembre.

EPA (2015). Decision Document: Approval of CARBIO's Alternative Biomass Tracking Program. United States Environmental Protection Agency. January 2015. En: <http://www.epa.gov/otaq/fuels/renewablefuels/documents/carbio-decision-document-2015-01-27.pdf>

Erixon, Fredrik (2013). "Biofuels Reform in the European Union: Why New ILUC Rules will Reinforce the WTO Inconsistency of EU Biofuels Policy". ECIPE Occasional Paper No. 3/2013. Bruselas: European Centre for International Political Economy. 13th EurObserv'ER Report (2013). "The state of renewable energies in Europe". Edition 2013.

EurObserv'ER (2013). "Biofuels barometer". Julio.

EurObserv'ER (2014). "Biofuels barometer". Julio.

European Biodiesel Board (2014). Statistics. "The EU biodiesel industry". En: <http://www.ebb-eu.org/stats.php>

European Biodiesel Board - EBB, European Oilseed Alliance - EOA y EU Vegetable Oil & Proteinmeal Industry - FEDIOL (2015). "Press Release: The biodiesel chain calls on European legislators to recognise the direct advantages of biodiesel for the EU's climate and energy policies, for its agricultural sector and the European economy". 23 de enero. Bruselas: EBB. En: http://www.ebb-eu.org/EBBpressreleases/press_release_EBB_EOA_FEDIOL_21Jan2015_cg.pdf

European Biofuels Technology Platform (2014). "Biofuels Policy and Legislation". En: <http://www.biofuelstp.eu/biofuels-legislation.html> (18 de diciembre de 2014).

European Biofuels Technology Platform (2015). "EBTP Newsletter 21". Enero. En: <http://www.biofuelstp.eu/newsletter.html>

Funes, Gastón - Ministerio de Agricultura, Gandería y Pesca (2014). "II Expert Ad-Hoc Group: Trade remedy measures in Renewable Energy". Ginebra: UNCTAD.

Galperín, Carlos y Cecilia Pérez Llana (2009). "Desarrollo de los biocombustibles, interrelación de políticas y opciones de política comercial". *Revista Argentina de Economía Agraria*. XI Número 1 - Primavera 2009.

Hilbert J.A., L.B. Donato, J. Muzio e I. Huerga (2009). "Análisis comparativo del consumo energético y las emisiones de gases efecto invernadero de la producción de biodiesel a base de soja bajo manejos de siembra directa y labranza convencional". Doc IIR-BC-INF-06-09. Buenos Aires: INTA.

Hilbert, Jorge A. (2011). "El cambio indirecto del suelo producto del incremento de la producción de biocombustibles". Doc BC-INF-05-11. Buenos Aires: INTA.

Hilbert, Jorge A. y Sebastián Galbusera (2011). "Actualización del cálculo de la reducción de emisiones producida por el corte obligatorio y la exportación de biodiesel argentino 2011". Informes Técnicos Bioenergía 2012. Año 1 No. 1. Buenos Aires: INTA.

Hilbert, Jorge A. y Sebastián Galbusera (2014). "Evolución de la reducción de emisiones producida por el corte obligatorio y la exportación de biodiesel argentino". Informes Técnicos Bioenergía 2014. Año 3 No. 6. Buenos Aires: INTA.

Hutchison, Paul (2014). "Global trade increasingly blocked by protectionism - EU". Agra Europe. 17 de noviembre.

Idígoras, Gustavo (2011). "Las exportaciones de biodiesel de soja argentino a la UE: la sustentabilidad como condición de acceso". Newsletter CARBIO (Cámara Argentina de Biocombustibles) N°2. Junio.

Idígoras, Gustavo (2013). "El proteccionismo verde afecta las exportaciones de biodiesel de soja". AgropostOnline 137. Agosto - Septiembre. En: <http://www.cpia.org.ar/agropost/201308/nota5.html>

IEA (2012). World Energy Outlook 2012. Paris: IEA/OECD.

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2010). "Biocombustibles - Cambio indirecto en el uso del suelo". Boletín del INAI N° 99. 29 de octubre. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%EDn%2099.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2013a). "Fuera del mercado". Boletín del INAI N° 130. 9 de septiembre. En: <http://www.inai.org.ar/Nuevo%20Boletin/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%20130.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2013b). "UE - Biocombustibles Limitado". Boletín del INAI N° 131. 7 de octubre. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%EDn%20131.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2014a). "UE - Biocombustibles. Nuevo paso hacia los avanzados". Boletín del INAI N° 139. 15 de julio. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%20139.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2014b). "Argentina - Biocombustibles: Mejora el panorama para el biodiesel". Boletín del INAI N° 138. 11 de junio. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%20138.pdf>

INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales) (2015). "Biocombustibles - UE: Avanza límite a biocombustibles". Boletín del INAI N° 145. 20 de marzo. En: <http://www.inai.org.ar/archivos/boletines/Nuevo%20Bolet%C3%ADn%20145.pdf>

INDEC (2014). Biocombustibles. 28 de noviembre. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Números anteriores (2011-2014).

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.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (2013). "Impacto del Proteccionismo Europeo

sobre la Economía Argentina". Noviembre. En: http://www.mrec.gov.ar/userfiles/informe_proteccionismo_europeo.pdf (30 de mayo de 2014).

Muñoz, Lucía y Jorge Antonio Hilbert (2012). "Proyecto Global Bio-Pact - Biocombustibles: El avance de la certificación de sustentabilidad en la Argentina". Informes Técnicos Bioenergía 2012. Año 1 No. 2. Buenos Aires: INTA.

NextFuel (2014). "Carbio, resurge exportación de biodiesel de Argentina". 10 de octubre. En: <http://www.rosariobioenergysa.com/novedades/carbio-resurge-exportacion-de-biodiesel-de-argentina>

Official Journal of the European Union (2009a). "Commission Regulation (EC) No. 193/2009 of 11 March 2009 imposing a provisional anti-dumping duty on imports of biodiesel originating in the United States of America". 12 de marzo.

Official Journal of the European Union (2009b). "Council Regulation (EC) No. 599/2009 of 7 July 2009 imposing a definitive anti-dumping duty and collecting definitively the provisional duty imposed on imports of biodiesel originating in the United States of America". 10 de julio.

Official Journal of the European Union (2013). "Notice of the impending expiry of certain anti-dumping measures (2013/C 289/07)". 4 de octubre.

Official Journal of the European Union (2014). "Notice of initiation of an expiry review of the anti-dumping measures applicable to imports of biodiesel originating in the United States of America (2014/C 217/10)". 10 de julio.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2013). "Unión Europea y determinados Estados miembros – Determinadas medidas relativas a la importación y comercialización de biodiesel y medidas de apoyo al sector del biodiesel. Solicitud de celebración de consultas presentada por la Argentina". 23 de mayo.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2014a). "Solución de Diferencias: Diferencia DS473. Unión Europea – Medidas antidumping sobre el biodiesel procedente de la Argentina". En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds473_s.htm

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2014b). "Solución de Diferencias: Diferencia DS443. Unión Europea y un Estado Miembro – Determinadas medidas relativas a la importación de biodiesel". En: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds443_s.htm

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2014c). "European Union - Anti-dumping measures on biodiesel from Argentina: Communication from the Panel". 10 de diciembre.

Panichi, James (2014). "EU moves to rein in state support for renewable energy". World News (EAA) – AFP. 9 de abril.

REN21 (Renewable energy policy network for the 21st century) (2014). "Renewables 2014. Global Status Report". Paris: REN21 Secretariat.

USDA FAS (2012). "EU-27. Biofuel Annual. Biofuels Annual 2012". Gain Report Number: NL2020. 25 de junio.

USDA FAS (2013). "EU-27. Biofuels Annual. EU biofuels Annual 2013". Gain Report Number: NL3034. 13 de agosto.

USDA FAS (2014). "EU-28. Biofuels Annual. EU biofuels Annual 2014". Gain Report Number: NL4025. 7 de marzo.

La condición Marshall-Lerner y la estabilidad del mercado cambiario. Una nota teórica

Mariano de Miguel

Resumen

Esta nota teórica tiene por objetivo reconsiderar la condición Marshall-Lerner (M-L) en su versión usualmente presentada en textos y manuales sobre la materia, para explicitar algunos de sus supuestos principales y evaluar la medida en que la condición se altera cuando se modifican esos mismos supuestos. Si se prescinde del ajuste cambiario por medio de la contracción de la actividad económica interna, lo cual dota al modelo de una irrealidad manifiesta, pero resulta útil para analizarlo sobre sus propios cimientos, la condición M-L dependerá del valor absoluto de las elasticidades del comercio exterior. Un país no gravitante en la oferta y demanda mundial del bien que exporta ni del bien que importa enfrenta una condición M-L menos restrictiva; sin embargo, ello no juzga sobre la conveniencia de una política devaluatoria como instrumento para mejorar el balance comercial externo. Con elasticidades del comercio exterior reducidas, bajo desempleo y resistencia salarial, el tamaño de la devaluación nominal requerida puede acarrear costos innecesariamente elevados y por tanto injustificables. El análisis de los determinantes de los términos del intercambio, en su versión mercantil y factorial, surge como eje de investigaciones futuras, por su importancia en la expresión final de la condición M-L y en los grados de libertad externa que poseen los países para el ejercicio de una política económica autónoma y auto-centrada. El pesimismo de las elasticidades del comercio exterior es el reverso del optimismo de la revaluación.

1. Introducción

No debe existir manual o libro de texto sobre la teoría y la política económica internacional que no esboce la célebre condición atribuida a Alfred Marshall y Aba Lerner, de acuerdo a la cual la mejora del balance comercial externo como respuesta a una depreciación real de la moneda nacional exige que la suma de las elasticidades-precio de la demanda de exportaciones e importaciones sea superior a la unidad en valor absoluto.

Si bien, como se verá a continuación, esa condición se deriva de ciertos supuestos específicos sobre las características elásticas de las respectivas ofertas y demandas relativas de exportaciones e importaciones, usualmente se ha adoptado la condición Marshall-Lerner (M-L) así formulada como un caso general, descuidando las alteraciones que sufre cuando cambian los supuestos sobre los que se cimienta.

El asunto es de mayúscula importancia dentro del marco mismo de la teoría económica convencional, para la cual el análisis de la determinación del tipo de cambio real de equilibrio, así como el estudio de las condiciones que garantizan su estabilidad, constituyen un eje central del andamiaje conceptual.

En efecto, como se mencionó en el primer párrafo, la condición M-L presta un servicio importante a los efectos de determinar bajo qué circunstancias una depreciación (o devaluación en el caso de que fuera inducida por las propias autoridades monetarias) mejora la posición comercial externa en términos relativos a un punto de partida. Así, de cumplirse la condición M-L, cualquiera sea su expresión final, el sistema poseería atributos de estabilidad, de forma que, por ejemplo, una situación de déficit externo se traduciría en una demanda neta positiva de cambio extranjero anulable por intermedio de una depreciación real de la moneda del país que presenta dicho déficit. De no cumplirse la condición M-L, un país en tal contexto deficitario enfrentaría un escollo penoso en términos de estabilización; porque o bien encuentra transitoria o permanentemente fuentes de financiamiento que permitan sostener el déficit externo o finalmente deberá aceptar un ajuste del ingreso interno de forma que la reducción consecuente de la demanda por importaciones asociada a aquél sea lo suficientemente grande para estabilizar el mercado de cambios, habida cuenta de la inoperancia del efecto precio reflejado en el no cumplimiento de la condición M-L.

Si se prescinde del ajuste por cantidades producidas como instrumento nivelador de un desequilibrio externo, lo cual dota al modelo de una irrealidad manifiesta pero resulta útil para analizarlo sobre sus propios cimientos, el peso del ajuste para que el mercado de cambios sea estable recaerá sobre el efecto precio reflejado en el impacto de una variación del tipo de cambio real sobre la oferta neta de divisas (cambio extranjero):

“El mercado cambiario resultará estable siempre que la demanda neta de cambio extranjero sea función decreciente del tipo de cambio; es decir, si el aumento del tipo de cambio tiende a eliminar el exceso de demanda, y la disminución del tipo de cambio tiende a eliminar el exceso de oferta. Esta es la situación normal, salvo cuando las elasticidades del comercio exterior son tan bajas que una elevación del tipo de cambio, en vez de aumentar la oferta de cambio extranjero, la restringe en grado mayor que a la demanda”.
(Olivera, 1962: 13-14)

Aunque Olivera no se muestra muy optimista sobre las elasticidades del comercio exterior en el caso de la economía argentina, parece aceptar que como norma son lo suficientemente altas como para permitir que un aumento del tipo de cambio reduzca la demanda neta de divisas y relaje la posición comercial externa.

Lo cierto es que las elasticidades del comercio exterior han sido objeto de un extenso debate sobre su valor concreto, que desató paralelamente ingentes esfuerzos cuantitativos para estimarlas, o inferirlas, con lo cual se puede medir el impacto de una variación del tipo de cambio sobre las cantidades exportadas e importadas. En Zack y Dalle (2014), el lector encontrará un riguroso trabajo y una excelente reseña acerca del papel de las elasticidades a lo largo de la historia posterior a la segunda guerra mundial, así como una estimación precisa de los impactos de una variación del tipo de cambio real y el ingreso sobre las cantidades exportadas e importadas, tanto en el corto como en el largo plazo.

Es en esta instancia donde aparecen la condición M-L en su versión general y las posibles complicaciones asociadas a asimilar tanto el caso general como la norma, contra la cual se sopesan los valores empíricos de las elasticidades del comercio exterior estimados estadística y econométricamente.

2. La condición M-L

En su versión algebraica general, la condición M-L establece que la suma de las elasticidades de la demanda de importaciones y la demanda de exportaciones debe exceder a 1 para que el mercado cambiario sea estable. Sin embargo, este resultado deriva de suponer infinitamente elásticas las curvas de oferta de importaciones y exportaciones, expresadas en moneda extranjera:

$$\eta_X + \eta_M > 1$$

Donde

η_X = elasticidad de la demanda de exportaciones

η_M = elasticidad de la demanda de importaciones

A continuación se presenta con más detalle la derivación matemática de esta condición con el supuesto además de que la situación de partida se caracteriza por un comercio balanceado (Salvatore, 1999):

P_X y P_M = precio en moneda extranjera de las exportaciones e importaciones, respectivamente

Q_X y Q_M = la cantidad de exportaciones e importaciones, respectivamente

V_X y V_M = el valor en moneda extranjera de las exportaciones e importaciones, respectivamente

Entonces el saldo comercial (B) es

$$(1) \quad B = V_X - V_M = Q_X \cdot P_X - P_M \cdot Q_M$$

$$(2) \quad dB = P_X \cdot dQ_X + Q_X \cdot dP_X - (P_M \cdot dQ_M + Q_M \cdot dP_M)$$

$$(3) \quad dB = dQ_X \cdot P_X + Q_X \cdot dP_X - dQ_M \cdot P_M$$

$$(4) \quad n_X = \frac{dQ_X}{Q_X} \div \frac{dP_X}{P_X} = \frac{dQ_X}{Q_X} \div k \left(\frac{P_X}{P_X} \right) = \frac{dQ_X \cdot P_X}{Q_X \cdot k \cdot P_X}$$

$$(5) \quad n_M = \frac{dQ_M}{Q_M} \div \frac{dP_M}{P_M} = \frac{dQ_M \cdot P_M}{Q_M \cdot k \cdot P_M}$$

$$(6) \quad dQ_X \cdot P_X = n_X \cdot Q_X \cdot P_X \cdot k$$

$$(7) \quad Q_X \cdot dP_X = Q_X(dP_X|P_X)P_X = Q_X(-k)P_X = -Q_X \cdot k \cdot P_X$$

$$(8) \quad dQ_M \cdot P_M = n_M \cdot Q_M \cdot dP_M = -n_M \cdot Q_M \cdot P_M \cdot k$$

$$(9) \quad dB = n_X \cdot Q_X \cdot P_X \cdot k - Q_X \cdot P_X \cdot k - (-n_M \cdot Q_M \cdot P_M \cdot k)$$

$$(10) \quad dB = k[Q_X \cdot P_X(n_X - 1) + n_M \cdot Q_M \cdot P_M]$$

Si se comienza con

$$(11) \quad B = Q_X \cdot P_X - Q_M \cdot P_M = 0$$

$$(12) \quad dB = k[Q_X \cdot P_X(n_X + n_M - 1)]$$

$$\text{y } dB > 0 \text{ si}$$

$$(13) \quad n_X + n_M - 1 > 0 \text{ o } n_X + n_M > 1$$

Si las elasticidades de precio de la oferta extranjera de importaciones del país considerado (e_m) y la oferta de exportaciones del propio país (e_x) no son infinitas, el resultado cambia y se vuelve más probable que el mercado cambiario sea estable aunque

$$(14) \quad n_X + n_M < 1$$

En este último caso, con e_m y e_x que no tienden necesariamente a infinito, la condición M-L queda así:

$$(15) \quad \frac{e_X(\eta_X - 1)}{e_X + \eta_X} + \frac{\eta_M(1 + e_M)}{e_M + \eta_M} > 0$$

Si e_m y e_x tienden a infinito, en el límite la expresión anterior se reduce a $\eta_X + \eta_M > 1$

Como sostienen Crespo y Lazzarini (2012): "Consiste en una situación en la que se asume que tanto las importaciones como las exportaciones están definidas por los países grandes que pueden determinar sus precios de exportación a partir de los costos internos. Este tipo de productor determina los precios de sus exportaciones sobre la base de sus condiciones de oferta interna, las que se supone son perfectamente elásticas a los precios, ya que pueden cumplir con toda la demanda mundial"⁽¹⁾.

En un caso así, el efecto de una depreciación del tipo de cambio de un país será reducir el precio internacional de sus exportaciones y aumentar el precio interno de sus importaciones. Sólo la reducción de la cantidad importada y/o el aumento de la cantidad exportada pueden compensar el deterioro de los términos de intercambio y mejorar la balanza externa, como se ve en los Gráficos 1 y 2.

En el caso en que el país cuya moneda se deprecia o devalúa no gravite en la formación internacional del precio del bien que exporta ni del precio del bien que importa, la elasticidad precio de la oferta del bien importado (e_m) seguirá tendiendo a infinito, al igual que la elasticidad precio de la demanda del bien exportado (n_x), pero ya no tenderá a infinito la elasticidad precio de la oferta del bien que exporta (e_x). Bajo estos supuestos, la condición para que el mercado cambiario sea estable, queda del siguiente modo:

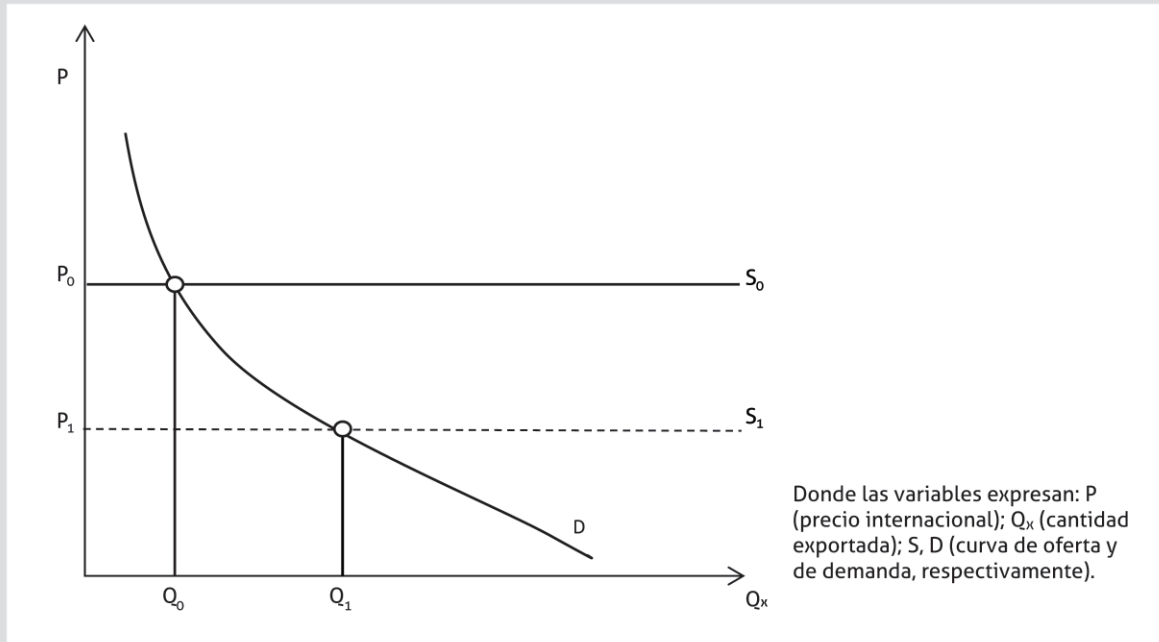
$$e_x + n_m > 0$$

Al no alterarse los precios internacionales, la balanza comercial medida en moneda extranjera "sólo" exige que la cantidad ofrecida del bien exportado y/o la cantidad demandada del bien importado sean sensibles positivamente a las variaciones del tipo de cambio, como se puede ver en los Gráficos 3 y 4.

1 Traducción propia.

Gráfico 1

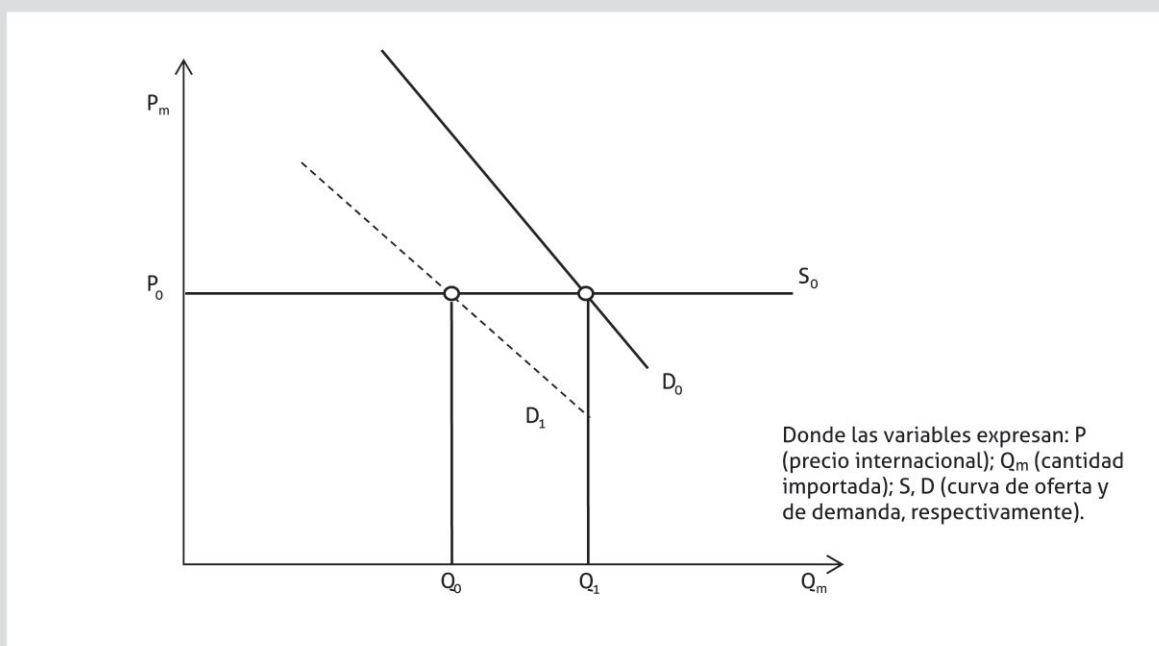
Efectos de una depreciación del tipo de cambio sobre las cantidades exportadas y su precio internacional
bajo las condiciones de elasticidad de oferta y demanda allí especificadas



Fuente: Fernández López, 1969: 295

Gráfico 2

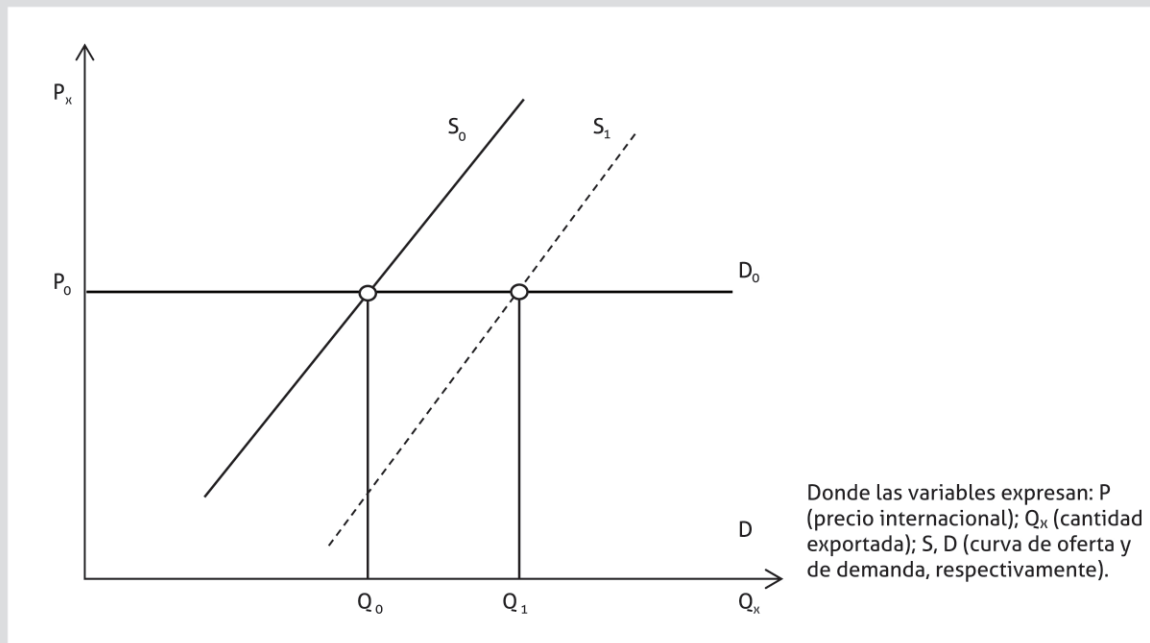
Efectos de una depreciación del tipo de cambio sobre las cantidades importadas y su precio internacional
bajo las condiciones de elasticidad de oferta y demanda allí especificadas



Fuente: Fernández López, 1969: 295

Gráfico 3

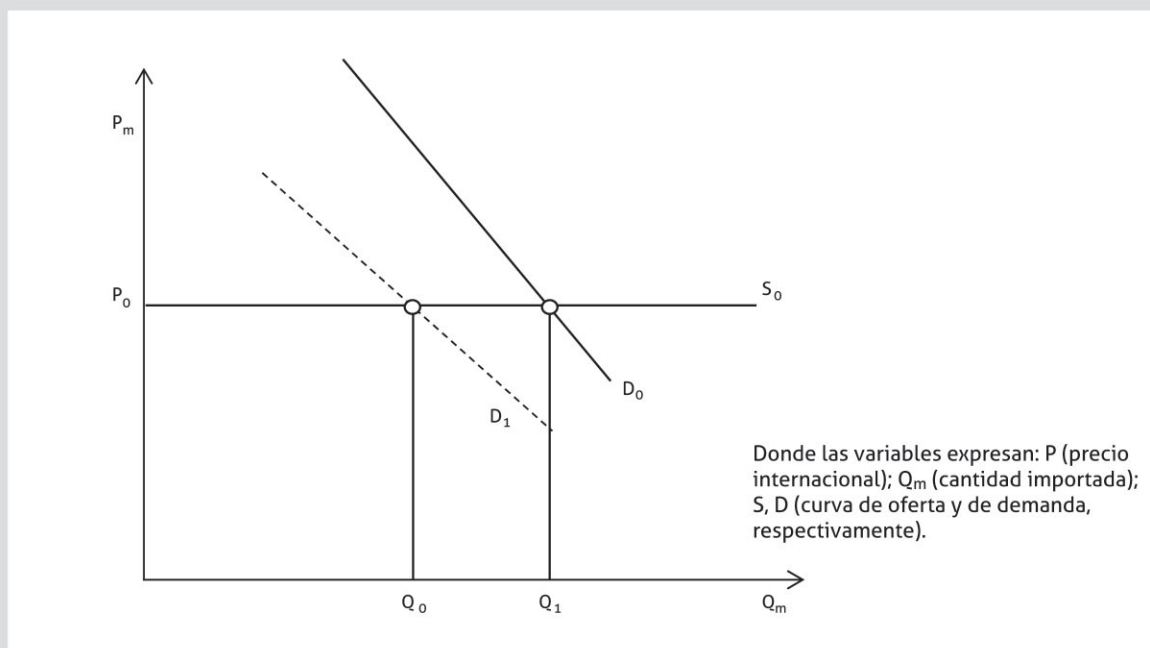
Efectos de una depreciación del tipo de cambio sobre las cantidades exportadas y su precio internacional bajo las condiciones de elasticidad de oferta y demanda allí especificadas



Fuente: CEI

Gráfico 4

Efectos de una depreciación del tipo de cambio sobre las cantidades importadas y su precio internacional bajo las condiciones de elasticidad de oferta y demanda allí especificadas



Fuente: Fernández López, 1969: 295

3. Conclusión

El análisis anterior no pretende juzgar sobre la conveniencia o inconveniencia de una depreciación o devaluación cambiaria. Tampoco intenta otorgar ni quitar avales al optimismo o pesimismo de las elasticidades del comercio exterior. Por otra parte, prescinde de la evaluación teórica del concepto mismo de tipo de cambio de equilibrio o de los supuestos y fundamentos que subyacen a la construcción de las tradicionales curvas de oferta y demanda de carácter microeconómico.

Por el contrario, sólo busca clarificar el hecho de que el cumplimiento de la condición M-L puede implicar caracteres menos restrictivos. Sin perjuicio de lo anterior, puede resultar oportuno llamar la atención sobre dos cuestiones. La primera se refiere a que, al margen de los efectos que una alteración real del tipo de cambio pueda comportar en términos de la balanza externa, la dinámica de los precios debe permitir que dicha alteración sea efectivamente real. Por ejemplo, en condiciones de bajo desempleo, con resistencia salarial y puja distributiva, una política devaluatoria puede resultar absolutamente inoperante por la imposibilidad de lograr alterar el tipo de cambio real en el sentido esperado. La segunda cuestión, se refiere al hecho de que la aparición de China como "nuevo centro cíclico" (Amico, 2014), a la par que ha contribuido a mejorar los términos de intercambio, ha supuesto la instauración de costos de producción industrial muy difíciles de igualar a través de supuestas mejoras de la competitividad asociadas a una devaluación. De esta manera, las naciones que aún deben completar su proceso de desarrollo enfrentan un gran desafío. Esto se debe a que su propia condición estructural, el crecimiento y el desarrollo económico aumentan (al menos en una primera etapa) la tasa de crecimiento de las cantidades importadas, y ubican a dicha tasa por encima de la correspondiente tasa de incremento de las cantidades exportadas asociadas al crecimiento mundial. Si las elasticidades-precio del comercio exterior son relativamente bajas, aún cuando la condición M-L sea menos restrictiva como puede suceder, la devaluación nominal necesaria para equilibrar las cuentas externas probablemente resulte tan elevada que podría conllevar costos distributivos y en materia de actividad económica insostenibles e innecesarios.

Por último, es importante remarcar la importancia del análisis sobre la determinación y las variaciones históricas de los términos de intercambio, en sus versiones mercantil y factorial (simple y doble). Términos de intercambio favorables resultan beneficiosos en varios sentidos, dos fundamentales. Alejan su propia restricción externa (si es que no son el país emisor de moneda internacional) y pueden avanzar en una revaluación virtuosa de sus tipos de cambio. Se considera virtuosa porque les permite vender más caro, sin que el eventual sacrificio en la cantidad demandada baje lo suficiente como para anular el efecto precio. El no cumplimiento de la condición M-L en su versión ordinaria suele ser observado desde una óptica devaluatoria, y por ende, con pesimismo; pero a menudo se olvida que el reverso del pesimismo de las elasticidades es el optimismo de la revaluación.

Referencias

Amico, Fabián (2014). "Sostenibilidad e implicancias del "desacople" entre el centro y la periferia en el contexto latinoamericano". Documento de Trabajo No. 57. Mayo. CEFIDAR. Buenos Aires. En: <http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DTN57Amicoweb.pdf>

Crespo, Eduardo y Andrés Lazzarini (2012). "A reinterpretation of the "unbalanced productive structures"". Presentado en la Conferencia ESHET – Argentine Conference: "Core and Periphery Countries: Lessons from Economic History and the History of Economic Thought". Buenos Aires.

Fernández López, Manuel (1969). "Análisis gráfico de las devaluaciones cambiarias". *Revista Económica*, Vol. 15 N°. 3: 291-298. Instituto de Investigaciones Económicas. Buenos Aires. En: http://economica.econo.unlp.edu.ar/documentos/20090407012159PM_Economica_136.pdf

Olivera, Julio H. G. (1962). "Equilibrio monetario y ajuste internacional". *Desarrollo Económico*, Vol. 2, N°. 2 (Jul.-Sep., 1962). En: http://globalbackend.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=0c059e98-7a0a-11e1-8223-ed15e3c494af&rec_id=92586

Salvatore, Dominick. (1999). *Economía Internacional*. México. Prentice Hall.

Zack, Guido y Demián Dalle (2014). "Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación para el crecimiento?" *Revista Argentina de Economía Internacional*. Número 3: 31-46. Octubre. En: <http://www.cei.gov.ar/userfiles/RAEI%20n3%20-%20nota2.pdf>

El tango se baila de a tres: desbalances comerciales en la eurozona

Pablo Bortz

Resumen

En este trabajo se analizan los desbalances comerciales en la eurozona para el período 2000-2012. Se presenta un estudio crítico de distintas explicaciones que focalizan la atención en la trayectoria divergente de los costos laborales y otros indicadores de la competitividad precio. Estas variables dan lugar a interpretaciones compatibles por parte de las autoridades europeas así como de corrientes más heterodoxas.

En contraposición, en este artículo se enfatiza el rol de las estructuras productivas, los patrones de especialización y los distintos ritmos de crecimiento de la demanda doméstica, tanto de los Miembros de la eurozona como de socios comerciales fuera de dicha unión monetaria. Los hallazgos apuntan hacia una visión más desagregada del comercio intrarregional y a un enfoque que incorpore factores vinculados a los movimientos de capitales y al desempeño de varios países emergentes con altas tasas de crecimiento en los últimos años.

1. Introducción

El período precedente a la crisis de 2008 vio un aumento significativo en los desbalances comerciales entre los países integrantes de la eurozona, con superávits y déficits que alcanzaron magnitudes pocas veces vistas. Es lógico, entonces, que esos desbalances sean considerados una de las causas principales de la crisis que atraviesan los países integrantes de dicha zona monetaria, y se hayan dedicado ríos de tinta para exponer explicaciones alternativas, muchas de ellas contrapuestas entre sí. Sin embargo, a la hora de diseñar e implementar políticas públicas para lidiar con la crisis, resulta evidente que las soluciones están sustentadas (o arguyen sustentarse) en un diagnóstico específico, en el cual las diferencias en los costos productivos, particularmente salariales, son las causantes de las divergencias observadas en el desempeño comercial intrazona.

Las medidas de flexibilización en el mercado laboral que fueron instrumentadas en los países en crisis tuvieron el objetivo de reducir esas asimetrías en términos de costos laborales a partir de la caída salarial en los países deficitarios. Pero este argumento, de raigambre ortodoxa en términos de teoría económica, no es patrimonio exclusivo de los gobiernos nacionales y paneuropeos, ni de economistas asociados con el *mainstream* de la ciencia económica. Diversos economistas de corrientes heterodoxas, marxistas, postkeynesianos, también apelan a él a la hora de explicar el origen de las dificultades económicas que vienen aquejando desde hace un lustro a una cantidad de países que conforman la denominada “periferia” del euro. Sin embargo, este grupo de expertos resalta la culpabilidad de los países superavitarios, el “centro”, ya que adoptaron políticas de contención salarial que derivaron en una ventaja competitiva extraordinaria, que dio lugar a desbalances comerciales que acabaron hundiendo a los países deficitarios.

El propósito de este artículo es analizar críticamente esa hipótesis de los diferenciales en los costos salariales como factor causante de los desequilibrios comerciales. Luego de estudiar la evidencia a favor y en contra de ella, se presentará una explicación alternativa que reduce la importancia de las diferencias competitivas en cuanto a factores-precio, y enfatiza por el contrario variables de carácter más estructural como la composición tecnológica de las exportaciones, así como la evolución de la demanda doméstica de los socios comerciales. Asimismo, este argumento sostiene que el análisis de los desbalances comerciales en la zona euro es incompleto si no se incorpora la interacción con países emergentes de alto crecimiento en los últimos años como Rusia, India y particularmente China, no solo como destinos exportadores sino, en el caso chino, como país que altera los flujos comerciales tradicionales dentro del continente europeo.

La próxima sección presentará el argumento según el cual la evolución divergente en los costos salariales es la causante de los desequilibrios comerciales en la eurozona, y se expondrán, en función de ese enfoque, las soluciones implementadas y propuestas, según estén dirigidas a los países deficitarios (como impulsa la llamada Troika, compuesta por la Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)) o a los países superavitarios (como sostienen distintos economistas heterodoxos). En la tercera sección se criticará precisamente la hipótesis de la Troika, mientras que la sección cuarta presentará una explicación alternativa, en la que el análisis no se restringe al comercio intrazona sino que le asigna un papel importante a otros países extrazona como China. En la última sección se desarrollarán las conclusiones.

2. El caso de los costos

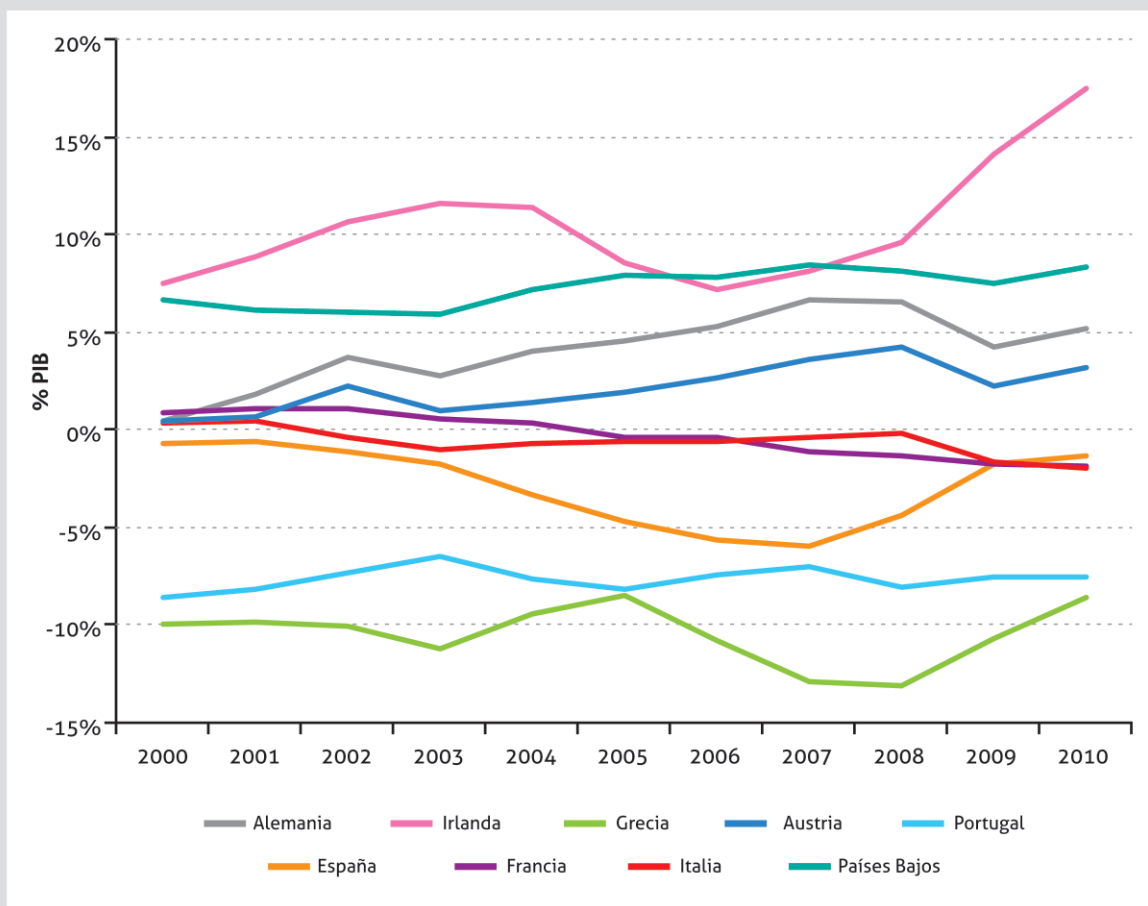
Si bien se ha mencionado el año 2008 como referencia para el análisis de la crisis europea, la mayoría de los países había estabilizado sus economías hacia el año 2009. Fue el cambio de gobierno en Grecia a fines de ese año, y la admisión de la manipulación de las estadísticas públicas lo que marcó el comienzo propiamente dicho de la crisis europea. Independientemente de la fecha que se elija, desde unos años antes el BCE había alertado sobre la pérdida de competitividad de varias economías, particularmente las de España e Italia, como factor clave en la caída de la participación de mercado de las exportaciones de dichos países (Trichet, 2011; ESCB, 2005). Si bien estas afirmaciones fueron atenuadas en pronunciamientos posteriores, que dieron énfasis a los distintos ritmos de crecimiento de las demandas domésticas como causas de los desbalances intrazona (EC, 2009 y 2010), las medidas impuestas a los países deficitarios apuntaron a mejorar su competitividad a fin de solucionar los déficits comerciales crónicos.

El Gráfico 1 muestra la evolución del desempeño comercial de algunos países de la eurozona, a través del saldo de la balanza comercial como porcentaje del PIB. Como se puede observar, Alemania, Austria y Holanda tuvieron crecientes superávits comerciales a partir del año 2003, mientras que Portugal registró déficits crónicos, al igual que España y Grecia, aunque en el caso de estos dos últimos países los déficits se incrementaron hacia el año 2008. El

comercio francés y el italiano tuvieron un desempeño mayormente equilibrado, pero en los últimos años se aprecia una tendencia al deterioro. Finalmente, el caso de Irlanda es bastante particular, ya que si bien registraba superávit comerciales de hasta el 12% del PIB, la cuenta corriente de la balanza de pagos presentaba un déficit de hasta el 10% del PIB, por las remesas de utilidades de las multinacionales instaladas en dicho país.

Gráfico 1

Saldo de balanza comercial de países europeos seleccionados en porcentaje del PIB



Fuente: CEI en base a AMECO Database

Las causas más comúnmente identificadas de estos desbalances hacen foco en los flujos de capitales desde el centro a la periferia, que aumentaron artificialmente la demanda en los países receptores y llevaron a un aumento de salarios y precios, con lo que se horadó la competitividad externa (EC, 2009:26-27; 2010: 8; Sinn, Buchen y Wollmershäuser, 2011). El entonces presidente del BCE, Jean Claude Trichet, atribuía los abultados déficits de cuenta corriente que exhibían ciertos países a la evolución salarial no sólo de los sectores transables, sino también de los no transables y del sector público, en tanto suelen ser usados como referencia para las negociaciones salariales de toda la economía (Trichet, 2011).

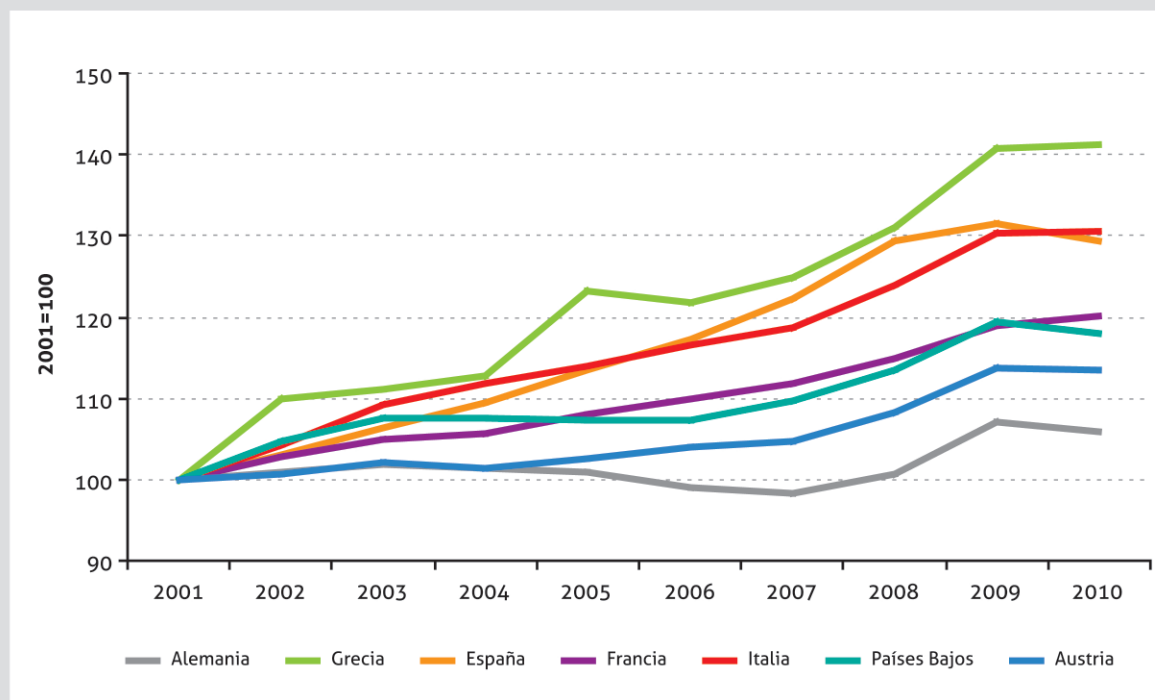
La postura de ciertos economistas heterodoxos tiende a coincidir con la importancia atribuida a los costos relativos, particularmente los laborales, como motor de los desequilibrios comerciales intrazona. El argumento se focaliza, sin embargo, en la conducta "mercantilista" de los países superavitarios, que adoptaron políticas salariales contractivas en los años previos al estallido de la crisis. Los países del centro crecieron a un ritmo por debajo de la pauta inflacionaria del BCE (2% anual), mientras que el resto de la eurozona vio aumentar sus precios a un ritmo igual o superior al 2% anual establecido, lo que creó (o acentuó) una divergencia en la competitividad de los países integrantes, que se materializó en los mencionados superávit y déficits (Bibow, 2013; Flassbeck y Lapavistas, 2013; Priewe, 2012). El Gráfico 2 muestra justamente la evolución de los costos salariales nominales unitarios de distintos países de la eurozona, mientras que el Gráfico 3 registra la evolución del índice de precios al consumidor. Los costos

salariales nominales unitarios (lo mismo ocurre con los costos reales) divergen sustancialmente entre los países superavitarios (Alemania, Austria, Países Bajos) y los deficitarios (España, Grecia). En el caso de Italia, sus costos salariales también se incrementaron de manera considerable, aunque ello no se tradujo en déficits importantes, como muestra el Gráfico 1. Francia presenta la situación intermedia.

Gráfico 2

Costos laborales nominales unitarios de países europeos seleccionados

Índice 2001=100

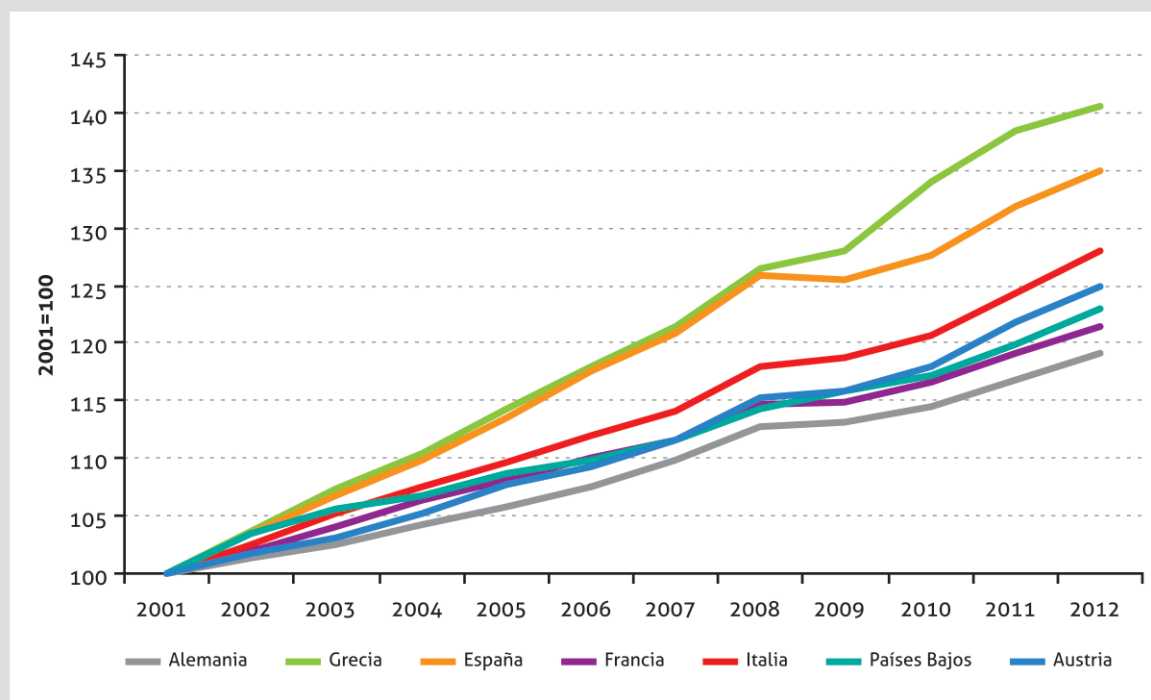


Fuente: CEI en base a INDEC

Gráfico 3

Índice de precios al consumidor de países europeos seleccionados

Índice 2001=100



Fuente: CEI en base a INDEC

Como se ha visto, hay puntos en común entre la interpretación de las causas de los desbalances comerciales desde la visión de las autoridades europeas y la de un grupo importante de economistas heterodoxos. Pero al mismo tiempo, ambos enfoques hacen hincapié en países opuestos, por lo que no es de extrañar que las propuestas y medidas que impulsan (en el caso de las promovidas por la Troika, fueron efectivamente aplicadas) apunten a las caras opuestas del mismo argumento. Mientras, por un lado, la Troika pretende reducir los costos salariales de los países deficitarios y mejorar su competitividad, la otra visión intenta un cambio radical en la política alemana de contención salarial.

Economistas de la Comisión Europea (EC, 2013) estimaron, por ejemplo, los efectos sobre el crecimiento de las políticas de reforma estructural que han sido impuestas a los países en dificultades como España, Grecia, Portugal, e inclusive a Alemania, que estaba en mejor situación. Los resultados, ampliados en Varga *et al.* (2013), sugieren que medidas como la quita de los beneficios por desempleo y el recorte de salarios, en general aumentan la oferta de trabajo y también la demanda, a la vez que incrementan el consumo de familias sin problemas de liquidez, que compensa por demás la caída en el consumo de las familias limitadas por la liquidez (EC, 2013: 20). Un impacto similar tendrían las políticas que aumentan la participación laboral, como las orientadas a una mayor participación femenina o de trabajadores masculinos de baja calificación en el rango etario entre 60 y 64 años.

Las propuestas heterodoxas se vinculan a un aumento salarial alemán y holandés, así como a la puesta en marcha de planes de inversión en infraestructura, políticas de apoyo a la demanda en general, y un cambio en la actitud del BCE contraria al financiamiento de los gobiernos que enfrentan altos costos de endeudamiento, de una u otra forma.

3. No son los costos

Los Gráficos 2 y 3 parecen indicar que el argumento sobre la importancia de los costos laborales como causantes de los desbalances comerciales europeos goza de sólida evidencia empírica. De acuerdo con lo analizado en el presente trabajo, sin embargo, la realidad sería diferente. Un análisis más desagregado y minucioso de los datos permite concluir que los costos laborales, y los factores vinculados a la competitividad-precio, tendrían una importancia secundaria o insignificante, en el mejor de los casos, en una descripción más realista. Por cuestiones de espacio,

no se abordará la cuestión de los movimientos de capitales desde el centro a la periferia. El análisis se limitará al estudio de la causalidad entre los movimientos en los costos laborales relativos entre los Miembros de la eurozona y los desbalances comerciales (y de cuenta corriente) de dicha zona monetaria.

Las críticas se dividen en varios aspectos complementarios. Por un lado, la variable de referencia comúnmente citada, los costos laborales reales unitarios a nivel agregado, no explica lo que supuestamente pretende reflejar. Por otro lado, hay varios indicadores que muestran que los salarios alemanes en los sectores exportadores sí subieron durante el período relevante, en igual o mayor medida que muchos de sus competidores en esos sectores, por lo que no es lógico atribuirle su éxito exportador a la compresión salarial. Finalmente, se reseñarán otros trabajos en los que el orden de causalidad está invertido: es el movimiento de la cuenta corriente (y de los desbalances comerciales) el que determina los costos salariales y no al revés. El estancamiento salarial es una variable relevante para analizar el desempeño de las importaciones alemanas, pero sólo a través de su impacto en la demanda agregada.

Como muestran Felipe y Kumar (2011), los costos salariales reales unitarios a nivel agregado no son una variable apropiada para medir el grado de competitividad de una economía. El indicador más referenciado por quienes argumentan sobre la importancia de la competitividad precio, no es más que el resultado de la multiplicación de la participación asalariada en el ingreso y el deflactor de precios del PIB (Felipe y Kumar, 2011: 12). Las siguientes ecuaciones explican este argumento. Los costos laborales unitarios usualmente se refieren a la relación entre el salario nominal y la productividad laboral. La productividad laboral, a su vez, es la relación entre el producto o valor agregado de la economía (en términos reales) y la cantidad de trabajadores empleados. Una simple operación algebraica demuestra que:

$$CLU = \frac{w_n}{pr_l} = \frac{w_n}{VA_r L} = \frac{w_n L}{VA_n P} = \frac{\text{Compensación Trabajo}}{VA_n} \quad P = \text{Partic Asal} * P$$

Donde w_n es el salario nominal promedio de la economía, pr_l representa la productividad laboral promedio, L es la fuerza de trabajo ocupada, VA_r es el valor agregado real, VA_n es el valor agregado nominal de la economía y P es el deflactor de precios del PIB. Dicho en otras palabras, la evolución de los costos salariales unitarios no es un indicador que refleje algo inherente a la capacidad exportadora de la economía, sino que está vinculado a la distribución del ingreso, la cual se tornó más regresiva para casi todos los países involucrados. Como muestran los autores⁽¹⁾, la participación asalariada en el ingreso disminuyó en Alemania, Francia, Austria, España, Italia y Países Bajos, entre otros, mientras que se mantuvo apenas estable en Grecia, una de las más bajas de la eurozona. Esto implica que el movimiento ascendente en los costos salariales no es atribuible a los salarios, por más contradictoria que suene esta afirmación. En términos del trabajo de Hein y Vogel (2008), la pérdida de competitividad atribuida a los costos salariales fue causada en realidad por un aumento en el margen de ganancia a nivel agregado.

Además, cuando se indaga un poco más en el análisis de los datos, el comportamiento salarial se torna más complejo. Al analizar las exportaciones alemanas, se observa que su composición está principalmente representada por productos *up-market*, de alto precio unitario (EC, 2009; Storm y Naastepad, 2014), y con intensidad tecnológica media a alta. El Cuadro 1 muestra la composición promedio de las exportaciones de cinco países de la eurozona durante el período 1998-2007, evaluados sobre la base de intensidad tecnológica de acuerdo a la clasificación sectorial de Lall (2000). Los datos no incluyen las transacciones no clasificadas.

1 Véase también Bortz (2014).

Cuadro 1

Composición de las exportaciones de países europeos seleccionados sobre la base de intensidad tecnológica en porcentaje

	Alta Tecnología	Media Tecnología	Baja Tecnología	Basada en Recursos	Productos Primarios
Alemania	19,88	52,53	12,74	11,72	3,13
España	10,89	47,32	15,55	15,51	10,73
Francia	23,17	42,24	13,52	14,89	6,18
Grecia	9,32	25,05	25,30	22,66	17,67
Italia	11,03	43,55	30,13	12,41	2,88

Fuente: CEI en base a datos de COMTRADE (CUCI Rev. 3) y clasificación sectorial de Lall (2000)

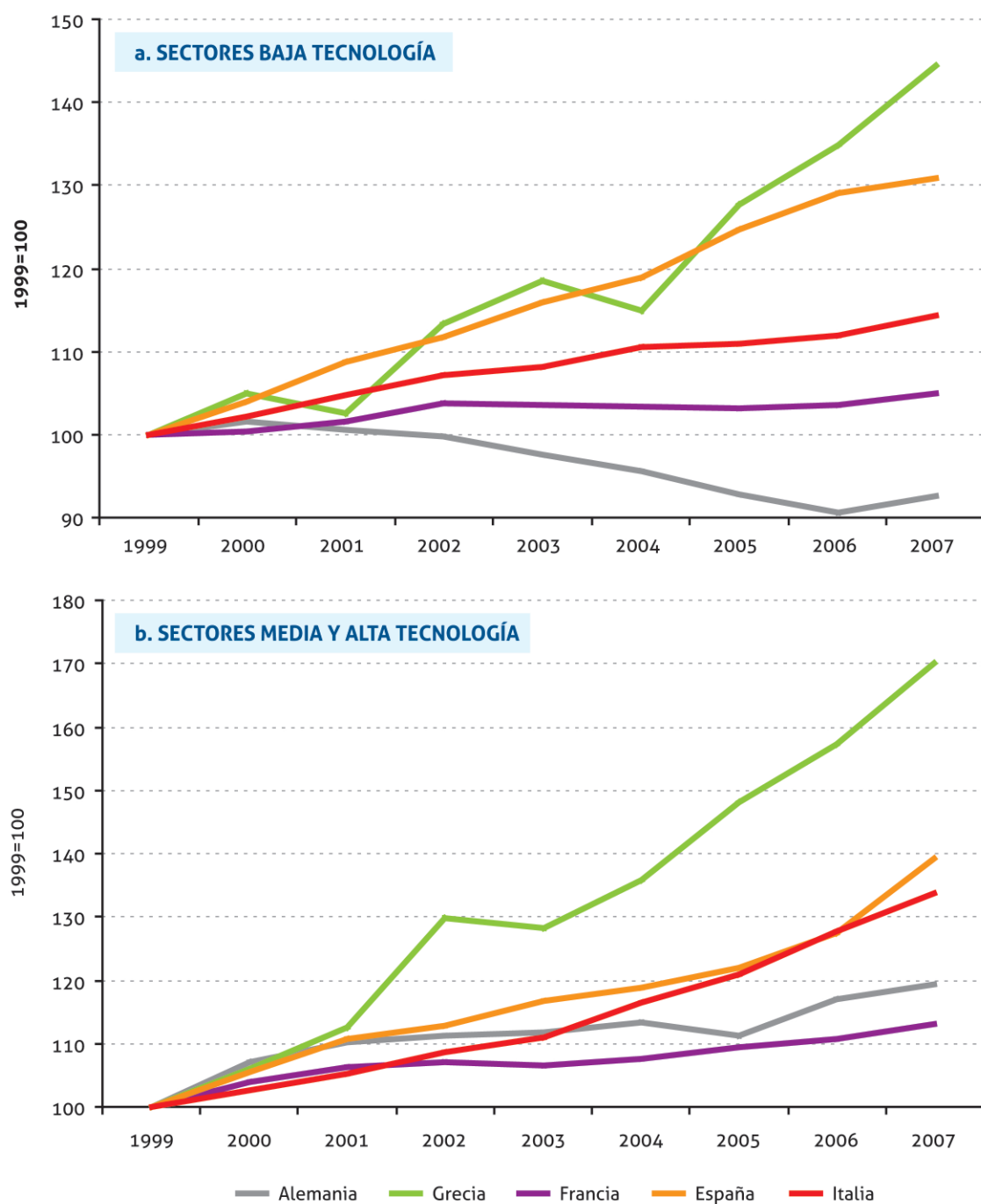
Las proporciones permanecieron relativamente estables a lo largo del período, salvo en el caso de Grecia, donde las exportaciones manufactureras de alta y media tecnología crecieron en detrimento de las exportaciones de baja tecnología, las basadas en recursos y las de productos primarios. Como se observa, casi el 75% de las exportaciones alemanas están concentradas en sectores de media a alta tecnología, que incluyen maquinaria industrial y agrícola, vehículos motores, productos químicos, turbinas, generación eléctrica, etc. En cambio, Grecia tiene una alta proporción de productos primarios y manufacturas basadas en recursos, como aceites vegetales, productos agrícolas y productos minerales, aunque vale recordar la salvedad recién mencionada respecto del incremento en la participación de productos de alta tecnología a lo largo de la década hasta la crisis. Con estas consideraciones, cuando se desagrega el movimiento salarial en los distintos sectores de acuerdo a la intensidad tecnológica de las exportaciones, se observa que los salarios se movieron de manera distinta en los diversos sectores productivos. Los datos están reflejados en los Gráficos 4a y 4b.

La contención salarial experimentada en Alemania, a la que se le atribuyó muchas veces ser fuente de su ventaja competitiva, es evidente en sectores manufactureros con baja intensidad tecnológica. Sin embargo, la compensación laboral⁽²⁾ en sectores de alta intensidad tecnológica mostró un comportamiento alcista, superior al de Francia y al de otros competidores como los Estados Unidos y principalmente Japón. Estos datos respaldan lo manifestado por Gaulier y Vicard (2013), quienes manifiestan que la caída en los costos laborales alemanes es significativa en el sector no-transable, pero no aplica con igual fuerza al sector transable. Cabe notar que el crecimiento salarial observado en los mismos sectores de la economía griega ocurrió simultáneamente con un aumento en su participación en las exportaciones, como fuera mencionado en el párrafo anterior.

2 La compensación laboral incluye los salarios y las compensaciones y suplementos como cargas sociales, seguros de salud y de vida, pensiones privadas, entre otros.

Gráfico 4

Compensación laboral en países europeos seleccionados según intensidad tecnológica* Índice 1999=100



* La compensación laboral incluye los salarios y las compensaciones y suplementos como las cargas sociales, seguros de salud y de vida, pensiones privadas, entre otros.

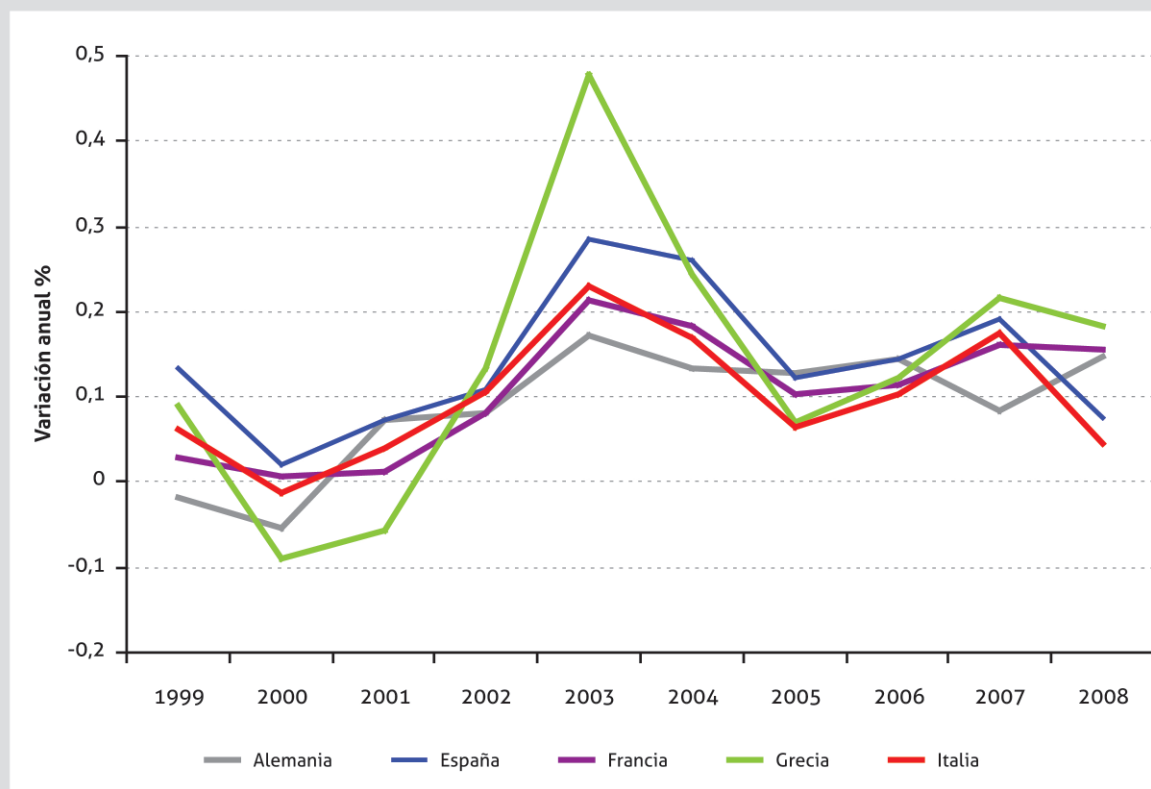
Fuente: CEI en base a Structural Analysis Database, OCDE

El carácter asimétrico o dual del movimiento de los salarios en Alemania sí puede servir para explicar mejor las importaciones. El Gráfico 5 refleja la variación interanual de las importaciones de bienes de consumo de países seleccionados. Como se puede apreciar, Alemania es el país que registró el menor ritmo de crecimiento en las importaciones de bienes de consumo entre 1999 y 2008, en comparación con los otros países de la eurozona (Schröder, 2015). Pero como es de esperar, luego de un desplome generalizado por la crisis de 2008-2009, las importaciones alemanas son las que más rápido se recuperaron, en línea con la aceleración del crecimiento alemán.

Gráfico 5

Importaciones de bienes de consumo de países europeos seleccionados

Variación interanual en porcentaje



Fuente: CEI en base a COMTRADE

Este gráfico señala claramente que la evolución de la demanda doméstica juega un papel fundamental en el desempeño de la cuenta corriente, mucho más que las diferencias en cuanto a la competitividad-precio, algo que destacan numerosos estudios (EC, 2009; Díaz Sánchez y Varoudakis, 2013; Storm y Naastepad, 2014; Schröder, 2015; Zack y Dalle, 2014; Gabrisch y Staehr, 2014) que analizaron la relación de causalidad entre movimientos de variables vinculadas a la competitividad y la evolución de la cuenta corriente, y encontraron que movimientos en la última preceden a (y causan, en el sentido de Granger) los movimientos en la segunda. En conclusión, la evidencia existente desmentiría la importancia de los costos salariales como factores causantes de los desequilibrios comerciales intraeuropeos. La próxima sección presenta el esbozo de una explicación alternativa.

4. No es de a dos

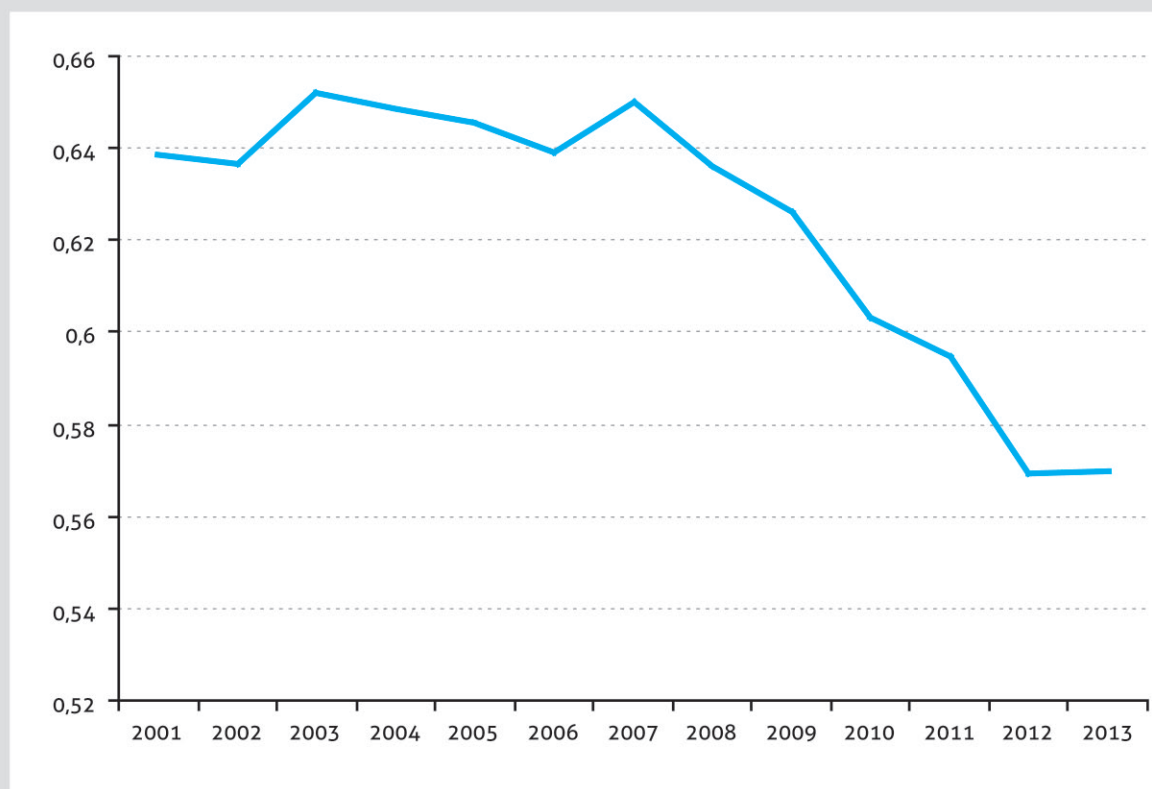
La narrativa de quienes enfatizan la importancia de los costos salariales como motor de los desbalances comerciales europeos, desde uno u otro espectro ideológico, se limita a considerar el tema desde una perspectiva bilateral, o en su defecto viendo dos actores, Alemania y la periferia europea, la cual agrupa a países en dificultades dentro de la eurozona. Sin embargo, esa imagen parece incompleta y no refleja la lógica comercial de la eurozona. Falta un tercer actor, los países ex miembros del bloque soviético (en especial Polonia, República Checa, y en menor medida,

Hungría), que recibieron inversiones alemanas y fueron el destino de muchos procesos de *outsourcing* por parte de empresas alemanas; países del Sur de Asia como la India, Bangladesh y Tailandia, que experimentaron fuertes tasas de crecimiento; y el país elegido para personificar ese tercer actor, China. Son conocidas las altas tasas de crecimiento que experimentó ese país, así como su política exportadora de bienes manufactureros, que lo llevó a tener un abultado superávit comercial.

En el caso de Alemania, sus exportaciones estaban orientadas a países de alto crecimiento, como fueron en su momento España y Estados Unidos, pero también China (que acaparó una mayor proporción de las exportaciones alemanas), Rusia y la India, países que requerían bienes de capital para sostener sus altas tasas de crecimiento e inversión. Hasta la crisis de 2008, los países de la eurozona mantuvieron su peso como receptores de bienes alemanes sobre la base de su importante ritmo de crecimiento, en un contexto de expansión de otros países emergentes, con creciente demanda de productos alemanes. Luego de 2008, estos mercados emergentes, miembros del grupo de los BRICS, expandieron su rol como socios comerciales de Alemania. El Gráfico 6 muestra qué porcentaje de las exportaciones alemanas se destinaron a la Unión Europea (incluyendo países fuera de la eurozona, como el Reino Unido y los países de la ex esfera comunista).

Gráfico 6

Exportaciones alemanas con destino Intra-UE en porcentaje del total exportado

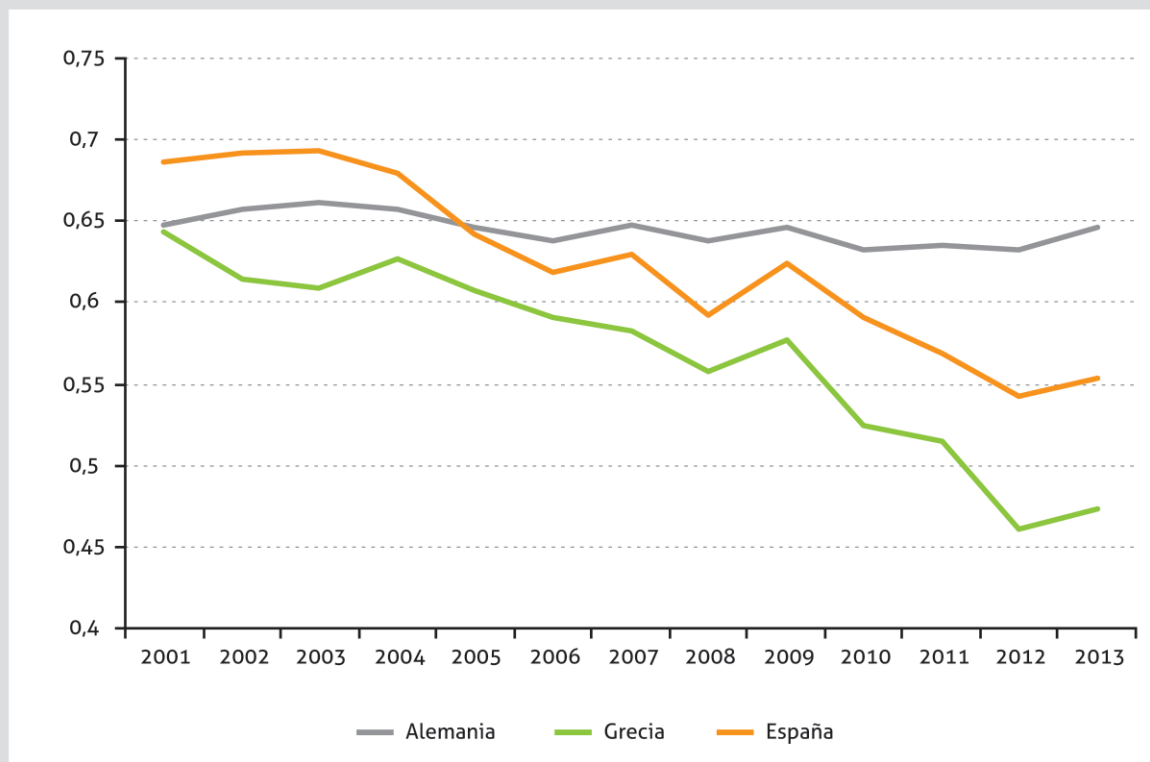


Fuente: CEI en base a AMECO Database

A la vez que esos países crecían fuertemente, inclusive cuando sus importaciones de productos alemanes subían, también decrecían notoriamente las importaciones de origen intraeuropeo para España, Grecia y Alemania, tal como muestra el Gráfico 7. Por otra parte, Alemania fue un cliente cada vez menos relevante para estos dos países, en términos relativos (tomados como representativos, ya que algo similar se observa en Italia, por ejemplo).

Gráfico 7

Importaciones intra-UE de países europeos seleccionados en porcentaje del total importado



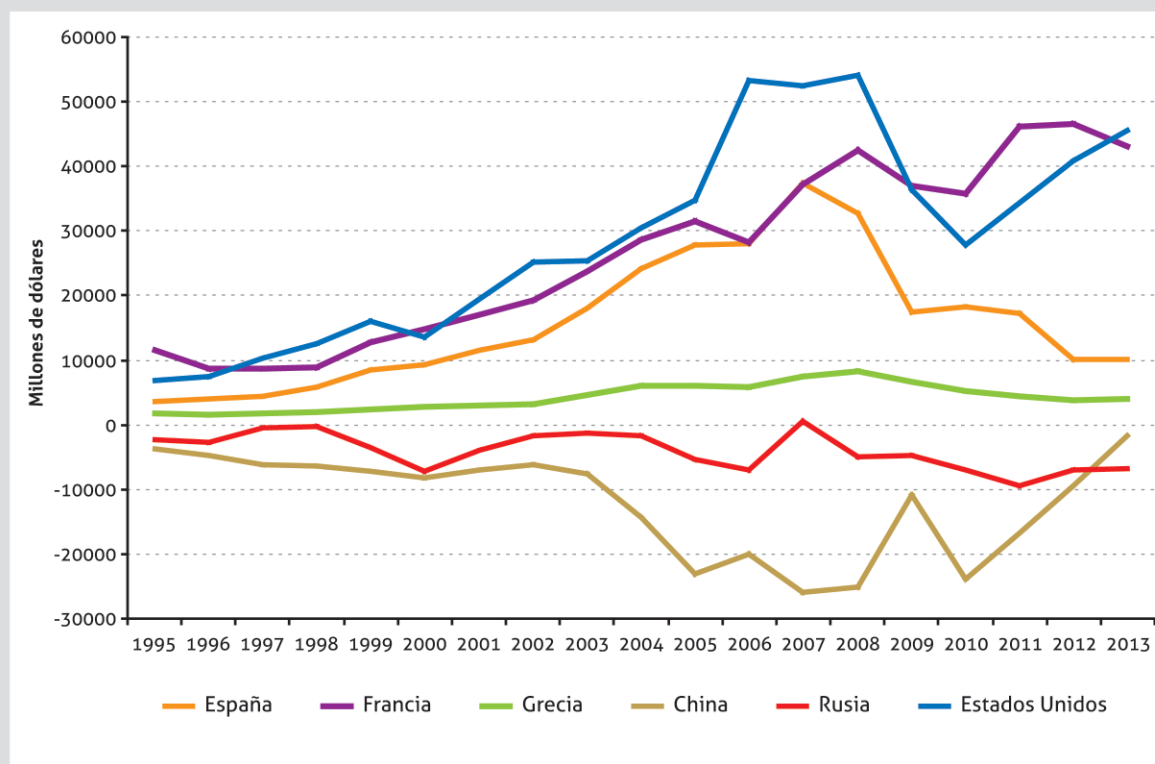
Fuente: CEI en base a AMECO Database

Lo que comúnmente se intenta sugerir es que los países fuera de la eurozona, los que desempeñan el papel de tercer actor, tanto dentro como fuera de la Unión Europea, fueron creciendo en importancia como socios comerciales (tanto como clientes como proveedores) de Alemania a costa de la periferia europea. China pasó a ser un socio comercial cada vez más relevante, en especial luego de la crisis de 2008. El Gráfico 8 resume lo esencial del argumento que se esboza en esta sección y presenta el saldo de la balanza comercial bilateral alemana con respecto a España, Francia, Grecia, Estados Unidos, China y Rusia. Como se ha mencionado, China representa un ejemplo de un grupo de países y ese es el objetivo de su inclusión en el gráfico. En el caso de Rusia, debe tenerse en cuenta el aumento en el precio de la energía (principal producto de importación alemana con origen en dicho país) como factor clave en la balanza bilateral.

Los datos muestran que los países de la periferia europea fueron perdiendo relevancia exportadora y fueron desplazados por exportaciones de países emergentes, los que también se convirtieron en crecientes proveedores para los países periféricos. La historia de los desbalances intraeuropeos no se circunscribe a los países de dicha zona monetaria, sino que debería incluir la creciente preponderancia de países emergentes con un mayor ritmo de crecimiento, que terminaron alterando el patrón comercial entre los países europeos.

Gráfico 8

Balanza comercial bilateral de Alemania con países seleccionados en millones de dólares



Fuente: CEI en base a AMECO Database

5. Conclusión

La divergencia en las competitividades entre distintos países de la eurozona ha sido el argumento escogido como punta de lanza por parte de la Troika en sus presiones para reformar, o reducir mejor dicho, las instituciones del estado de bienestar que sostienen los ingresos y el estándar de vida de muchos países europeos. La reducción en los costos salariales como medio para mejorar la capacidad exportadora es el mantra bajo el cual se instrumentan medidas tendientes a reducir el poder sindical, reducir el gasto público, reducir los salarios, y otras políticas en idéntico sentido. Pero este diagnóstico no es exclusivo de las autoridades europeas. Desde un marco ideológico opuesto, muchos economistas heterodoxos apuntan a Alemania como culpable de los desbalances comerciales a causa de la política “mercantilista” que adoptó bajo una estrategia expansiva de sus exportaciones sobre la base de contención salarial y reducción de costos.

Según estos estudios, se puede concluir que, ambas visiones son las dos caras de una misma moneda: la que atribuye los desbalances comerciales (y de cuenta corriente) europeos a la divergencia en la competitividad-precio, ejemplificada en la evolución de los costos salariales unitarios. Un análisis más profundo de los datos cuestiona el poder explicativo de dicha postura. La variable más citada a favor de ella no representa lo que sus defensores arguyen; el movimiento salarial en Alemania fue mucho más complejo que lo comúnmente manifestado, con sectores transables (muy tecnificados, y con alto valor promedio de sus exportaciones) y con aumentos salariales a lo largo del período analizado. Incluso en referencia a Grecia, ese país dio más preponderancia a productos de mayor contenido tecnológico dentro de su canasta exportadora, simultáneamente con un aumento en los costos salariales, aunque desde niveles muy bajos y en magnitudes reducidas como para producir un cambio significativo en el comportamiento de su balanza comercial.

Finalmente, se han esbozado trazos de una teoría alternativa del comercio intraeuropeo que requiere reconocer la importancia de clientes y proveedores extra europeos como actores igualmente relevantes en la dinámica observada. Los distintos ritmos de crecimiento juegan un papel marcadamente más significativo que el que desempeñaron los

costos salariales relativos como motor de los desbalances comerciales. Por lo tanto, no es esperable que las medidas implementadas lleven a reducirlos, si no es a través de un hundimiento en la demanda de importaciones por parte de los países de la periferia. Asimismo, los desbalances comerciales y de cuenta corriente fueron la contracara de los flujos de capitales inversores y financieros asimétricos. El análisis de la crisis europea puede tornarse más verosímil si se enfoca su origen en estos movimientos, generadores de burbujas inmobiliarias y del endeudamiento del sector privado en los países periféricos, causantes principales de los desbalances comerciales analizados. Fue justamente el freno en el ingreso de capitales financieros lo que desencadenó el estallido de la crisis, por lo que sería muy importante profundizar esta línea de investigación.

Referencias

Bibow, Jörg. (2013). "Germany and the Euroland crisis: the making of a vulnerable haven". Working Paper No. 767, The Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson NY.

Bortz, Pablo (2014). "Financial flows in a Kaleckian framework". Tesis de Doctorado, TU Delft.

Díaz Sánchez, José Luis y Aristomene Varoudakis (2013). "Growth and competitiveness as factors of Eurozone external imbalances". World Bank Policy Research Working Paper No. 6732.

European Commission (EC) (2009). "The evolution of EU and its member states' competitiveness in International trade". Final Report CEPII-CIREM ATLAS consortium.

European Commission (EC) (2010). "Quarterly report on the Euro area. Special issue: the impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the Euro area". European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Bruselas.

European Commission (EC) (2013). "The growth impact of structural reforms, Quarterly Report on the Euro area." Vol. 12 (4): 17-27.

European System of Central Banks (ESCB) (2005). "Competitiveness and the export performance of the Euro area". Occasional Paper Series No. 30, European Central Bank, Task Force of the Monetary Policy Committee, Frankfurt am Main.

Felipe, Jesús y Utsav Kumar (2011). "Unit labor costs in the Eurozone: the competitiveness debate again". Working Paper No. 651. The Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson NY.

Flassbeck, Heiner y Costas Lapavistas (2013). "The systemic crisis of the Euro – true causes and effective therapies". Rosa-Luxemburg-Stiftung Studien.

Gabrisch, Hubert y Karsten Staehr (2014). "The Euro Plus Pact: competitiveness and cross-border capital flows in the EU countries". Working Paper No. 1650, European Central Bank, Frankfurt am Main.

Gaulier, Guillaume y Vincent Vicard (2013). "The signatures of Euro area imbalances". *COMPNet Policy Brief No. 02/2013*. European Central Bank, Frankfurt am Main.

Hein, Eckhard y Lena Vogel (2008). "Distribution and growth reconsidered: empirical results for six OECD countries". *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 32 (3): 479-511.

Lall, Sanjaya. (2000). "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-1998". *Oxford Development Studies*. Vol. 28 (3), p. 337-369.

Prieue, Jean (2012). "European imbalances and the crisis of the European Monetary Union", en H. Herr, T. Niechoj, C. Thomasberger, A. Trueger y T. Van Treeck (eds): *From Crisis to Growth?*, Metropolis, Magburg: 331-360.

Schröder, Enno (2015). "Eurozone imbalances: Measuring the contribution of expenditure switch and expenditure volume 1990-2013". Mimeograph.

Sinn, Hans-Werner, Teresa Buchen, y Timo Wollmershäuser (2011). "Trade imbalances – causes, consequences and policy measures: Ifo's statement for the Camdessus Commission". *CESifo Forum*. Vol. 12 (1): 47-58.

Storm, Servaas y Carola W.M. Naastepad (2014). "Europe's Hunger Games: income distribution, cost competitiveness and crisis". *Cambridge Journal of Economics*. En: <http://cje.oxfordjournals.org/content/early/2014/09/15/cje.beu037>

Trichet, Jean Claude (2011). "Competitiveness and the smooth functioning of the Economic and Monetary Union (EMU)". Discurso en la University of Liège, 23 de Febrero. Liège.

Varga, Janos, Werner Roeger y Jan in 't Veld (2013). "Growth Effects of Structural Reforms in Southern Europe: The case of Greece, Italy, Spain and Portugal, European Economy" –Economic Papers No. 511, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Bruselas.

Zack, Guido y Demián Dalle (2014). "Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación al crecimiento?" *Revista Argentina de Economía Internacional*, Número. 3: 31-46.

Los costos para el transporte aéreo argentino de las medidas para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero

Carlos Galperín
Arturo Lewinger
María Victoria Lottici
Laura Daicz*

Resumen

En este artículo se estimó el costo potencial para el transporte aéreo argentino de la aplicación del sistema de permisos negociables de emisión que se está discutiendo en la OACI según el borrador vigente a diciembre de 2014, como así también el derivado del levantamiento de la suspensión para vuelos extracomunitarios del régimen de la Unión Europea. El costo para Aerolíneas Argentinas de aplicar el régimen de la UE podría llegar a ser hasta 10 veces mayor que el que surgiría de aplicar el mecanismo de la OACI. Esto se debe a que la UE obliga a compensar el total de las emisiones realizadas, mientras que el mecanismo de la OACI sólo compensaría las emisiones que superen cierto nivel de referencia. Esta diferencia se podría reducir en dos tercios en la medida en que Aerolíneas reciba derechos de emisión gratuitos por parte de la UE. La diferencia de costos muestra el valor de la amenaza de la UE en caso de no llegar a un acuerdo en la OACI. Adoptar la opción de la OACI tendría el costo adicional de sentar un precedente para la negociación en la Organización Marítima Internacional y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

* Los autores agradecen a Ivana Doporto Miguez y a Carlos Fernández por sus comentarios a una versión preliminar del documento y a Nicolás Harasic por la información sobre Aerolíneas Argentinas.

1. Introducción

Uno de los temas más activos en las negociaciones sobre cambio climático es qué hacer para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la aviación civil internacional. Según el mandato negociador del Protocolo de Kioto, esta cuestión debe tratarse en la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). A su vez, algunas medidas unilaterales también se vinculan con esta negociación, como es el caso de las que aplica la Unión Europea, aunque por ahora con aplicación en suspenso para los vuelos que tienen como origen o destino un aeropuerto extracomunitario, a la espera del avance de las negociaciones en la OACI.

El instrumento de política ambiental elegido por el régimen de la UE es el de los permisos negociables de emisión. En la OACI, el debate está girando alrededor de un mecanismo similar, denominado “medidas basadas en criterios de mercado” (MBM)⁽¹⁾.

En la Asamblea de la OACI finalizada el 4 de octubre de 2013 se acordó que el Consejo de la OACI elabore un plan mundial de MBM que debería estar finalizado para su tratamiento en la próxima Asamblea que se realizará en 2016. Desde ese entonces se vienen analizando en dicha organización diferentes alternativas de mecanismos de permisos de emisión.

La alternativa que por ahora está concentrando la mayor atención en la OACI es un sistema de compensación mundial obligatorio. Este sistema exige que los operadores aéreos compren permisos y créditos de reducción de emisiones generados a través de otros mecanismos existentes para compensar las emisiones que superen cierto nivel establecido.

Una diferencia entre la negociación en la OACI y el régimen de la UE es la cantidad de emisiones a compensar. Mientras que en los borradores que se vienen discutiendo en la OACI se estipula que cada operador aéreo debe compensar con permisos el crecimiento de sus emisiones en relación con un período base, en el mecanismo de la UE se exige compensar por la totalidad de las emisiones efectuadas durante el año.

Este tipo de instrumentos genera un costo adicional para el transporte aéreo, tanto de carga como de pasajeros. El impacto sobre el margen de ganancia unitario dependerá de la capacidad del operador aéreo de trasladar el costo de la compra de permisos al precio del transporte y del grado de respuesta de los demandantes de transporte aéreo.

Si bien se han realizado estimaciones sobre el impacto del régimen europeo sobre las aerolíneas comunitarias y hoy en día se cuenta con (muy pocas) estimaciones a nivel global del impacto del mecanismo en discusión en la OACI, a la fecha no se han publicado estudios que hayan estimado el costo para el transporte aéreo argentino derivado de la aplicación de los permisos de emisión.

Es por ello que el objetivo del presente artículo es estimar el costo potencial para el transporte aéreo argentino de la aplicación de los sistemas de permisos negociables de emisión que se están discutiendo en la OACI según el borrador vigente a marzo de 2015, como así también de aquel derivado del levantamiento de la suspensión para vuelos extracomunitarios del mecanismo elaborado por la Unión Europea. Esto permitirá cuantificar el costo que implica la amenaza de la UE de aplicar su régimen en caso de que no se acuerde un mecanismo en la OACI.

Con este fin, en las secciones segunda y tercera del artículo se describen en forma breve el mecanismo que se está discutiendo en la OACI y el régimen de la UE. En la cuarta sección se analiza en qué medida el costo de este tipo de mecanismos afecta la decisión de los operadores aéreos y su rentabilidad. En la quinta sección se resumen las estimaciones efectuadas en otros casos, en particular las vinculadas con la aplicación del régimen de la UE. En la sexta sección se presentan algunas cuestiones metodológicas relacionadas con la estimación de los costos y los escenarios que se utilizarán para las estimaciones. En la séptima sección se describen los precios de los títulos de carbono que se utilizan para la estimación. En la octava sección se presentan las emisiones de carbono de Aerolíneas Argentinas (AR), el principal operador aéreo de la Argentina, y las estimaciones del costo de aplicar el mecanismo de la OACI y el régimen de la UE, lo cual constituye el principal aporte de este artículo. Cierran el trabajo unas consideraciones finales teniendo en cuenta las negociaciones internacionales sobre el tema.

1 La elección de este tipo de mecanismo va en línea con la posición de muchos países en la negociación de cambio climático de fijar un precio al carbono emitido para “reducir las emisiones de manera eficiente y eficaz en función de los costos” (Declaración fijación del precio del carbono, 2014). La lista de los 74 países que adhirieron figura en We Support Putting a Price on Carbon (2014).

2. El mecanismo en debate en la OACI

El principal mecanismo en debate dentro de la OACI es el de un sistema de compensación mundial obligatoria de emisiones de dióxido de carbono (CO₂) de la aviación internacional –en adelante, “mecanismo OACI”. Esto figura en un documento borrador denominado Strawman, cuya última versión a la fecha de redacción del presente artículo corresponde a la tercera versión, de septiembre de 2014 (Sceponaviciute, 2014; Air Transport Action Group, 2015).

En dicho documento se propone que se deberían compensar las emisiones que se efectúen luego del año 2020 que superen las realizadas en un período base². Como período base se ha propuesto el promedio de las emisiones de la aviación civil internacional de los años 2018 a 2020.

Para el cálculo de las emisiones se está debatiendo si solo se toma en cuenta el crecimiento de las emisiones que realizó cada operador aéreo, o si se toma en cuenta también el crecimiento de las emisiones del conjunto de los operadores. A raíz de esto es que se habla de una fórmula de cálculo con un componente individual y un componente sectorial (Sceponaviciute, 2014; Air Transport Action Group, 2015). De este modo, las emisiones del operador aéreo se ponderarían por la tasa de variación de las emisiones del sector y/o del operador.

También se debate un trato especial, en lo referente a la cantidad de emisiones a compensar, para: i) operadores que hayan implementado de manera temprana mejoras en la eficiencia respecto de las emisiones de dióxido de carbono (*early movers*), ii) operadores con un crecimiento de emisiones mayor al promedio (*fast growers*), iii) operadores que ingresen luego de la entrada en vigor del mecanismo (*new entrants*) y iv) países con muy bajas emisiones (*lowest emissions states*) (GreenAir Online, 2014; Sceponaviciute, 2014).

Según la propuesta en debate, por cada unidad de dióxido de carbono a compensar, el operador aéreo debería presentar: i) un certificado que acredite que un emisor ha efectuado una reducción equivalente (certificado de compensación) o ii) un permiso de emisión de algún sistema de *cap and trade* por un nivel de emisión equivalente (Air Transport Action Group, 2015). De este modo, el esquema propuesto no generaría títulos propios sino que utilizaría los disponibles en los mercados de carbono.

En los sistemas de compensación se estipula que cada reducción de CO₂ genera un certificado que puede ser utilizado por un potencial emisor para avalar sus emisiones, sin definirse la cantidad máxima de emisiones que debe realizarse. De este modo, su emisión habría sido compensada con la menor emisión de otro emisor en otro lugar. Los principales mecanismos de compensación de gases de efecto invernadero en el mundo son los determinados por el Protocolo de Kioto: el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), que genera un título denominado Reducción Certificada de Emisiones (CER, por su sigla en inglés), y el mecanismo de Implementación Conjunta (IC), cuyo título se denomina Unidades de Reducción de Emisiones (ERU, por su sigla en inglés).

Por su parte, en los sistemas de *cap and trade* cada emisor de gases de efecto invernadero debe contar con un permiso de emisión negociable que avale la emisión que realiza. La cantidad total de permisos es fijada por el ente regulador en función del nivel de emisión que considera aceptable. Estos permisos son distribuidos entre los potenciales emisores, ya sea de manera gratuita o mediante subasta, y luego se permite que se negocien entre los participantes del sistema. El principal sistema de *cap and trade* para gases de efecto invernadero es el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, que genera un título denominado Derechos de Emisión de la Unión Europea (EUA, por su sigla en inglés). En orden de importancia le siguen los mecanismos regionales de los Estados Unidos, pero con un volumen de transacciones que no supera el 4% del europeo (Galperín *et al.*, 2014). También hay otros mecanismos que aún no han entrado en vigencia, como es el caso del propuesto por China, que comenzaría en el 2016 y comprenderá emisiones que corresponderían al 22% de las emisiones mundiales (IEA, 2013 a).

De las transacciones realizadas con títulos de carbono en el mundo durante 2012, el 70% correspondió al esquema de la Unión Europea, el 22% a los certificados originados en el MDL, el 5% a los certificados provenientes del mecanismo de Implementación Conjunta, el 1% a transacciones entre países en el marco del comercio de derechos de emisión del Protocolo de Kioto, el 1% a los mercados voluntarios de los Estados Unidos y el resto a otros mercados menores (Galperín *et al.*, 2014).

En el estado actual de la propuesta en discusión, la responsabilidad por las emisiones de la aviación internacional recaería en los operadores (Air Transport Action Group, 2015), quienes tendrían que presentar los permisos que las

2 Esto guarda relación con la meta de que las emisiones netas de la aviación civil se mantengan en los niveles de 2020, establecida en la Resolución A38-18 de la OACI. Esta meta fue reservada por diversos países en desarrollo, entre ellos la Argentina (Galperín *et al.*, 2014).

avalen⁽³⁾. Este diseño basado en los emisores –denominado sistema *downstream*– es posible debido al pequeño número de operadores, lo cual hace que los costos de transacción del funcionamiento del mecanismo sean bajos (Carlsson y Hammar, 2002).

Además del Strawman, se están debatiendo propuestas alternativas, entre las que se destacan las referidas a emisiones históricas y al grado de desarrollo o madurez de las rutas aéreas (Air Transport Action Group, 2015). Dado el estado incipiente del debate de estas alternativas, en este artículo no se analizan los costos que generarían para Aerolíneas Argentinas.

3. El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (European Union Emissions Trading Scheme - EU ETS, por su sigla en inglés) es un mecanismo de mercado basado en el principio de *cap and trade*: el sistema coloca un límite a las emisiones totales de los sectores de la industria comprendidos en este régimen, límite que se reduce cada año⁽⁴⁾.

Desde principios de 2012, las emisiones de la aviación civil internacional se incluyen en el UE ETS⁽⁵⁾. Al igual que las instalaciones industriales cubiertas por este régimen, las compañías aéreas reciben permisos negociables que cubren un determinado nivel de las emisiones de CO₂ de sus vuelos al año. Cada permiso da derecho a emitir una tonelada de CO₂ y se denomina European Union Allowances (EUA). Para el año 2012 se asignaron derechos de emisión por el 97% del promedio de las emisiones del período 2004-2006; entre 2013 y 2020, el total de derechos corresponde al 95% del promedio de las emisiones del período 2004-2006. De estos derechos, el 82% se asignan de forma gratuita a los operadores aéreos de acuerdo con sus niveles de actividad⁽⁶⁾, el 15% se puede comprar a través de subastas y el 3% restante se destina a una reserva especial para nuevos ingresantes y para operadores con un crecimiento de actividad alto⁽⁷⁾ (UE, 2014: artículo 3) (Cuadro 1).

Cuadro 1

Cantidad de derechos de emisión (EUA) del EU ETS para aviación* por año a partir de 2013

Número total de derechos de emisión (<i>cap</i>)	210.349.264
Derechos de emisión gratuitos (82%)	172.486.396
Derechos de emisión a ser subastados (15%)	31.552.390
Reserva especial	6.310.478

* El límite se calculó suponiendo que el EU ETS se aplica a todos los vuelos con origen o destino en aeropuertos del espacio aéreo europeo.

Fuente: CEI en base a European Commission (2013)

3 Esto se relaciona con la complejidad de asignar la responsabilidad por dichas emisiones a los países, motivo por el cual las emisiones de la aviación civil internacional están excluidas de los compromisos cuantitativos del Protocolo de Kioto (Grote, Williams y Preston, 2014).

4 Para un detalle de los sectores involucrados y del funcionamiento del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea, ver Galperín *et al.* (2014).

5 La aplicación de permisos negociables a las emisiones realizadas en terceros países se inicia con la Directiva 2008/101/CE del Parlamento y del Consejo Europeo, del 19 de noviembre de 2008 –que modifica la Directiva 2003/87/CE de establecimiento de un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad Europea–, con el fin de incluir las actividades de la aviación y reducir el impacto sobre el cambio climático atribuible a este sector. Esta Directiva se aplica por igual a compañías aéreas de la UE, Islandia, Liechtenstein y Noruega, y a aquellas que no pertenecen a la UE, y para las emisiones producidas a lo largo de todo el trayecto recorrido.

6 La distribución de permisos gratuitos se realiza en función de las toneladas-kilómetros (TK) del operador respecto de la suma de las TK de todos los operadores que solicitan los permisos gratuitos. Esta proporción se aplica al total de permisos que se asignan en forma gratuita (UE, 2014: art. 3 sexies). Para el año 2012 se asignaron 0,000679 derechos de emisión por TK, mientras que para el período 2013-2020 se asignaron 0,000642 derechos de emisión por TK (UE, 2011). La asignación de los derechos para el caso de operadores de países no comunitarios la gestionará el país de la UE al que se le atribuya la mayor parte de las emisiones de los vuelos operados por este operador durante 2006, definido como el “año de referencia” (UE, 2014: art. 18 bis). El TK es una unidad de medida usual en transporte que combina lo transportado y la distancia recorrida. Resulta de la multiplicación de la cantidad de toneladas transportadas (ya sea pasajeros o carga) por los kilómetros recorridos. Otra unidad muy utilizada es RTK (*revenue tonne kilometres*), que toma en cuenta solo el transporte que genera un ingreso.

7 Para el año 2012 no se constituyó reserva especial.

La aviación cuenta con derechos de emisión específicos para el sector. Su esquema es unidireccional: permite que el sector de la aviación compre EUA provenientes de otros sectores, pero no permite que otros sectores adquieran EUA provenientes de la aviación (UE, 2014: art. 12)⁽⁸⁾. Además, los operadores aéreos pueden utilizar certificados de sistemas de compensación como ser los del MDL y la IC: para el año 2012, hasta el 15% de los derechos de emisión a entregar (UE, 2008); para el período 2013-2020, hasta el 1,5% de sus emisiones (UE, 2013).

Según estimaciones de la UE (European Commission, 2013), las medidas tecnológicas y operacionales llevadas a cabo en el sector de la aviación no serían suficientes para reducir las emisiones de la aviación por debajo del tope (*cap*) para los vuelos que tengan origen o destino en un aeropuerto del espacio aéreo europeo. Según estas estimaciones, el sector de la aviación requeriría entre 20 millones y 30 millones de permisos de emisión en 2013 y, dependiendo del crecimiento previsto para el sector, la escasez de permisos estaría en un rango de 40 millones a 140 millones de permisos de emisión en 2020.

En su versión original, el EU ETS exigía que las aerolíneas presenten permisos por las emisiones producidas a lo largo del trayecto recorrido por todos los vuelos con destino y origen en aeropuertos comunitarios, independientemente de que el operador aéreo esté basado o no en la UE.⁽⁹⁾ Esto despertó la oposición de muchos países desarrollados y en desarrollo bajo el argumento de que la UE se había excedido en su jurisdicción legal al exigir permisos por emisiones ocurridas fuera de su espacio aéreo. Esta oposición llevó a la UE a suspender la aplicación de la medida y a esperar los resultados de la negociación en la OACI para definir si levanta la suspensión o anula la medida (para más detalle de la evolución, ver Galperín *et al.*, 2014).

4. La decisión del emisor de CO₂, la estimación del costo y la rentabilidad

Los sistemas de permisos negociables apuntan al objetivo de reducir el nivel de emisiones a un menor costo que bajo un enfoque regulatorio (ver un resumen de este razonamiento en Galperín *et al.*, 2014).

En estos sistemas, el operador, al buscar maximizar su rentabilidad, podrá elegir entre reducir las emisiones o comprar un título en función de la comparación entre el costo de reducción de las emisiones –denominado costo marginal de reducción– y el precio de los títulos a adquirir: si el precio es inferior al costo, se comprarán títulos y no se reducirán las emisiones; en caso contrario, se reducirán las emisiones.

El costo marginal de reducción de las emisiones en la aviación crece a medida que se deben efectuar reducciones adicionales. De menor a mayor costo, se encuentran los cambios en las prácticas operativas y de tráfico aéreo, seguido por pequeños cambios en las aeronaves en uso, reemplazo de motores, reemplazo de aeronaves y cambios tecnológicos referidos a nuevos motores y nuevas aeronaves (Morris *et al.*, 2009). Por lo tanto, los costos marginales dependen del nivel de emisión que se quiere reducir. Las estimaciones de Morris *et al.* (2009: 54) muestran que el costo marginal, neto de ahorro en combustible⁽¹⁰⁾ y luego de aprovechar las acciones en las cuales el ahorro de combustible compensa el costo de las medidas, no suele ser inferior a 20 libras/tonelada de CO₂ y a partir de ese nivel las reducciones adicionales de CO₂ hacen que el costo marginal crezca en forma marcada⁽¹¹⁾. Medido en dólares, dicho costo marginal neto asciende a casi US\$ 35/ton, y medido en euros, a casi € 24/ton, considerando en ambos casos el tipo de cambio promedio del año 2008 (US\$ 1,84/libra y € 1,25/libra), que es el utilizado en dicho trabajo. Se utiliza la estimación para 2012 con un precio del jet fuel de 0,29 libras por litro.

8 Esto se debe a que las emisiones de la aviación internacional no forman parte de los compromisos asumidos en el Protocolo de Kioto (UE, 2008: considerando inicial 27).

9 De este modo, el régimen de la UE cubriría alrededor del 37% de las emisiones de CO₂ de la aviación civil internacional (Preston, Lee y Hooper, 2012).

10 En esta estimación de los costos está deducido el gasto en combustible que se evita por su menor consumo a raíz de la implementación de las medidas. Es un costo marginal neto que varía en relación directa con el precio del combustible: a mayor precio, menor costo marginal neto. Por eso las acciones para las cuales el ahorro en gasto en combustible supera al costo de poner en marcha la medida de reducción se asocian con un costo marginal negativo.

11 A resultados similares arriban Holland *et al.* (2011): con beneficio neto se destacan las prácticas de manejo del tráfico aéreo (- 77 libras/ton); por su parte, entre las que tienen costo neto mayor a cero, las de menor valor son las de uso de biocombustibles (24 libras/ton) y mejoras en el manejo operativo de las aerolíneas (40 libras/ton). Las medidas que le siguen registran un costo marginal creciente.

Aquí hay que tener en cuenta que como el gasto en combustible representa una alta proporción del costo total de los operadores aéreos –alrededor del 30% en los últimos años (IATA, 2014)–, las aerolíneas suelen operar con la máxima eficiencia en el uso del combustible (Winchester *et al.*, 2011) sin necesidad de medidas de política ambiental que tengan como objetivo la reducción de las emisiones de CO₂ (Grote, Williams y Preston, 2014). Es así que hay cierto consenso en que ya se han implementado las acciones con menor costo que buscaron reducir el consumo de combustible como respuesta a la suba de su precio (Morrell, 2009; Morris *et al.*, 2009), es decir, las que tienen un beneficio marginal neto o, lo que es lo mismo, un costo marginal neto menor a cero. Por lo tanto, para efectuar disminuciones adicionales de CO₂, los operadores aéreos tendrían que implementar acciones con altos costos marginales de reducción, por lo que es más probable que el costo sea superior al precio de los títulos y, por lo tanto, se incentive la compra de títulos en vez de acciones que reduzcan las emisiones.

Si el costo de la compra de los títulos se puede trasladar al precio del pasaje sin que disminuya la rentabilidad, en el corto plazo, el emisor no incurrirá en costos para reducir las emisiones y, en el largo plazo, no tendrá incentivos para llevar a cabo cambios tecnológicos que permitan disminuir el costo marginal de reducción y así tener que comprar menos títulos.

Al respecto, diversos estudios indican que el costo del título se podría trasladar al precio del pasaje sin que disminuya de manera sensible el ingreso por ventas debido a la baja elasticidad-precio de la demanda de pasajes⁽¹²⁾. Según Brons *et al.* (2001), la elasticidad promedio de un conjunto de 204 estimaciones es de -1,146, esto es, una suba del 1% en el precio reduciría la cantidad demandada en 1,146%. Sin embargo, el efecto podría ser menor si la traslación es mayor en el precio del pasaje de clase ejecutiva, ya que la elasticidad de los pasajes en esta clase es menor que en clase económica: el valor modal de la elasticidad –el valor con mayor frecuencia– en clase ejecutiva es de -0,8 mientras que en clase económica es de -1,4. Este subsidio cruzado entre tipos de pasajes también se podría dar entre rutas con diferente nivel de competencia y, por lo tanto, diferente elasticidad-precio (Morrell, 2009).

Es por ello que en la estimación del nivel de emisiones bajo el mecanismo OACI o el régimen de la UE se supone que el costo de comprar títulos no influye en forma significativa en el nivel de emisiones de CO₂, al menos en el corto plazo. Esta suposición es consistente con los resultados de estudios que simulan el impacto de las medidas de política ambiental para la aviación civil (Winchester *et al.*, 2011; Malina *et al.*, 2012; OACI, 2013).

A su vez, este resultado supone que la aviación será un comprador neto de títulos⁽¹³⁾, lo cual se basa en que los costos marginales de reducción de la aviación serían mayores que los costos marginales de otros sectores (European Commission, 2006; Morrell, 2009; Winchester *et al.*, 2011; Malina *et al.*, 2012). Esto es relevante para el régimen de la UE, en el cual los operadores aéreos pueden recibir permisos por sus emisiones y así elegir reducir sus emisiones o comprar permisos por el saldo de emisiones no cubierto. En el caso del mecanismo OACI, hay que diferenciar lo que sucedería con los operadores que participan de un mecanismo nacional o regional de aquellos que no: los primeros podrían utilizar los permisos que reciben de dichos mecanismos y utilizarlos como aval de las emisiones internacionales y comprar permisos por el saldo de emisiones, mientras que quienes no participan de ningún mecanismo nacional o regional deberían necesariamente comprar títulos para avalar el total de sus emisiones.

5. Estimaciones del costo y su impacto: principales resultados de estudios previos

La mayor parte de los trabajos se refieren al impacto de la incorporación de la aviación civil internacional al Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, mientras que aún poco se ha publicado sobre el impacto del mecanismo en debate en la OACI. El impacto sobre los costos ha sido analizado tomando en cuenta distintos aspectos, entre ellos los efectos sobre el precio de los pasajes aéreos, sobre su demanda y sobre los resultados operativos de las compañías aéreas.

La forma que, en general, eligen los trabajos para referenciar los costos es a través del impacto sobre los precios de los pasajes. Las conclusiones de los estudios varían tomando en cuenta diferentes precios de los permisos de carbono y diferentes supuestos en cuanto a la posibilidad de las compañías de trasladar el incremento de sus costos

12 La elasticidad-precio de la demanda mide el cambio porcentual en la cantidad demandada provocado por un cambio porcentual en el precio.

13 Dado el precio de los permisos, los sectores con costos marginales de reducción inferiores al precio tienden a ser vendedores netos de permisos, mientras que los sectores con costos marginales mayores tienden a ser compradores netos.

a los pasajes –también conocido como “*pass-through*”. El traslado al precio puede ser total, parcial o nulo (Morrell, 2009). En los dos últimos casos, el operador aéreo reduce sus ganancias. Sin embargo, las ganancias pueden aumentar si el traslado incluye tanto el precio a pagar por los EUAs como también el costo de oportunidad para las empresas de comprar los permisos que en una primera instancia les serán entregados gratuitamente; esto es, se incrementa el precio del pasaje por un monto equivalente a lo que habrían tenido que pagar por los permisos. En este último caso se considera que el traslado de costos a los consumidores es completo (*full pass-through*).

Estimaciones para aerolíneas chinas e indias presentadas por la entonces Comisaria europea responsable de Clima, Connie Hedegaard (Hedegaard, 2012), indican que el valor de los derechos que deben ser rendidos para un vuelo de ida desde París a Pekín sería de € 7,52 por pasajero, tomando en consideración los precios de los permisos de emisión de ese momento (alrededor de € 7 aproximadamente). Pero que, dado el alto nivel de asignación gratuita de derechos de emisión –es decir, suponiendo que las compañías no trasladan sus costos de oportunidad a los precios–, se estima que el costo para las compañías aéreas de comprar derechos de emisión adicionales para cubrir las emisiones de ese tramo sería de solo € 1,50 por pasajero. En el caso de un vuelo de ida desde Nueva Delhi a Londres, esos valores serían € 3,80 y € 0,65, respectivamente, por pasajero y trayecto.

Asimismo, estimaciones de la Comisión Europea (European Commission, 2011) consideran que el costo del billete aéreo para un vuelo transatlántico aumentaría en no más de € 2 si el valor de los derechos de emisión gratuitos no se transfiere al pasajero. Si este valor se transfiere completamente, el costo de un boleto podría aumentar unos € 12. Cálculos preliminares de Legget *et al.* (2012) para los Estados Unidos apoyan las estimaciones de la Comisión Europea. Según dichos cálculos, el costo adicional por pasajero –tomando en cuenta un precio de los permisos del régimen de la UE de € 10– estaría en torno a los US\$ 5 (aproximadamente € 3,85). Sin embargo, si las compañías no trasladan el costo de oportunidad de los permisos que obtienen gratuitamente, los costos por pasajero en el corto plazo para el tramo Nueva York - Londres podrían ser entre US\$ 1 y US\$ 2, y para la mayoría de los vuelos entre la UE y los Estados Unidos, probablemente menos de US\$ 5, dada la alta proporción de derechos de emisión gratuitos que otorga el régimen de la UE en sus primeras etapas de implementación.

Por su parte, estimaciones realizadas con precios de los permisos de emisión más altos –entre € 15 a € 45 para 2020– y suponiendo una traslación completa de los costos de los EUAs y de los costos de oportunidad, arrojan que el aumento en el precio del billete aéreo ida y vuelta es de entre € 2 y € 4 para los vuelos de corta distancia (480 km), entre € 3 y € 8 para los vuelos de media distancia (1.400 km), y entre € 10 y € 30 para los vuelos de larga distancia (6.400 km) (Faber y Brinke, 2011; ICTSD, 2011). Estas estimaciones están en su mayor parte en línea con las realizadas por la Comisión Europea (European Commission, 2006), que estimó que el costo por avión en 2020 para un viaje ida y vuelta se incrementaría en promedio en € 481 para los vuelos de corta distancia (París - Amsterdam), en € 948 para los de distancia media (Munich - Palma de Mallorca) y en € 4.711 para los de larga distancia (Londres - Nueva Jersey). Si estos costos se distribuyen por pasajero transportado, el costo medio se incrementaría en € 4,6 para los vuelos de corta distancia, en € 9 para los de media distancia y en € 19,8 para los de larga distancia. Para esto supone que el precio de los permisos ascenderá a € 30/tonelada de CO₂.

En cuanto a la demanda de pasajes aéreos¹⁴, European Commission (2006) indica que apenas se vería afectada, dada la baja elasticidad-precio de la demanda de pasajes de avión, aun considerando una traslación del 100% del incremento del costo al precio de los pasajes aéreos. Según estas estimaciones, en 2020 la demanda de pasajes para vuelos extracomunitarios sería 1,6% inferior y la demanda de carga sería 1,4% menor en comparación con una situación sin incremento del precio. Por su parte, los resultados presentados en ICTSD (2011) también indican que el impacto del régimen de la UE tendrá un efecto relativamente pequeño en la demanda, tanto para el transporte de pasajeros como de mercancías. Sin embargo, sus resultados son un poco más marcados: en el ámbito de la Unión Europea, la elasticidad-precio de la demanda de los pasajes aéreos (suponiendo un precio de los permisos de emisión de € 30), se traduciría en un aumento del precio del pasaje aéreo de un 4%, lo que resulta en un descenso del 2,4% de la demanda de pasajes –en lugar del 1,6% estimado en el estudio de la Comisión. Para el transporte de mercancías, el régimen de la UE tendría un impacto menor, ya que disminuiría la demanda entre un 0,3% y un 1,5% (Faber y Brinke, 2011 basado en Boon *et al.*, 2007). Asimismo, cabe destacar que si bien es probable que el impacto global para el sector de la aviación sea, en general, pequeño, es importante considerar que los impactos podrían ser diferentes dependiendo del país, ya que las industrias de aviación de algunos países son más sensibles a los aumentos de precios que otras.

14 La demanda se mide en toneladas transportadas pagas multiplicadas por los kilómetros recorridos entre aeropuertos o RTK.

En lo que respecta a los resultados operativos¹⁵ –o rentabilidad– de las compañías aéreas, las estimaciones de European Commission (2006) concluyen que no se verían afectados, dada la baja elasticidad-precio comentada precedentemente. Sin embargo, el impacto del régimen de la UE en los resultados operativos es incierto, ya que depende de la tasa de *pass-through* de los costos y del efecto en la demanda. Algunos estudios (Faber y Brinke, 2011 basado en Boon *et al.*, 2007) indican que los resultados operativos de las compañías podrían aumentar entre un 3,1% y un 5,4%, bajo el supuesto de que se produce un *pass-through* completo de los costos de oportunidad. En el caso de las compañías de los Estados Unidos (Malina *et al.*, 2012), si absorben todo el costo, el margen de ganancia de los vuelos con Europa para el período 2012-2020 se reduciría en casi 1 punto porcentual respecto del escenario sin la obligación de comprar permisos; se mantendría casi igual si se traslada el costo de compra de los permisos; y aumentaría 1,7 puntos porcentuales si se traslada también el costo de oportunidad de los permisos recibidos en forma gratuita. En cambio, influiría muy poco en el margen de ganancia de todos los vuelos.

Con el régimen de la UE, se han registrado casos de operadores que han obtenido ganancias extraordinarias (*windfall profits*, o ganancias caídas del cielo) a partir de la puesta en marcha del EU ETS (Elsworth y MacDonald, 2013). Esto se debió a que algunos operadores recibieron más permisos gratuitos que las emisiones a compensar, dado que en el año de referencia (2010) habían registrado mayores emisiones¹⁶. Además, unos pocos operadores incluyeron un recargo en el precio del pasaje a pesar de recibir permisos gratuitos.

En este punto, estudios como Frontier Economics (2006) destacan la importancia de distinguir entre los diferentes modelos de negocio que las compañías aéreas emplean: mientras algunas compañías aéreas ofrecen un servicio completo –líneas aéreas convencionales– (*full service airlines*), otras líneas aéreas aplican un modelo de bajo costo (*low fare airlines*). Las primeras compiten en precio, en la calidad de su red, en servicio y confort. Las líneas de bajo costo, por otro lado, compiten mucho más en precio; por lo tanto, la demanda también es mucho más sensible a los cambios de precios. En este sentido, según Faber y Brinke (2011), es esperable que los resultados (*output*) de las aerolíneas convencionales disminuyan entre un 2% y un 3%, mientras que las aerolíneas de bajo costo se verían más desfavorecidas, ya que sus resultados disminuirían entre un 7,5% y un 12%. Morrell (2007) también considera que los operadores de bajo costo serán los más perjudicados en términos relativos.

En conclusión, los efectos sobre los precios de los pasajes aéreos y sobre la rentabilidad de las compañías aéreas dependen en gran medida de los precios de los permisos de emisión pero también de la proporción en que este costo pueda ser trasladado a los consumidores.

Por otra parte, European Commission (2013) estima cómo variaría el impacto en el año 2020 si se redujera el ámbito de aplicación de la medida de la UE, por ejemplo, al excluir los vuelos extracomunitarios. Las estimaciones indican que el gasto de las aerolíneas en compra de permisos bajaría de € 1.633 millones en el caso de la cobertura total a € 414 millones si solo afecta a vuelos intra-UE. Si bien la diferencia es alta, la participación del gasto en permisos en el costo total de las aerolíneas es muy baja, por lo que en términos relativos la variación del costo por excluir a los vuelos extracomunitarios sería de 0,03%.

Por último, en OACI (2013) se presentan resultados de un estudio que efectúa una estimación del costo para el sector de la aviación civil internacional de aplicar un mecanismo como el que se está discutiendo en la OACI. En dicho estudio se supone que las aerolíneas deben compensar las emisiones que superan las emisiones efectuadas en el año 2020. En función de ello, se estimó que en 2036 el costo operativo para la aviación en su conjunto crecería menos del 1% y que los resultados operativos disminuirían 1,2%. Para la estimación se consideró un precio de los permisos de US\$ 45.

6. Metodología de estimación y escenarios

Para estimar el costo para un operador aéreo de la aplicación de alguno de los mecanismos de mercado señalados (OACI o UE), se debe efectuar una multiplicación de las emisiones a compensar por el precio de los títulos que debe adquirir. El costo puede ser menor en caso de recibir permisos gratuitos, como ocurre con el régimen de la UE. A continuación se presentan algunas cuestiones metodológicas vinculadas con las emisiones, los precios y los escenarios que se simulan en este artículo.

15 Los resultados operativos se calculan como la diferencia entre los ingresos operativos y los costos operativos. Los resultados operativos se expresan como porcentaje de los ingresos operativos a fin de estimar el impacto sobre los márgenes de rentabilidad de las compañías aéreas (Boon *et al.*, 2007).

16 Esto ha llevado a algunos operadores a no elegir la opción de estar excluidos de la obligación de entregar permisos por los vuelos con aeropuertos extra-comunitarios (Elsworth y MacDonald, 2013).

6.1. Emisiones

La emisión de gases de efecto invernadero posee una relación directa con el combustible consumido. Las emisiones de las aeronaves están compuestas en un 70% por dióxido de carbono, poco menos del 30% por vapor de agua y el resto por otros gases (Maurice *et al.*, 2006). Una combustión completa del combustible Jet A1 –el más utilizado en aviación– emite 3,16 kg de CO₂ por cada kg de combustible, con una variación de $\pm 0,06$ kg (Lee *et al.*, 2010)¹⁷. De este modo, la multiplicación del combustible consumido por dicho factor de conversión brinda el nivel de emisión. El combustible consumido se mide como la diferencia entre el remanente en el depósito del avión al partir menos el remanente en el depósito del avión al llegar. Esto hace que sea bajo el costo de monitoreo, informe y verificación de las emisiones.

Sin embargo, una misma ruta puede presentar diferentes niveles de emisión ya que el combustible consumido por ruta puede variar en función de diversas circunstancias (Peeters y Williams, 2009), algunas controlables por el operador aéreo y otras no. Entre los factores controlables se encuentran el peso de la aeronave, el peso transportado, la cantidad de escalas intermedias¹⁸, la edad de la aeronave, y la velocidad y la altitud del vuelo crucero¹⁹. Entre los factores no controlables se destacan las condiciones atmosféricas. Por lo tanto, no se puede establecer un nivel preciso de emisión por ruta *a priori*. Para salvar esta circunstancia, en este artículo se ha considerado el consumo de combustible promedio, máximo y mínimo por ruta por año.

6.2. Precios del carbono

Existen en el mundo diversos mecanismos de *cap and trade* y de compensaciones. Cada uno de ellos tiene su propio certificado con su mercado y su precio. En la práctica, los precios no son independientes entre sí, debido a que existen vinculaciones entre los mercados.

Las vinculaciones pueden darse en diversas circunstancias (Jaffe, Ranson y Stavins, 2009). Una vinculación se verifica cuando en los sistemas de *cap and trade* se permite el uso de permisos y certificados de reducción de otros sistemas. En estos casos, el sistema puede fijar límites a la cantidad de títulos de otro sistema que se pueden utilizar, como sucede con el régimen de la UE, que es un sistema semi-cerrado en el cual deben utilizarse los permisos del propio sistema y puede utilizarse cierta cantidad de títulos internacionales (CER y ERU), tal como se mencionó en la sección 3.

También en los sistemas de *cap and trade* puede incluirse una cláusula de salvaguardia por la cual si el precio supera cierto umbral, los demandantes de permisos pueden presentar certificados de otro sistema para avalar las emisiones que realizan. De este modo, se favorece una demanda cruzada entre sistemas a partir de cierto nivel de precio. Esto se permitía hasta 2013 en el Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), sistema de *cap and trade* de 9 estados del noreste de los Estados Unidos (Bodansky *et al.*, 2014).

Una segunda vinculación ocurre si existe un acuerdo entre dos sistemas para que los títulos de cada uno de ellos puedan usarse de manera indistinta para avalar las emisiones que realizan las empresas que participan en cada uno de los sistemas. De esta manera, una suba en el precio en el sistema A induce una mayor demanda de permisos en el sistema B y, por ende, una suba de su precio, de modo que los precios tienden a un nivel similar. Este tipo de acuerdos es una nueva tendencia en estos mercados. Un ejemplo es el acuerdo entre California y Quebec, el cual entró en vigencia en 2014 (Bodansky *et al.*, 2014).

Una consecuencia de estas relaciones es la convergencia de precios. Supóngase una empresa que cuenta con un título del sistema al que pertenece (sistema A), pero que también puede utilizar certificados de otro sistema (sistema B). Si el precio del título del sistema B es menor al del sistema A, puede comprar el certificado del sistema B para avalar sus emisiones, y vender el título del sistema A. Así tienden a igualarse los precios de ambos sistemas. Sin embargo, la tendencia a un precio uniforme puede limitarse en la práctica debido a que los participantes del sistema A suelen tener un límite máximo a la cantidad de certificados del sistema B que pueden utilizar para respaldar sus emisiones, tal como ocurre con el régimen de la UE respecto de los CER y ERU.

17 En el Régimen de la UE se fijó en 3,15 al factor de conversión del consumo de Jet A1 a emisión de CO₂ (UE, 2012: Anexo III, párrafo 3). Por su parte, el factor de 3,16 es el recomendado por la OACI (Fleming y Ziegler, 2013).

18 El aterrizaje y el despegue generan emisiones adicionales.

19 El 90% de las emisiones corresponden al ciclo crucero, y el 10% al ciclo de aterrizaje y despegue (Maurice *et al.*, 2006).

En el caso de la aviación civil internacional, en la OACI se está discutiendo un mecanismo que, según los borradores en debate, es un sistema abierto que acepta tanto permisos negociables como certificados de reducción. En consecuencia, los operadores aéreos se podrían beneficiar de la diversidad de precios existente, al tiempo que podrían actuar como niveladores de precios entre los diferentes títulos. Por su parte, como ya se comentó, en el régimen de la UE los operadores aéreos tienen un tope al uso de los certificados CER y ERU. Por lo tanto, el operador aéreo tendría una flexibilidad limitada para buscar el título de menor precio. Es por ello que el gasto promedio en permisos y certificados por unidad de emisión de los operadores aéreos debería ser menor con el mecanismo OACI que bajo el régimen de la UE.

En la sección 7 se presenta un resumen de los precios de carbono disponibles y cuáles son los que se utilizarán para la estimación del costo en el presente artículo.

6.3. Escenarios a simular

La estimación del costo de aplicarse el mecanismo OACI y el régimen de la UE precisa definir los escenarios a simular en función del momento de tiempo que se considere. Una estimación del costo para el mecanismo en discusión en la OACI requeriría proyectar las emisiones al año 2018 y siguientes. Por lo tanto, el resultado dependería del método elegido para realizar las proyecciones y de los supuestos tenidos en cuenta sobre los factores –ya mencionados– que influyen en el nivel de emisiones. Además, se deberían proyectar los precios de los títulos que se espera se requieran utilizar. De este modo, las fuentes de incertidumbre provienen de las proyecciones de las emisiones a compensar y de los precios de los títulos a adquirir.

Para tratar de reducir la incertidumbre en la estimación, en este trabajo se estimará un escenario para un momento del pasado reciente en el que se supone que el sistema de la UE levanta su suspensión, reactivándose tal y como estuvo planteado originalmente, y que el mecanismo de la OACI entra en vigencia en su formato Strawman de septiembre de 2014. La ventaja de suponer que los sistemas ya están en vigencia es que permite utilizar datos de emisiones realizadas y de precios históricos. La desventaja es que no se simula el período en que comenzarían a regir.

Para el mecanismo OACI se simulan dos escenarios: uno que toma como período de referencia al promedio de los años 2008 a 2010, y otro que usa como período de referencia al 2011. En ambos casos la compensación se calcula para el año 2012, último año para el que se cuenta con información de emisiones de la aviación civil internacional a nivel mundial. Un inconveniente de tomar el primer período es que 2009 y 2010 coinciden con la primera fase de la gran recesión ocurrida a nivel mundial desde fines de 2008, que se sintió con más fuerza en los países desarrollados. Como la actividad del sector transporte tiene una alta correlación con la variación del PIB, esto se ha reflejado en una mayor participación de los países en desarrollo en el transporte internacional (ITF, 2013). Dado que la emisión de gases de efecto invernadero guarda una relación directa con el consumo de combustible, la dispar evolución del consumo de combustibles por disímiles crecimientos de las economías también se refleja en que la tasa de variación de las emisiones para el año 2012 de los países desarrollados resulta ser menor que la tasa de variación de los países en desarrollo, como se mostrará más adelante (sección 8.1). Esta diferencia se modera cuando se utiliza el año 2011 como período de referencia.

En ambos escenarios se supone que la fórmula de pago de la OACI presenta tres alternativas en relación con la ponderación de los componentes individual y sectorial:

- i. 100% para el individual y 0% para el sectorial;
- ii. 50% para cada uno; y
- iii. 0% para el individual y 100% para el sectorial.

Aquí se supone que la Argentina no se beneficiaría de ningún trato especial como ser una exención por ser país no Anexo I⁽²⁰⁾ o por ser *early mover*.

Por su parte, para el régimen de la UE se simulan dos escenarios para las emisiones efectuadas por AR en el 2012: uno en el cual recibe permisos gratuitos y otro en el cual no los recibe.

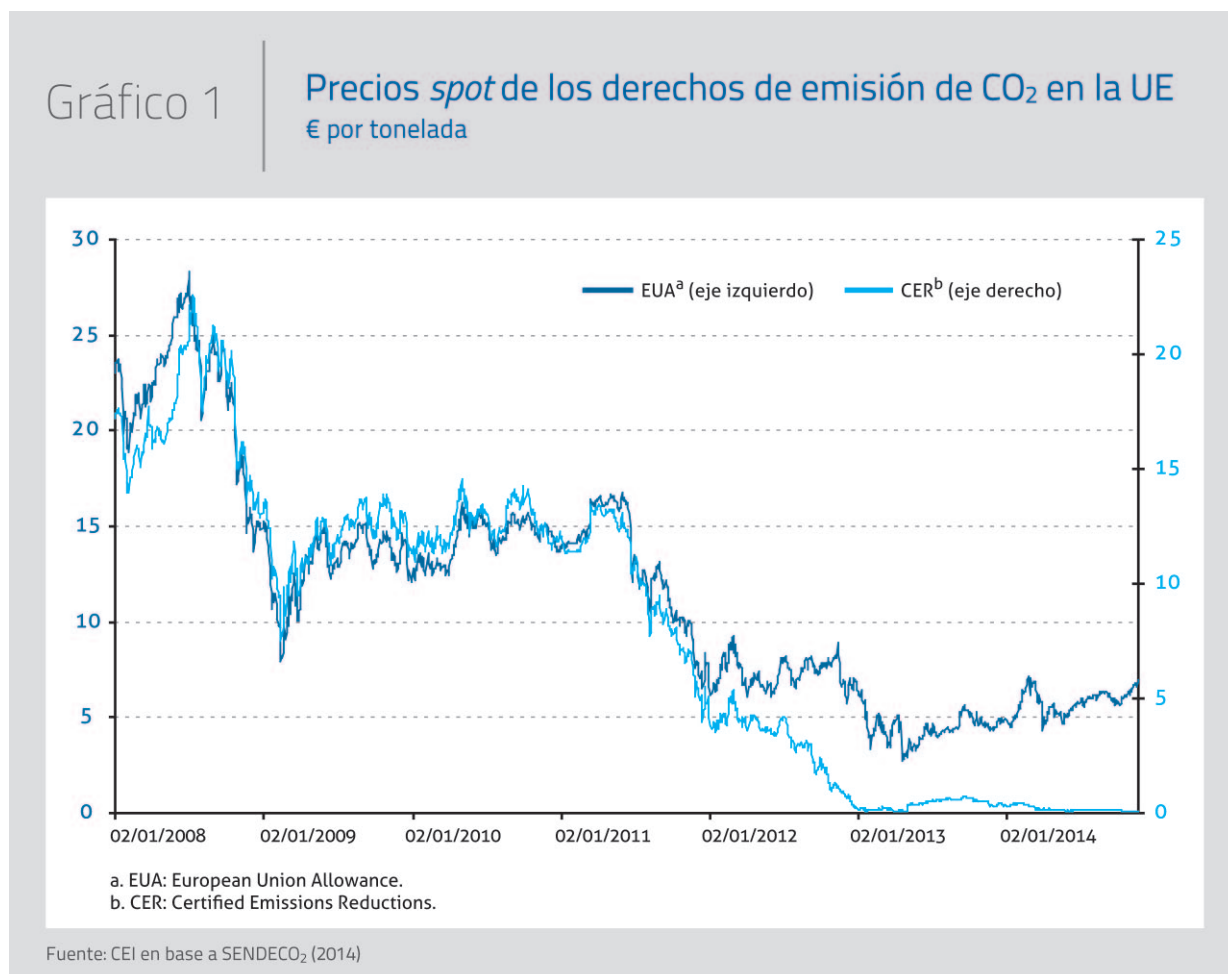
En todos los escenarios de emisiones a compensar se utilizan los precios existentes en el 2012, como también

20 Los países no Anexo I son quienes, según el Protocolo de Kioto, no asumieron compromisos cuantitativos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

proyecciones de precios para el 2020.

7. El precio del carbono

Tal como se comentó, los dos mecanismos de permisos más importantes son el de la UE y el del MDL. El precio del título de la UE (EUA) es superior al del título del MDL (CER), aunque muestran una evolución similar, con una diferencia entre ambos que se amplió a mitad del 2012 (Gráfico 1). El valor máximo para los dos se dio a mitad del 2008: € 28,3/tonelada de CO₂ para el EUA y € 22,3/tonelada de CO₂ para el CER. Durante 2014, el precio del EUA ha oscilado entre € 4,33/tonelada y € 7,12/tonelada mientras que el del CER ha variado entre € 0,07/tonelada y € 0,45/tonelada.



En lo que hace a las proyecciones de precios para los diversos títulos, la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por su sigla en inglés) hizo proyecciones para los permisos de los sistemas *cap and trade* vigentes y los que se estima comiencen a regir en el futuro cercano (IEA, 2013 a). Este organismo proyecta precios en tres escenarios: el primero (políticas vigentes) supone que se mantienen las políticas ambientales y de energía vigentes a mitad de 2013; el segundo (nuevas políticas) supone que, además de las políticas vigentes, los países han puesto en marcha de manera parcial los compromisos asumidos a nivel local e internacional, incluyendo nuevos esquemas que obligan a pagar por las emisiones de carbono; el tercero (450) supone la implementación plena de todos los compromisos de modo de alcanzar una concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero de 450 ppm (partes por millón) que permita que la temperatura promedio mundial no suba más de 2 grados Celsius.

En los tres escenarios, los precios se incrementan entre los años 2020 y 2035. El menor precio corresponde al mercado de Sudáfrica, que se espera implementará un mercado de carbono en 2015, mientras que el mayor precio corresponde al mercado de la UE (Cuadro 2).

Cuadro 2

Precio del carbono: proyecciones de la IEA en US\$ por tonelada a precios de 2012

escenario	región	2020	2030	2035
políticas vigentes	UE	15	25	30
	UE	20	33	40
nuevas políticas	China	10	24	30
	Sudáfrica	8	15	20
450	UE	35	95	125
	EE.UU. y Canadá	20	95	125
	China y Sudáfrica	10	70	100

Fuente: CEI en base a IEA (2013a: 51)

El mercado de la UE es el más importante en cuanto a la proporción de permisos negociados en el total mundial. Por eso resultaría adecuado considerar el precio de este mercado para las proyecciones.

Se debe tener en cuenta que las proyecciones de la IEA no consideran el impacto que la demanda de permisos por parte de los operadores aéreos puede tener sobre el precio de los permisos ni el impacto de dichos precios sobre las emisiones del sector.

Por su parte, el trabajo de Turner y Petsonk (2013) realiza proyecciones tomando en cuenta la demanda de permisos que hará la aviación civil internacional. Para ello estiman curvas de oferta y demanda de permisos para el conjunto de los títulos de los siguientes mecanismos: sistemas de *cap and trade*, los mecanismos de MDL y de IC del Protocolo de Kioto, y los mercados voluntarios⁽²¹⁾. Para estimar la demanda que realizará la aviación civil internacional, supone que el sector incorporará en forma moderada mejoras tecnológicas, operativas, de infraestructura y de combustible. En base a ello, estima la cantidad de permisos que debería demandar la aviación para evitar que sus emisiones netas superen las realizadas en el 2020, esto es, las emisiones de la aviación menos las compensaciones efectuadas en otros sectores.

Respecto de la oferta de permisos, Turner y Petsonk (2013) consideran dos escenarios que se diferencian por el nivel de reducción de CO₂ para el año 2050 que pretenden los sistemas de *cap and trade*: escenario 1, reducción de las emisiones en un 50%; escenario 2, reducción del 25%. De este modo, el escenario 1 presenta una oferta que se restringirá más en el tiempo, por lo cual arroja precios mayores. Por su parte, solo toma en cuenta créditos de compensación que se emitan con estrictos criterios de control de las emisiones.

Según los escenarios, los precios que debería pagar la aviación civil internacional van desde un mínimo de US\$ 4/tonelada de CO₂ y US\$ 6/tonelada de CO₂ a un máximo de US\$ 25/tonelada de CO₂ y US\$ 33/tonelada de CO₂ (Cuadro 3).

21 Los créditos de los mercados voluntarios son adquiridos por empresas que buscan compensar sus emisiones de CO₂ como parte de la política de la empresa en relación con el cambio climático. En 2013, estos créditos tuvieron un precio promedio de US\$ 4,9/tonelada de CO₂ equivalente (Peters-Stanley y González, 2014).

Cuadro 3

Precios proyectados de los permisos y créditos de compensación demandados por la aviación civil internacional* en US\$ por tonelada de CO₂ a precios de 2010

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
escenario 1	6	8	10	12	16	20	26	33
escenario 2	4	6	7	9	12	15	19	25

* suponiendo que las emisiones netas no superen las realizadas en el año 2020.

Fuente: CEI en base a Turner y Petsonk (2013)

Estos valores son inferiores a los proyectados por la IEA para los permisos de los sistemas *cap and trade*. Esto puede deberse a que se toman en cuenta títulos de menor precio.

Para la estimación del precio a pagar por cada permiso, podrían utilizarse los precios proyectados por IEA (2013 a) para la UE como el límite superior, y los precios proyectados por Turner y Petsonk (2013) como el límite inferior.

Por lo tanto, dada la mayor flexibilidad para elegir permisos y certificados que brindaría el mecanismo en análisis en la OACI, el costo por tonelada emitida sería menor si se aplica éste que el correspondiente al régimen de la UE.

Aquí cabe preguntarse si estos precios lograrían evitar que crezcan en términos absolutos las emisiones de la aviación civil. Para ello, sería necesario que haya menos vuelos, dado que las mejoras tecnológicas y operativas no serían suficientes para contrarrestar el incremento del tráfico aéreo (Grote, Williams y Preston, 2014). Con el fin de disminuir la demanda de pasajes, y bajo el supuesto del traslado pleno del precio del carbono al precio del pasaje aéreo, Grote, Williams y Preston (2014) estiman que el precio a pagar por tonelada de CO₂ debería ser de US\$ 690 para que las emisiones no crezcan en términos absolutos a partir de 2020. Con otros escenarios y supuestos, Bows, Anderson y Footitt (2009) estimaron que el precio del carbono debería ser superior a los € 300 (equivalente a US\$ 416, al tipo de cambio promedio de 2009) para que las emisiones en la UE no crezcan. En ambos casos se nota que superan en mucho los precios que se proyectan para los permisos de emisión. Por esta razón es que Bows, Anderson y Footitt (2009) sugieren complementar el sistema de permisos con otras medidas, como ser un impuesto a las emisiones.

8. Los costos para el transporte aéreo argentino

8.1. Mecanismo OACI

Las emisiones de CO₂ de los vuelos internacionales de Aerolíneas Argentinas han superado el millón de toneladas anuales entre 2003 y 2013, con la excepción de los años 2008 y 2009 (Cuadro 4). La participación en las emisiones mundiales es muy pequeña: entre 0,20% y 0,30% del total mundial emitido por los vuelos internacionales. El descenso en 2008 se debió a que se redujo la cantidad de aviones en operación, situación que se revirtió en 2010 para los vuelos internacionales, cuando se incorporaron aviones más eficientes en el consumo de combustible.

Cuadro 4

Emisión de CO₂ de Aerolíneas Argentinas: vuelos internacionales*

año	toneladas	participación en mundo (%)**
2003	1.025.887	0,28
2004	1.136.787	0,29
2005	1.180.700	0,28
2006	1.117.165	0,26
2007	1.325.906	0,30
2008	979.404	0,22
2009	869.360	0,20
2010	1.040.028	0,23
2011	1.113.745	0,24
2012	1.056.672	0,22
2013	1.229.135	n.d.

* Las emisiones se calcularon multiplicando por 3,16 el consumo de *jet fuel* en toneladas.

** Las emisiones del mundo entre 2003 y 2011 fueron tomadas de IEA (2013b); la de 2012 fue tomada de IEA (2014).

Fuente: CEI en base a Aerolíneas Argentinas e IEA (2013b y 2014)

Para calcular las emisiones a compensar por el mecanismo en debate en la OACI, se consideraron las emisiones de los años 2008 a 2010 como período de referencia y se estimó la compensación para las emisiones del año 2012, último año para el que se cuenta con datos a nivel mundial. Las emisiones de los países de la OCDE superaron a las emisiones de los demás países, aunque la diferencia se viene reduciendo (Cuadro 5). Esto se debe al ya mencionado efecto de la recesión mundial, que afectó en mayor medida a los países desarrollados. Respecto del período considerado como de referencia, las emisiones mundiales de 2012 crecieron 7,4%, mientras que las de Aerolíneas Argentinas lo hicieron 9,7%. Con la recuperación de la actividad de la aviación civil internacional, es probable que las emisiones de Aerolíneas Argentinas varíen en una menor proporción que las del promedio del sector.

Cuadro 5

Emisión de CO₂ de la aviación civil internacional y de Aerolíneas Argentinas*

en millones de toneladas. Período base 2008-2010

emisor	2008	2009	2010	promedio 08-10	2012	var. 2012/ prom 08-10
países OCDE	272	251	255	259	258	-0,4%
países no OCDE	180	179	198	186	220	18,3%
Mundo	452	431	452	445	478	7,4%
Aerolíneas Argentinas	0,98	0,87	1,04	0,96	1,06	9,7%

* Las emisiones se calcularon multiplicando por 3,16 el consumo de *jet fuel* en toneladas.

** Las emisiones del mundo entre 2003 y 2011 fueron tomadas de IEA (2013b); la de 2012 fue tomada de IEA (2014).

Fuente: CEI en base a Aerolíneas Argentinas e IEA (2013b y 2014)

En base a estas tasas de variación, se calcularon las emisiones a compensar para los tres casos: uno donde la ponderación del componente individual es del 100%, un segundo donde las ponderaciones son del 50% para el componente individual y sectorial, y otro donde la ponderación del componente sectorial es de 100%.

Según esto, Aerolíneas Argentinas debería compensar entre alrededor de 80.000 toneladas y 100.000 toneladas de CO₂, que corresponden a entre 7% y 10% de las emisiones del año 2012 (Cuadro 6).

Cuadro 6

Compensaciones por emisiones de CO₂ de Aerolíneas Argentinas: mecanismo OACI para 2012, en toneladas. Período base 2008-2010*

casos	componente		total
	individual	sectorial	
sólo individual	102.867	0	102.867
individual (50%) y sectorial (50%)	51.433	39.079	90.513
sólo sectorial	0	78.158	78.158

* La emisión en 2012 fue de 1.056.672 toneladas. Las tasas de variación son de 9,7% para AR y 7,4% para el total del sector, según Cuadro 5.

Fuente: CEI

Dado el precio promedio de los títulos del régimen de la UE y de los CER para 2012, Aerolíneas Argentinas habría tenido un costo de entre US\$ 298 mil y US\$ 967 mil de haber estado vigente en dicho año el mecanismo en discusión en la OACI (Cuadro 7). Con los precios proyectados para 2020⁽²²⁾, los costos habrían ascendido a un mínimo de casi US\$ 469 mil en un escenario donde se pueden utilizar títulos de diversos mecanismos (con un precio de US\$ 6) y a poco más de US\$ 2 millones si la compensación se hubiera efectuado con los títulos de la UE (con un precio de US\$ 20).

Cuadro 7

Costo de las compensaciones por emisiones de CO₂ de Aerolíneas Argentinas: mecanismo OACI en US\$. Período base 2008-2010

casos	toneladas de CO ₂ *	costo con precios 2012**		costo con precios 2020***	
		EUA	CER	EUA	promedio
sólo individual	102.867	967.425	392.646	2.057.339	617.202
individual (50%) y sectorial (50%)	90.513	851.238	345.490	1.810.252	543.076
sólo sectorial	78.158	735.050	298.333	1.563.166	468.950

* Según Cuadro 6.
** Precio promedio del año en US\$. El precio del EUA es de € 7,33 / ton (US\$ 9,40 / ton) y el del CER es de € 2,97 / ton (US\$ 3,82 / ton). La conversión a US\$ se hizo con el tipo de cambio promedio de 2012.
*** El precio proyectado para 2020 del EUA es de US\$ 20 / ton (Cuadro 2) y para el promedio de títulos es de US\$ 6 / ton (Cuadro 3).

Fuente: CEI

22 Se utiliza el precio del EUA de US\$20/ton correspondiente al escenario "nuevas políticas" calculado por la IEA (Cuadro 2) y el del promedio de títulos de US\$ 6/ton correspondiente al escenario 2 calculado por Turner y Petsonk (2013) (Cuadro 3).

Este mismo análisis se puede realizar tomando como base el año 2011, posterior a lo más álgido de la crisis económica mundial. En este caso, las emisiones de AR del 2012 se redujeron 5,1%, mientras que las mundiales crecieron 2% (Cuadro 8).

Cuadro 8

Emisiones de CO₂ de la aviación civil internacional y de Aerolíneas Argentinas

en millones de toneladas. Período base 2011

emisor	2011	2012	Var. 2012/2011
países OCDE	261	258	-1,2%
países no OCDE	207	220	6,0%
Mundo	469	478	2,0%
Aerolíneas Argentinas	1,11	1,06	-5,1%

Fuente: CEI en base a IEA (2013b y 2014) y Aerolíneas Argentinas

Es por ello que AR solo debería compensar emisiones si en la fórmula de cálculo la ponderación del componente sectorial es del 100% (Cuadro 9). Esto muestra el inconveniente de utilizar el componente sectorial cuando las emisiones del operador son inferiores que las del promedio del sector.

Cuadro 9

Compensaciones por emisiones de CO₂ de Aerolíneas Argentinas: mecanismo OACI

para 2012, en toneladas. Período base 2011 *

casos	componente		total
	individual	sectorial	
sólo individual	-54.148	0	-54.148
individual (50%) y sectorial (50%)	-27.074	10.474	-16.600
sólo sectorial	0	20.947	20.947

* La emisión en 2012 fue de 1.056.672 toneladas. Las tasas de variación son de -5,1% para AR y 2,0% para el total del sector, según Cuadro 8.

Fuente: CEI

Con estos datos, el costo para AR se habría encontrado entre US\$ 80 mil y US\$ 197 mil con los precios de 2012, y entre US\$ 125 mil y US\$ 419 mil con los precios de 2020 (Cuadro 10).

Cuadro 10

Costo de las compensaciones por emisiones de CO₂ de Aerolíneas Argentinas: mecanismo OACI en US\$. Período base 2011

casos	toneladas de CO ₂ *	costo con precios 2012**		costo con precios 2020***	
		EUA	CER	EUA	promedio
sólo individual	-54.148	-509.241	-206.684	-1.082.958	-324.887
individual (50%) y sectorial (50%)	-16.600	-156.120	-63.364	-332.007	-99.602
sólo sectorial	20.947	197.001	79.956	418.945	125.683

* Según Cuadro 9.
 ** Precio promedio del año en US\$. El precio del EUA es de € 7,33/ton (US\$ 9,40/ton) y el del CER es de € 2,97/ton (US\$ 3,82/ton). La conversión a US\$ se hizo con el tipo de cambio promedio de 2012.
 *** El precio proyectado para 2020 del EUA es de US\$ 20/ton (Cuadro 2) y para el promedio de títulos es de US\$ 6/ton (Cuadro 3).

Fuente: CEI

8.2. Régimen de la UE

Las emisiones de CO₂ de los vuelos de Aerolíneas Argentinas con destino y origen en la Unión Europea fueron en el año 2012 de 437.644 toneladas (Cuadro 11). Para el cálculo se utilizó el consumo de combustible medido en kilogramos, el cual se multiplicó por el factor de conversión 3,15, que es el estipulado en la regulación comunitaria.

Los vuelos con la UE registraron el 41% de las emisiones totales de los vuelos internacionales de AR, a pesar de que corresponden a solo casi el 8% de la cantidad de vuelos internacionales. Por lo tanto, de solo estar en vigencia un sistema de permisos en la UE, se vería involucrada una parte importante de las emisiones de AR.

Cuadro 11

Emisiones de CO₂ de Aerolíneas Argentinas en vuelos con la Unión Europea Período 2012

ruta		toneladas de CO ₂ *	part. en total UE (%)	part. en total internacional (%)	cantidad de vuelos	part. en total internacional (%)
Buenos Aires	Barcelona	59.813	13,7	5,7	240	1,2
Barcelona	Buenos Aires	65.370	14,9	6,2	234	1,1
Buenos Aires	Madrid	93.629	21,4	8,9	365	1,8
Madrid	Buenos Aires	101.027	23,1	9,6	361	1,7
Buenos Aires	Roma	55.471	12,7	5,3	210	1,0
Roma	Buenos Aires	62.334	14,2	5,9	211	1,0
Buenos Aires	UE	208.913	47,7	19,8	815	3,9
UE	Buenos Aires	228.731	52,3	21,7	806	3,9
Total con la UE		437.644	100	41,5	1.621	7,9
Buenos Aires	Exterior	510.841		48,5	10.613	51,4
Exterior	Buenos Aires	542.487		51,5	10.020	48,6
Total internacionales		1.053.328		100	20.633	100

Fuente: CEI en base a datos de Aerolíneas Argentinas

Los vuelos con destino y origen en la UE se concentran en tres ciudades: Barcelona, Madrid y Roma. Las rutas Buenos Aires-Madrid y Madrid-Buenos Aires registraron en conjunto el 44% de las emisiones de CO₂ de los vuelos con la UE, mientras que los vuelos con Barcelona participaron con el 28% de las emisiones y los vuelos con Roma, con el 27%.

En promedio por vuelo, la ruta con mayor emisión fue Roma-Buenos Aires, seguida por Madrid-Buenos Aires y Barcelona-Buenos Aires (Cuadro 12). Tal como se comentó en la sección 6.1, el nivel de emisión por vuelo puede variar por diversas circunstancias. La mayor diferencia respecto del promedio se presentó en las rutas con Madrid, para la cual el máximo superó al promedio en más del 50% y el mínimo fue alrededor de un 20% inferior.

Cuadro 12

Emisiones de CO₂ de Aerolíneas Argentinas en vuelos con la Unión Europea

en toneladas de CO₂ por vuelo. Período 2012

emisor		promedio	máximo	mínimo
Buenos Aires	Barcelona	249	283	224
Barcelona	Buenos Aires	279	316	236
Buenos Aires	Madrid	257	413	206
Madrid	Buenos Aires	280	436	241
Buenos Aires	Roma	264	292	231
Roma	Buenos Aires	295	327	224

Fuente: CEI en base a datos de Aerolíneas Argentinas

Para calcular la cantidad de derechos de emisión a adquirir, al total de emisiones debe restarse la cantidad de derechos asignados en forma gratuita. A Aerolíneas Argentinas le corresponde solicitar estos derechos a España, por ser el país al que se le atribuye la mayor parte de las emisiones de los vuelos operados con la UE. En función de la presentación de la información sobre los datos de TK del año 2010 realizada por AR y por el resto de los operadores aéreos, a AR le asignaron 316.550 derechos de emisión para el 2012 y 299.081 por año para el período 2013-2020 (España, 2011). A partir de la exclusión de los vuelos que tienen origen o destino en aeropuertos extra-comunitarios, a AR le asignaron 25 derechos por año para el período 2013-2020 (España, 2014). La imputación de los derechos gratuitos a cada ruta se realiza en función de la proporción de las emisiones de cada una de ellas en el total de emisiones de todos los vuelos con la UE. Para no hacer más complejo el cálculo, en esta estimación se deja de lado la alternativa de utilizar CER o ERU hasta el 1,5% de las emisiones, lo cual reduciría la demanda de derechos de emisión europeos en 6.564 unidades. Considerando los derechos gratuitos, le correspondía compensar a AR casi el 28% de las emisiones efectuadas (Cuadro 13).

Cuadro 13

Emisiones de CO₂ de Aerolíneas Argentinas a compensar en vuelos con la Unión Europea con asignación de derechos de emisión gratuitos. Período 2012

a. Total

	toneladas de CO ₂	%
Emisiones totales con la UE	437.644	100
Derechos de emisión gratuitos	316.550	72,3
Emisiones a compensar	121.094	27,7

b. Por ruta

ruta		toneladas de CO ₂ *	part. en total UE (%)	cantidad de vuelos	toneladas de CO ₂ por vuelo
Buenos Aires	Barcelona	16.550	13,7	240	69,0
Barcelona	Buenos Aires	18.087	14,9	234	77,3
Buenos Aires	Madrid	25.907	21,4	365	71,0
Madrid	Buenos Aires	27.954	23,1	361	77,4
Buenos Aires	Roma	15.349	12,7	210	73,1
Roma	Buenos Aires	17.248	14,2	211	81,7
Buenos Aires	UE	57.805	47,7		
UE	Buenos Aires	63.289	52,3		
Total con la UE		121.094	100		

Fuente: CEI en base a Cuadro 11 y España (2011)

Para la estimación del costo, se consideran dos situaciones según la cantidad de derechos gratuitos. En primer lugar, se asume que se utilizan los derechos asignados para 2012. En segundo lugar, debido a que la proporción de las emisiones cubiertas por la asignación gratuita se va reduciendo con el tiempo en otros sectores económicos de la UE, se contempla el caso en el cual la aviación deja de recibir derechos en forma gratuita, al igual que lo proponen Malina *et al.* (2012).

De haber estado vigente el régimen de la UE para los vuelos extracomunitarios, y según el precio promedio de los permisos de la UE para 2012, AR habría tenido que comprar permisos por una suma de US\$ 1,13 millones si hubiese contado con derechos gratuitos y US\$ 4,11 millones de no haber contado con derechos gratuitos (Cuadro 14). El mayor gasto en permisos habría correspondido a la ruta Madrid-Buenos Aires y el menor a Buenos Aires-Roma. Según las emisiones promedio de las diferentes rutas, el gasto por vuelo, con derechos gratuitos, habría estado entre US\$ 649 y US\$ 769, mientras que sin derechos gratuitos, el gasto por vuelo habría oscilado entre poco más de US\$ 2.300 y cerca de US\$ 2.800. Con las proyecciones de precios de la IEA para el año 2020, el gasto más que se duplicaría: el gasto total sería de US\$ 2,42 millones de contar con derechos gratuitos o de US\$ 8,75 millones sin derechos gratuitos.

Cuadro 14

Costo de las emisiones de CO₂ de Aerolíneas Argentinas a la UE: régimen UE en US\$

ruta		costo con precios 2012*				costo con precios 2020 **			
		con derechos gratuitos		sin derechos gratuitos		con derechos gratuitos		sin derechos gratuitos	
		total	por vuelo	total	por vuelo	total	por vuelo	total	por vuelo
Buenos Aires	Barcelona	155.647	649	562.523	2.344	331.001	1.379	1.196.267	4.984
Barcelona	Buenos Aires	170.106	727	614.777	2.627	361.749	1.546	1.307.392	5.587
Buenos Aires	Madrid	243.642	668	880.545	2.412	518.133	1.420	1.872.578	5.130
Madrid	Buenos Aires	262.893	728	950.119	2.632	559.072	1.549	2.020.535	5.597
Buenos Aires	Roma	144.348	687	521.685	2.484	306.971	1.462	1.109.421	5.283
Roma	Buenos Aires	162.207	769	586.231	2.778	344.952	1.635	1.246.685	5.908
Buenos Aires	UE	543.637		1.964.752		1.156.106		4.178.266	
UE	Buenos Aires	595.206		2.151.127		1.265.773		4.574.613	
Total con la UE		1.138.844		4.115.879		2.421.878		8.752.878	

* Precio promedio del año en US\$. El precio del EUA es de € 7,33/ton (US\$ 9,40/ton). La conversión a US\$ se hizo con el tipo de cambio promedio de 2012.

** El precio proyectado para 2020 del EUA es de US\$ 20/ton (Cuadro 2) y para el promedio de títulos es de US\$ 6/ton (Cuadro 3).

Fuente: CEI en base a Cuadro 11 y España (2011)

8.3. Comparación de los costos y el valor de la amenaza de la UE

Una forma de comparar los costos para Aerolíneas Argentinas según cuál sea el mecanismo que se aplique, es estimar cuánto del monto total a pagar le correspondería a cada ruta. Dado que se compara un mecanismo para todos los vuelos con otro sólo para los vuelos con la UE, se ha elegido a la ruta Madrid - Buenos Aires por tener el mayor consumo de combustible en los vuelos con la UE.

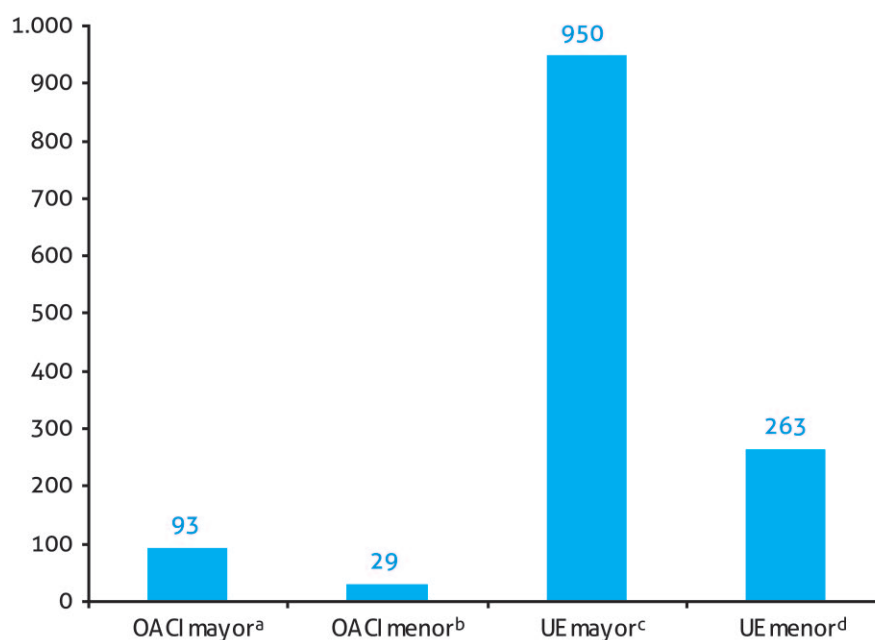
Como el mecanismo OACI se aplica a todos los vuelos internacionales, la imputación del costo se efectúa mediante la participación del consumo de combustible de cada ruta en el consumo total de todos los vuelos. La ruta elegida representó en 2012 el 9,6% del consumo de combustible de todos los vuelos internacionales de AR.

Con el régimen de la UE, esta ruta habría ocasionado en 2012 un gasto de US\$ 263 mil con derechos gratuitos y de US\$ 950 mil sin derechos gratuitos, mientras que si hubiese estado vigente el mecanismo en debate en la OACI, el gasto habría sido de US\$ 93 mil si se considera el escenario OACI con el mayor costo –el 35% y el 10%, respectivamente, de las sumas mencionadas para el régimen de la UE– (Gráfico 2).

Gráfico 2

Comparación del costo total: mecanismo OACI vs. régimen UE

en miles de US\$. Para la ruta Madrid-Buenos Aires, año 2012



- a. Escenario sólo individual con EUA.
- b. Escenario sólo sectorial con CER.
- c. Sin derechos gratuitos.
- d. Con derechos gratuitos.

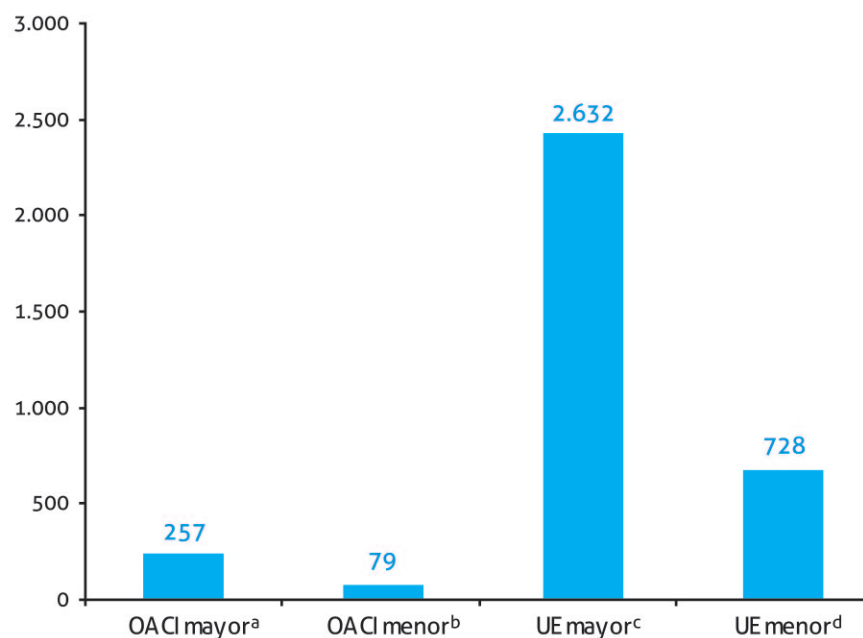
Fuente: CEI en base a Cuadros 7 y 14

Considerando un total de 361 vuelos para dicha ruta durante 2012, el gasto en permisos en promedio por vuelo habría oscilado entre US\$ 728 y US\$ 2.632 con el régimen UE y entre US\$ 79 y US\$ 257 bajo el mecanismo OACI (Gráfico 3).

Gráfico 3

Comparación del costo promedio por vuelo: mecanismo OACI vs. régimen UE

en US\$. Para la ruta Madrid-Buenos Aires, año 2012



- a. Escenario sólo individual con EUA.
- b. Escenario sólo sectorial con CER.
- c. Sin derechos gratuitos.
- d. Con derechos gratuitos.

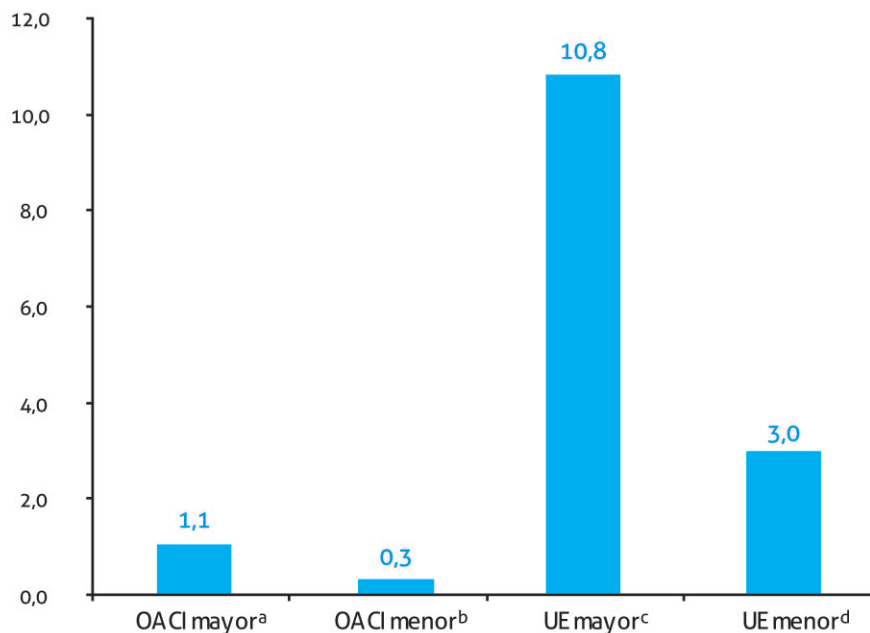
Fuente: CEI en base a Cuadros 7 y 14

Si el mismo cálculo se efectúa por pasajero transportado, y dado que el total de pasajeros de la ruta Madrid-Buenos Aires fue de 87.670, el costo por pasajero habría ascendido a un máximo de casi US\$ 11 y un mínimo de US\$ 0,3, según el mecanismo que se aplica (Gráfico 4), valores que están en línea con las estimaciones hechas en otros trabajos.

Gráfico 4

Comparación del costo promedio por pasajero: mecanismo OACI vs. régimen UE

en US\$. Para la ruta Madrid-Buenos Aires, año 2012



- a. Escenario sólo individual con EUA.
- b. Escenario sólo sectorial con CER.
- c. Sin derechos gratuitos.
- d. Con derechos gratuitos.

Fuente: CEI en base a Cuadros 7 y 14

Con estas estimaciones se puede calcular el valor de la amenaza de la UE, que es igual a la diferencia entre el costo de aplicar su régimen y el costo de utilizar el mecanismo en debate en la OACI. Para la ruta Madrid - Buenos Aires, en el año 2012 el gasto diferencial en permisos habría estado entre US\$ 170 millones (UE menor - OACI mayor) y US\$ 234 millones (UE menor - OACI menor) si se hubiesen utilizado los derechos gratuitos, y entre US\$ 857 millones (UE mayor - OACI mayor) y US\$ 921 millones (UE mayor - OACI menor) sin utilizar derechos gratuitos (Cuadro 15). Medido por vuelo, el valor de la amenaza habría oscilado entre US\$ 471 y US\$ 2.553.

Cuadro 15

Valor de la amenaza de la UE: diferencial del costo entre UE y OACI

en US\$. Para la ruta Madrid-Buenos Aires, año 2012

	total	por vuelo
a. Con derechos gratuitos		
OACI mayor ^a	170.105.675	471
OACI menor ^b	234.279.665	649
b. Sin derechos gratuitos		
OACI mayor ^a	857.331.656	2.375
OACI menor ^b	921.505.646	2.553

a. Escenario sólo individual con EUA.
b. Escenario sólo sectorial con CER.

Fuente: CEI en base a Gráficos 2 y 3

9. Consideraciones finales en el marco de las negociaciones internacionales

En este artículo se cuantificó el costo para Aerolíneas Argentinas de aplicar tanto el régimen de permisos negociables de la UE como el mecanismo en discusión en la OACI. Del análisis de la cuestión se arribó a las siguientes conclusiones. En primer lugar, ante la opción de comprar permisos para compensar las emisiones o reducir las emisiones, los operadores aéreos van a tender a elegir la compra debido a que el costo marginal de reducción de las emisiones sería mayor que el precio actual y proyectado de los permisos en el mercado de la UE –el principal oferente de permisos a nivel mundial– como también de otros mercados nacionales vigentes.

En segundo lugar, la definición del período para determinar el nivel de emisión base para el mecanismo en estudio en la OACI puede hacer que las emisiones a compensar sean mayores o menores. Esto también sucede si se toman en cuenta las emisiones propias del operador o las del sector de aviación internacional.

En tercer lugar, el costo promedio por vuelo y por pasajero tendría un pequeño aumento, en línea con los resultados de los trabajos revisados. Si bien en este artículo no se estimó el impacto sobre los precios y sobre la rentabilidad, en los trabajos revisados se encontró que el impacto depende de la estrategia de negocios que lleve la empresa, y del grado de traslación al precio del pasaje y de la carga transportada –a mayor traslación, menor impacto sobre el margen de ganancia. Sin embargo, esto depende de la sensibilidad de la demanda de cada aerolínea al aumento de los precios.

En cuarto lugar, se estimó que el costo para Aerolíneas Argentinas de aplicar el régimen de la UE podría llegar a ser hasta 10 veces mayor que el que surgiría de aplicar el mecanismo de la OACI. Esto se debe a que el régimen de la UE obliga a compensar el total de las emisiones realizadas, mientras que el de la OACI sólo compensaría las emisiones que superen cierto nivel de referencia. Esta diferencia se podría reducir en dos tercios en la medida en que AR reciba derechos de emisión gratuitos.

Esta diferencia de costos es relevante para entender la evolución de las negociaciones respecto de las emisiones de la aviación civil internacional. La OACI es el foro primario en el cual se está negociando esta cuestión. Sin embargo, la UE había comenzado a aplicar de manera unilateral su propio régimen a los vuelos que tenían como origen o destino un aeropuerto comunitario. La oposición de muchos países llevó a la UE a suspender la aplicación a los vuelos con destino y origen en un aeropuerto extracomunitario a la espera de los resultados de la negociación en la OACI. Sin

embargo, como se menciona en el Reglamento 421/2014 en el cual se estableció dicha suspensión, la Comisión Europea considerará la evolución de las negociaciones en la OACI para decidir si los vuelos extracomunitarios quedan o no exceptuados de su propio régimen. Esto es, la UE está negociando en la OACI con la amenaza de aplicar su régimen si no se acuerda un mecanismo que considere aceptable.⁽²³⁾ Según lo estimado en este artículo, la aplicación del régimen de la UE tendría un costo para Aerolíneas Argentinas mucho mayor que el derivado de uno de los mecanismos que se está debatiendo en la OACI.

Pero esta amenaza de la UE no solo tendría consecuencias sobre la negociación en la OACI sino también sobre la negociación respecto de las emisiones del transporte marítimo y sobre la negociación principal de cambio climático que se lleva a cabo en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En relación con la primera, lo que se defina en la OACI puede ser tomado de ejemplo en la negociación que se lleva a cabo en la Organización Marítima Internacional (OMI), más teniendo en cuenta que la UE está avanzando a nivel interno en la aprobación de una norma para controlar las emisiones de carbono del sector de transporte marítimo a partir de 2018 (ICTSD, 2014).

Respecto de la negociación en la CMNUCC, si el mecanismo en debate en la OACI se aplica sin diferenciar a los países que no son Anexo I, sería una forma de que estos países asuman compromisos cuantitativos de reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero aunque sea solo para un sector económico. Si esto sucede, podría ser un antecedente que influya en las discusiones en la CMNUCC.

Para que una amenaza sea creíble en una negociación internacional, el costo de no acordar para quien recibe la amenaza debe ser superior al de aceptar un acuerdo internacional en términos que en principio no son aceptables (Lavopa y Mango, 2014). En este caso, el costo de no acordar en la OACI es igual al de aplicar el régimen de la UE, mientras que el costo de acordar es igual al de aplicar el mecanismo en negociación, más las consecuencias de sentar un precedente para la negociación en la OMI y en la CMNUCC. Según lo estimado en este artículo, el costo del régimen de la UE es varias veces mayor que el de aplicar el mecanismo OACI, cuya diferencia representa el valor de la amenaza de la UE. Solo queda determinar, a nivel de estrategia negociadora, en qué medida el costo de sentar precedentes justificaría dicha diferencia.

23 Al respecto, Preston, Lee y Hooper (2012) concluyen que la acción de la UE fue clave para que la cuestión tenga otra importancia en la agenda política internacional.

Referencias

Air Transport Action Group (2015). "Developing a global MBM at ICAO". Briefing. Febrero.

Bodansky, Daniel, Seth Hoedl, Gilbert Metcalf y Robert Stavins (2014). "Facilitating linkage of heterogeneous regional, national, and sub-national climate policies through a future international agreement". Cambridge (Mass.): Harvard Project on Climate Agreements.

Boon, Bart, Marc Davidson, Jasper Faber y André van Velzen (2007). "Allocation of allowances for aviation in the EU ETS. The impact on the profitability of the aviation sector under high levels of auctioning". Final report. Delft (Países Bajos): CE Delft. Junio.

Bows, Alice, Kevin Anderson y Anthony Footitt (2009). "Aviation in a low-carbon EU". En *Climate change and aviation: issues, challenges and solutions*, Stefan Gössling y Paul Upham (editores), 89-109. Londres y Sterling (Virginia - EE.UU.): Earthscan.

Brons, Martijn, Eric Pels, Peter Nijkamp y Piet Rietveld (2001). "Price elasticities of demand for passenger air travel". Tinbergen Institute Discussion Paper, No.01-047/3.

Carlsson, Fredrik y Henrik Hammar (2002). "Incentive-based regulation of CO₂ emissions from international aviation". *Journal of Air Transport Management*, 8: 365-372.

Declaración fijación del precio del carbono (2014). 3 de junio de 2014. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/carbon-pricing-statement-sp-030614.pdf> (28 de noviembre de 2014).

Elsworth, Rob y Phil MacDonald (2013). "Aviation and the EU ETS. What happened in 2012 during 'Stop the Clock'?". Sandbag.

España (2011). "Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la asignación individual de derechos de emisión a los operadores aéreos atribuidos a España, en el marco del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para los períodos de comercio 2012 y 2013-20202. 16 de diciembre.

España (2014). "Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la modificación de la asignación individualizada de derechos de emisión de gases de efecto invernadero correspondiente a los años 2013 a 2016 reconocida a los operadores aéreos mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 16 de diciembre de 2011 y corrección de fecha 13 de julio de 2012". 7 de Noviembre.

European Commission (2006). "Impact assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. Accompanying document to the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community". SEC(2006) 1684.

European Commission (2011). "European Commission sets the rules for allocation of free emissions allowances to airlines". http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1077_en.htm (21 de enero de 2015).

European Commission (2013). "Impact Assessment. Accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowances trading within the Community, in view of the implementation by 2020 of an international agreement applying a single global market-based measure to international aviation emissions". SWD(2013) 430 final.

Faber, Jasper y Linda Brinke (2011). "The inclusion of aviation in the EU Emissions Trading System: an economic and environmental assessment". Trade and Sustainable Energy Series, Issue Paper No. 5. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

Fleming, Gregg y Urs Ziegler (2013). "Environmental trends in aviation to 2050". En *ICAO Environmental report 2013: aviation and climate change*, ICAO, 22-27. Montreal: ICAO.

Frontier Economics (2006). "Economic consideration of extending the EU ETS to include aviation: a report prepared for the European Low Fares Airline Association (ELFAA)". Marzo.

- Galperín, Carlos, María Victoria Lottici, Carlos Vallarino y Laura Daicz (2014). "Las medidas para controlar las emisiones de carbono de la aviación civil y el comercio exterior argentino". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 3: 116-137.
- GreenAir Online (2014). "Work on an ICAO global market-based measure begins to narrow down finer details of the Strawman". 22 de Julio. <http://www.greenaironline.com/news.php?viewStory=1953> (9 de marzo de 2015).
- Grote, Matt, Ian Williams y John Preston (2014). "Direct carbon dioxide emissions from civil aircraft". *Atmospheric Environment*, 95: 214-224.
- Hedegaard, Connie (2012). "Time to get the proportions right on ETS and aviation". 7 de febrero. http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2012-02-07_01_en.htm (21 de enero de 2015).
- Holland, Mike, Mike Mann, Malcolm Ralph, Bethan Owen, David Lee, Gareth Horton, Neil Dickson y Sujith Kollamthodi (2011). "A marginal abatement cost curve model for the UK aviation sector". DfT aviation MACC study: Technical report: Final. Londres: Department for Transport.
- IATA (2014). "Fact sheet: Fuel". Junio. https://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact_sheets/Documents/fuel-fact-sheet.pdf (18 de noviembre de 2014).
- ICTSD (2011). "The inclusion of aviation in the EU ETS: economic and environmental consequences". *BIORES*, 5: 4. 28 de noviembre.
- ICTSD (2014). "EU confirms provisional deal on monitoring rules for shipping emissions". *Bridges Weekly*, 18 (42): 16-17.
- IEA (International Energy Agency) (2013a). *World energy outlook 2013*. París: OECD – IEA.
- IEA (International Energy Agency) (2013b). *CO₂ emissions from fuel combustion. Highlights 2013*. Excel tables. <http://www.iea.org/media/freepublications/stats/CO2HighlightsExceltables.xls> (15 de noviembre de 2014).
- IEA (International Energy Agency) (2014). *CO₂ emissions from fuel combustion 2014*. París: OECD – IEA.
- ITF (International Transport Forum) (2013). *ITF transport outlook 2013: funding transport*. París: OECD e ITF.
- Jaffe, Judson, Matthew Ranson y Robert N. Stavins (2009). "Linking tradable permit systems: a key element of emerging international climate policy architecture". *Ecology Law Quarterly*, 36: 789-808.
- Lavopa, Federico y Francisco Mango (2014). "Doha: ¿mucho ruido y pocas nueces? Una explicación de por qué los países centrales deberían ceder para concluir la Ronda". *Revista Argentina de Economía Internacional*, 3: 3-30.
- Lee, D.S., G. Pitari, V. Grewe, K. Gierens, J.E. Penner, A. Petzold, M.J. Prather, U. Schumann, A. Bais, T. Berntsen, D. Iachetti, L.L. Lim y R. Sausen (2010). "Transport impacts on atmosphere and climate: aviation". *Atmospheric Environment*, 44: 4678-4734.
- Legget, Jane A., Bart Elias y Daniel T. Shedd (2012). "Aviation and the European Union's Emission Trading Scheme". US Congressional Research Service R42392. 11 de junio.
- Malina, Robert, Dominic McConnachie, Niven Winchester, Christoph Wollersheim, Sergey Paltsev y Ian A. Waitz (2012). "The impact of the European Union Emissions Trading Scheme on US aviation". *Journal of Air Transport Management*, 19: 36-41.
- Maurice, Lourdes, Leif Hockstad, Niklas Höhne, Jane Hupe, David S. Lee y Kristin Rypdal (2006). "Combustión móvil. Aviación civil". En *Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*, Simon Eggleston, Leandro Buendia, Kyoko Miwa, Todd Ngara y Kiyoto Tanabe (editores). Volumen 2: Energía. Capítulo 3. Hayama (Japón): IGES.
- Morrell, Peter (2007). "An evaluation of possible EU air transport emissions trading scheme allocation methods". *Energy Policy*, 35 (11): 5562-5570.
- Morrell, Peter (2009). "The economics of CO₂ emissions trading for aviation". Joint Transport Research Centre. Discussion Paper N° 2009-29. OECD – International Transport Forum.

Morris, Joe, Alex Rowbotham, Andy Angus, Mike Mann y Ian Poll (2009). "A framework for estimating the marginal costs of environmental abatement for the aviation sector". OMEGA Project 14 – Draft Final Report. Bedford: Cranfield University.

OACI (2013). "Report of the assessment of market-based measures". Doc 10018.

Peeters, Paul y Victoria Williams (2009). "Calculating emissions and radiative forcing". En *Climate change and aviation: issues, challenges and solutions*, Stefan Gössling y Paul Upham (editores), 69-87. Londres y Sterling (Virginia - EE.UU.): Earthscan.

Peters-Stanley, Molly y Gloria Gonzalez (2014). "Sharing the stage: state of the voluntary carbon markets 2014. Executive summary". Washington, D.C.: Forest Trends' Ecosystem Marketplace.

Preston, Holly, David S. Lee y Paul D. Hooper (2012). "The inclusion of the aviation sector within the European Union's Emissions Trading Scheme: what are the prospects for a more sustainable aviation industry?". *Environmental Development*, 2: 48-56.

Sceponaviciute, Rasa (2014). "ICAO progress on global Market-based Measure and international MRV". Presentación en la 5th EU ETS Compliance Conference, Bruselas, 6-7 de noviembre. http://ec.europa.eu/clima/events/docs/0100/cc1_22_en.pdf (9 de marzo de 2105).

SENDECO₂ (2014). *Precios CO₂*. Sistema electrónico de negociación de derechos de emisión de dióxido de carbono. http://www.sendeco2.com/es/precio_co2.asp?ssidi=1 (19 de noviembre de 2014).

Turner, Guy y Annie Petsonk (2013). "Carbon neutral growth for aviation – at what price?". Bloomberg Finance.

UE (2008). "Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero".

UE (2011). "Decisión 2011/638/UE. Decisión de la Comisión de 26 de septiembre de 2011 por la que se fijan los valores de referencia para asignar gratuitamente derechos de emisión de gases de efecto invernadero a los operadores de aeronaves en virtud del artículo 3 sexies de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo".

UE (2012). "Reglamento (UE) N° 601/2012 de la Comisión de 21 de junio de 2012 sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo".

UE (2013). "Reglamento (UE) N° 1123/2013 de la Comisión de 8 de noviembre de 2013 sobre la determinación de los derechos de crédito internacional de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo".

UE (2014). "Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo". Texto consolidado al 30 de abril de 2014. 2003L0087 - ES - 30.04.2014 - 007.001.

We Support Putting a Price on Carbon (2014). 23 de septiembre de 2014. <http://siteresources.worldbank.org/EXTSDNET/Resources/carbon-pricing-supporters-list-092114.pdf> (28 de noviembre de 2014).

Winchester, Niven, Christoph Wollersheim, Regina Clewlow, Nicolas C. Jost, Sergey Paltsev, John M. Reilly y Ian A. Waitz (2011). "The impact of climate policy on U.S. aviation". Partnership for Air Transportation Noise and Emissions Reduction. Report No. PARTNER-COE-2011-001.