

El proteccionismo de Estados Unidos y su impacto sobre la Argentina

Septiembre de 2014



Ministerio de
Relaciones Exteriores y Culto
República Argentina

Estados Unidos, uno de los países más proteccionistas del mundo, acusó a la Argentina de utilizar “prácticas repulsivas” en materia de comercio

A partir de un reciente fallo de la OMC adverso a nuestro país, la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR) declaró que la Argentina aplica restricciones que constituyen "una de las prácticas más repulsivas en materia de violación de las normas de comercio internacional".

Sin embargo, la única verdad es la realidad:

- ✓ En los últimos 10 años, las exportaciones de Estados Unidos hacia la Argentina crecieron un 260%. Sus compras de productos argentinos, en cambio, subieron menos de un 50%.
- ✓ En los últimos 5 años, Estados Unidos acumuló un superávit comercial en bienes con la Argentina superior a los US\$ 15 mil millones. Si sumamos el comercio de servicios, el superávit de Estados Unidos con nuestro país duplica dicha cifra.
- ✓ Estados Unidos es el país que recibió el mayor número de demandas en la historia de la OMC (121 acusaciones).
- ✓ Estados Unidos es el país que más casos ha perdido en la OMC (fue condenado en el 75% de los casos en los que, siendo parte demandada, hubo un fallo del Órgano de Solución de Diferencias).
- ✓ Estados Unidos aplica picos arancelarios prohibitivos para algunos productos primarios: tabaco (350%), maní (140%), queso (50%), azúcar (49%). En contraste, el arancel máximo del MERCOSUR es del 35% y el arancel promedio de la Argentina es de tan solo el 11,8%.
- ✓ Estados Unidos consiguió imponer, al igual que la UE, una suerte de “proteccionismo legalizado” para sí mismo en el marco de la OMC al aplicar subsidios directos a la producción y las exportaciones de productos agropecuarios, una de las medidas más cuestionadas en la órbita multilateral.
- ✓ En ese marco, Estados Unidos gastará en los próximos 10 años más de US\$ 950 mil millones, el equivalente a una vez y media el PIB de la Argentina, en subsidios a sus productores primarios. Esta acción distorsiva desplaza la competencia potencial de otros países e induce una mayor volatilidad en los precios internacionales de los alimentos.
- ✓ Estados Unidos es el segundo país del mundo en cantidad de investigaciones *antidumping* iniciadas (508 casos iniciados, 319 medidas definitivas). Además aplica medidas compensatorias y licencias de importación.
- ✓ Al margen de los estándares regulatorios internacionales, Estados Unidos prohíbe desde 2001 el ingreso de la carne argentina.
- ✓ Sin justificación científica alguna, Estados Unidos bloquea desde 2001 el ingreso de limones y otros cítricos argentinos.



El proteccionismo de Estados Unidos y su impacto sobre la Argentina

1. Introducción.....	4
2. El proteccionismo de Estados Unidos en el ámbito de la OMC.....	6
2.1 El doble estándar de la OMC.....	6
2.2 Estados Unidos, el principal infractor de las reglas de la OMC	7
3. Principales medidas proteccionistas de Estados Unidos	9
3.1 Aranceles y cuotas	9
3.2 Subsidios	10
3.3 Políticas de defensa comercial.....	10
3.4 Medidas sanitarias y fitosanitarias	11
3.5 Compras públicas	11
4. Impacto sectorial del proteccionismo de Estados Unidos en la Argentina..	133
4.1 Carne bovina	13
4.2 Limones y cítricos dulces	13
4.3 Biocombustibles	14

1. Introducción

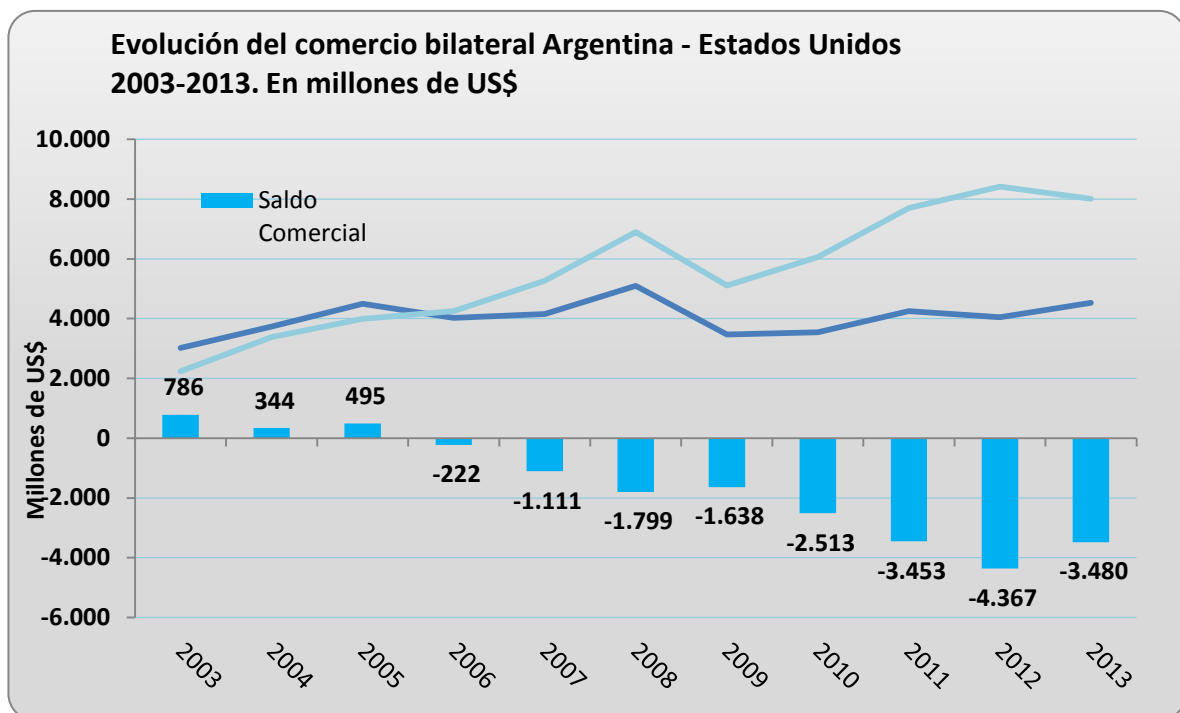
Hace pocos días, la OMC dio a conocer un fallo en contra de la Argentina por la supuesta aplicación de trabas al comercio. La ofensiva contra la política comercial argentina se inició a instancias de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (UE).

Conocido el fallo, que será apelado por la Argentina, la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) sostuvo que el fallo de la OMC contra la Argentina era "una victoria para los trabajadores estadounidenses, los fabricantes y los agricultores" y agregó que "las medidas proteccionistas argentinas afectan a un segmento amplio de las exportaciones estadounidenses, afectando potencialmente miles de millones de dólares en exportaciones estadounidenses".

Estas expresiones resultan particularmente curiosas y desafortunadas por, al menos, tres razones.

En primer término, Estados Unidos parece tener poco de qué quejarse en su vínculo comercial con nuestro país. En efecto, y tal como lo muestra el Gráfico 1, el análisis de los últimos 10 años del comercio bilateral revela que mientras las exportaciones argentinas hacia ese país aumentaron algo menos de un 50%, las importaciones de nuestro país procedentes de Estados Unidos aumentaron un 260%. Dicho desbalance, implicó que, tan solo en los últimos 5 años, la Argentina acumulara un déficit bilateral superior a los US\$ 15 mil millones.

Gráfico 1
Estados Unidos expande su superávit comercial con la Argentina



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

En segundo lugar, resulta sumamente llamativo que las acusaciones mencionadas provengan del país con mayor experiencia en la violación de las normativas multilaterales de comercio, lo cual queda reflejado en el hecho de que Estados Unidos ha sido el país que más demandas ha recibido en la OMC y que más fallos adversos ha sufrido en dicha organización.

En tercer lugar, Estados Unidos consiguió imponer –al igual que la UE– una suerte de “proteccionismo legalizado” para sí mismo, es decir, un trato desigual y privilegiado en la órbita del sistema multilateral de comercio. Esto se evidencia de manera muy clara en el sector agrícola, donde gracias al denominado *Farm Bill*, un programa de subsidios masivos a productores primarios que alcanza los US\$ 956 mil millones, se garantiza un sostén artificial para precios e ingresos en el mercado agropecuario norteamericano.

De esta manera, mientras Estados Unidos y otros países desarrollados imponen presiones injustificadas a los países en desarrollo para reducir su margen de aplicación de políticas productivas y comerciales, garantizan la protección de sus mercados internos con medidas gravemente distorsivas para el resto del mundo.

Este documento analiza cómo la desmesura proteccionista de Estados Unidos ha quedado reflejada en la órbita de la OMC, detalla las principales medidas defensivas dispuestas por dicho país y, finalmente, identifica las principales normas que han acarreado consecuencias negativas para la economía de nuestro país.

2. El proteccionismo de Estados Unidos en el ámbito de la OMC

Desde su origen, la OMC ha puesto a disposición de las economías desarrolladas distintas herramientas que les permitieron proteger a sus mercados internos, a la vez que limitaron fuertemente el margen de maniobra del resto de los países para impulsar estrategias de desarrollo productivo.

Sin embargo, el hecho de que las reglas establecidas favorezcan a un grupo pequeño pero muy poderoso de economías desarrolladas no impide que Estados Unidos sea el país más demandado en las instancias de solución de controversias de la OMC y el principal infractor a las normativas de dicha organización. En síntesis: Estados Unidos ha desplegado y despliega un amplio abanico de barreras ilegítimas para evitar el ingreso de ciertos productos importados que podrían competir con su producción nacional.

2.1 El doble estándar de la OMC

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1994 el comercio internacional estuvo regido por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En la octava ronda de negociaciones comerciales realizada en dicho marco (la Ronda Uruguay) surge la OMC. La OMC es –como lo era el GATT– un foro integrado por un gran número de países en el cual se discuten y negocian los diversos aspectos normativos que le dan forma al comercio global. En términos formales, los distintos países negocian desde un plano de supuesta igualdad. Así lo expresa la propia OMC:

"La OMC no les dice a los gobiernos cómo han de conducir sus políticas comerciales. [...] Las normas del sistema de la OMC son acuerdos resultantes de negociaciones celebradas entre los gobiernos de los países miembros y las decisiones adoptadas se toman en prácticamente todos los casos por consenso entre todos los miembros. En otras palabras, las decisiones que se adoptan en la OMC han sido negociadas, están sujetas al control necesario y son democráticas."

Diez Malentendidos Frecuentes sobre la OMC, Secretaría de la OMC, 2007.

Desde un principio estuvo claro que la hipocresía de los países ricos –en términos de la enorme distancia entre lo dicho y lo hecho– y la asimetría entre países, en términos de la influencia efectiva para negociar el establecimiento de las reglas, sería la norma y no la excepción.

Probablemente, el caso más evidente y conocido sea el referido a la agricultura, donde Estados Unidos (al igual que Europa con la Política Agrícola Común) destina cuantiosos subsidios a sus productores primarios, imponiendo un trato diferenciado y desigual con los productores primarios de los países menos desarrollados (ver apartado 3.2). Como contrapartida, en muchos países en desarrollo los pequeños agricultores sufren las dramáticas consecuencias de las normas comerciales abusivas impuestas por los países ricos.

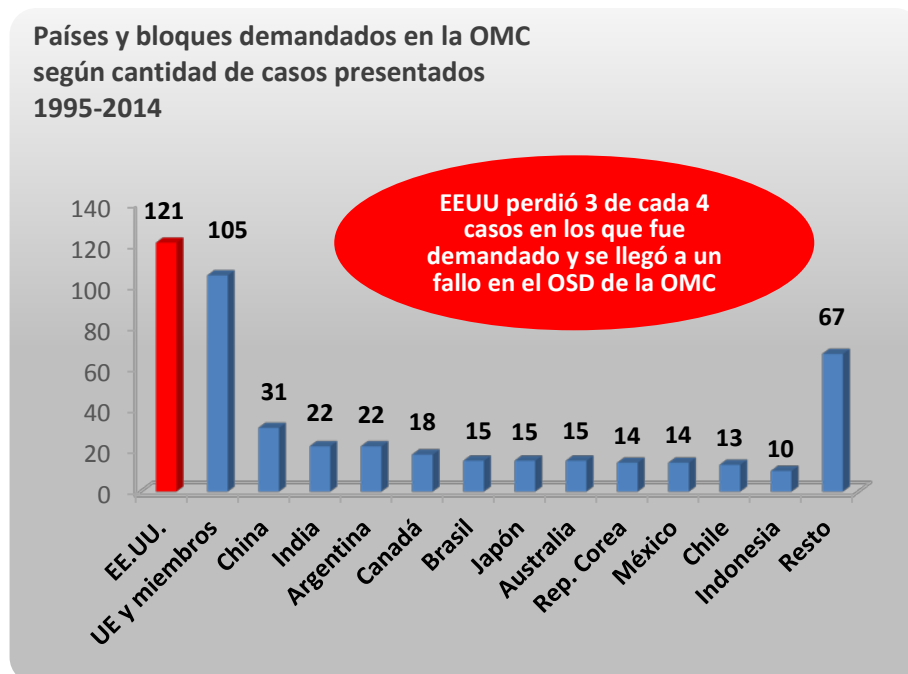
Este tipo de medidas son las que ocasionan los verdaderos problemas del comercio internacional e impiden la construcción de un sistema más justo y equilibrado en materia de flujos comerciales; debemos tener en cuenta que, tras 65 años de multilateralismo en materia comercial, más de la mitad de las exportaciones globales se siguen originando actualmente en un puñado de países ricos.

2.2 Estados Unidos, el principal infractor de las reglas de la OMC

No conforme con amoldar -influencia política y económica mediante- las reglas multilaterales del comercio internacional a su conveniencia, Estados Unidos recibe un enorme número de reclamos, quejas y observaciones por parte de terceros países en el ámbito de la OMC.

Como se observa en el Gráfico 2, Estados Unidos, con un total de 121 acusaciones (impulsadas por 134 demandantes), ha sido el principal receptor de demandas en la OMC, ámbito en el que perdió el 75% de los casos que enfrentó, lo cual lo transforma también en el país que más resoluciones adversas recibió en los casi veinte años de vida del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC.

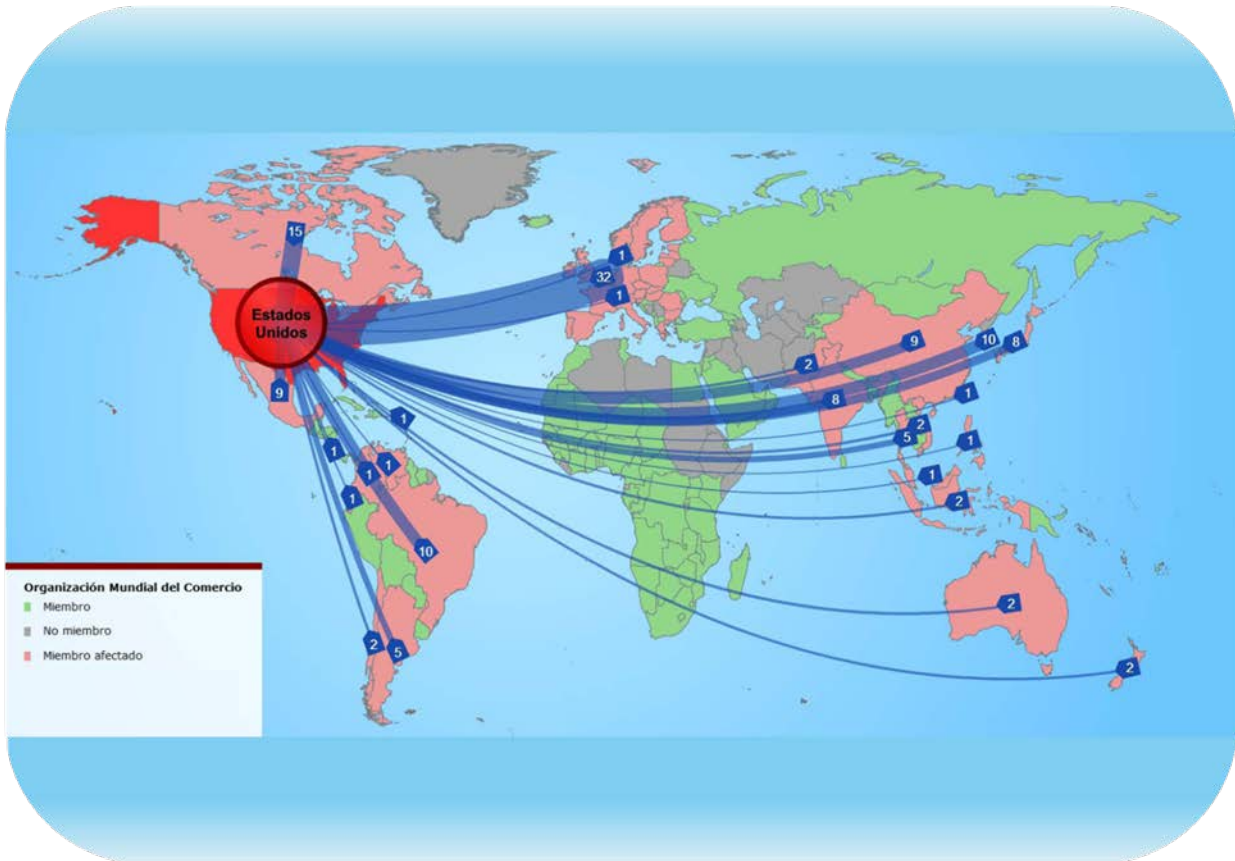
Gráfico 2
Estados Unidos es el principal acusado en la OMC y el país que perdió mayor número de casos



Fuente: elaboración propia en base a OMC



Figura 1
Más de 50 países, emergentes y desarrollados, demandaron a Estados Unidos ante la OMC



Fuente: OMC

3. Principales medidas proteccionistas de Estados Unidos

Estados Unidos es uno de los países con mayor experiencia en la aplicación de todo tipo de barreras de corte proteccionista. El país emplea un amplio conjunto de medidas distorsivas para el comercio, como los picos arancelarios en ciertos productos primarios, los contingentes arancelarios (es decir, cuotas con arancel preferencial), subsidios a la exportación y obstáculos técnicos, entre otras barreras. A continuación se repasan las medidas más salientes.



- **Aranceles y cuotas**
- **Subsidios**
- **Políticas de defensa comercial**
- **Medidas sanitarias y fitosanitarias**
- **Compras públicas**

3.1 Aranceles y cuotas

La estructura arancelaria norteamericana es dispersa y sumamente compleja, lo que la convierte en poco transparente. Asimismo, Estados Unidos acude a la utilización de picos y contingentes arancelarios que constituyen claros obstáculos al comercio.

Estados Unidos emplea un total de 44 contingentes arancelarios que abarcan 171 líneas arancelarias. Éstos afectan particularmente a distintos productos argentinos de exportación, como el azúcar de caña, de remolacha y otros productos que contengan azúcar (incluyendo la leche condensada, aderezos de ensalada, dulces, chocolates, productos de cacao y café tostado), productos lácteos (incluyendo manteca, queso, leche en polvo descremada, cremas y helados), carnes bovinas, maní y productos de maní, algodón y tabaco.

Contingentes de este alcance y magnitud ubican a Estados Unidos entre los países de mayor proteccionismo en el mundo, junto a la UE, otros países europeos y Japón. Argentina, por su parte, no utiliza contingente arancelario alguno.

Respecto a los picos o crestas arancelarias, existen casos notables que imposibilitan en los hechos el ingreso de ciertos productos primarios, como ciertas variedades de tabaco (350%), maníes (139,8%), pasta de maní (131,8%), quesos (50,3%) y azúcar (48,8%). Estos valores contrastan significativamente con el arancel máximo del MERCOSUR (35%) y con el arancel promedio de la Argentina, de tan solo 11,8%.

3.2 Subsidios

Estados Unidos es uno de los mayores productores de alimentos. Por esta razón, su política agropecuaria tiene un fuerte impacto en el comercio internacional y en las negociaciones agropecuarias internacionales.

Estados Unidos, como los miembros de la UE, pertenece al selecto club de países a los que se les permite aplicar una de las medidas comerciales más cuestionadas en la órbita multilateral: los subsidios a las exportaciones.

La política agropecuaria de Estados Unidos surge como resultado de un complejo sistema de subsidios establecidos hace décadas, que han ido evolucionando y cuyo mecanismo principal es el sostén artificial de los precios de los productos e ingresos de los productores primarios. Estas políticas son renovadas cada 5 o 6 años por el Congreso estadounidense mediante una nueva Ley Agrícola o *Farm Bill*. Este año, fue aprobada la nueva Ley, que prevé subsidios y ayudas por US\$ 956 mil millones –el equivalente a una vez y media el PIB argentino– para los próximos 10 años.

Durante los últimos 80 años la legislación norteamericana ha incorporado nuevos temas que actualmente autorizan, además del apoyo a los precios e ingresos de los productores, la transferencia de subsidios mediante programas de investigación, asistencia técnica, desarrollo rural, comercio internacional, seguros, créditos, energía, conservación y nutrición, entre otros.

Las subvenciones abusivas de las que dispone Estados Unidos se trasladan a los precios finales de las materias primas y los alimentos dando lugar a valores artificialmente bajos en su mercado interno y desplazando así a la competencia potencial de los países extranjeros, generalmente economías en desarrollo.

A la vez, los subsidios alteran los mercados mundiales de *commodities* agropecuarias, inducen una mayor volatilidad de los precios internacionales y desalientan las inversiones productivas en el sector agroexportador de los países en desarrollo.

3.3 Políticas de defensa comercial

Estados Unidos aplica muchas otras prácticas que condicionan a los exportadores de los países en desarrollo. La potencia norteamericana hace un uso extensivo, distorsionado y con fines proteccionistas de instrumentos de defensa comercial como los derechos *antidumping* y las medidas compensatorias.

Entre 1995 y 2013, Estados Unidos inició 508 investigaciones y estableció 319 medidas definitivas *antidumping*, lo que lo convierte en el segundo usuario de esta herramienta defensiva a nivel mundial. Vale destacar el hecho de que casi tres cuartas partes de este tipo de medidas fueron utilizadas por Estados Unidos en contra de países en desarrollo y que la mayoría de las mismas son mantenidas por periodos mucho más largos que lo habitual (algunos de los derechos *antidumping* impuestos por Estados Unidos llevan en vigor más de 20 o incluso 30 años).

Respecto a los derechos compensatorios, desde la creación de la OMC Estados Unidos dispuso 138 investigaciones y aplicó 79 medidas compensatorias, las cuales han estado principalmente concentradas en el sector metalúrgico. Estados Unidos da cuenta de más del 40% de las investigaciones iniciadas a nivel mundial y de más del 40% de las medidas aplicadas.

Finalmente, aunque las cuestiona como herramienta, Estados Unidos no se ha privado de utilizar licencias de importación (automáticas y no automáticas) para 15 categorías de bienes: animales y productos del reino animal, ciertos lácteos, sustancias químicas, artículos de defensa, alcoholes para uso industrial, alcoholes destilados, vino y bebidas malteadas, explosivos, armas de fuego y municiones, peces y fauna silvestre, gas natural, instalaciones y materiales nucleares, plantas y productos vegetales, acero, azúcar y productos del tabaco.

3.4 Medidas sanitarias y fitosanitarias

Estados Unidos aplica numerosas medidas sanitarias y fitosanitarias que obstaculizan el ingreso de productos importados a su mercado. La mayoría de estas medidas se convierten en importantes trabas a las exportaciones de países como la Argentina, pues se prestan a un alto nivel de discrecionalidad y sufren constantes modificaciones y adaptaciones.

Son muchas las normas legales que en Estados Unidos imponen prescripciones sanitarias y fitosanitarias. Los procedimientos para garantizar la calidad de los alimentos están regidos por un sistema sumamente complejo basado en unas 30 leyes relacionadas con la inocuidad de los alimentos que son administradas colectivamente por 15 organismos técnicos, como ocurre en el caso de la importación de manzanas, peras, arándanos y otros productos frutihortícolas. Este complejo entramado burocrático se traduce en una serie de trámites y demoras que en la práctica tienen el objetivo de desalentar la exportación.

Asimismo, Estados Unidos cuenta con una larga experiencia en la aplicación coordinada de una serie de obstáculos técnicos para el ingreso de productos extranjeros que, en la práctica, funcionan como importantes barreras no arancelarias. Tan solo en los últimos 3 años, Estados Unidos presentó 520 notificaciones a la OMC –de las cuales más de 330 fueron adiciones, correcciones y enmiendas a normativas ya promulgadas– con fines de protección del medio ambiente, la seguridad de los productos, la salud humana y la inocuidad de los alimentos.

3.5 Compras públicas

En el marco de la crisis originada en su sistema financiero en 2008, Estados Unidos dispuso una modificación de su legislación de compra nacional a partir de la aprobación de la *American Recovery and Reinvestment Act* aprobada en 2009.

La nueva legislación reforzó el carácter proteccionista de la *Buy American Act*, originalmente establecida en 1933 y que fijaba una preferencia de precios a favor de los productores nacionales en los contratos y licitaciones del gobierno federal.

En concreto, los cambios de 2009 dispusieron que:



- i) los proyectos de infraestructura que impulsó el gobierno de los Estados Unidos –con estímulos que involucran cientos de miles de millones de dólares– utilizaran exclusivamente insumos (en particular, hierro y acero) de producción estadounidense;
- ii) las compras de prendas textiles del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) se limitaran a productos elaborados con insumos primarios cultivados y procesados en los Estados Unidos. En particular, esta medida obstaculiza las exportaciones de algodón de algunos de los países más pobres del mundo, tales como Chad, Benin, Burkina Faso y Mali, completamente dependientes de este cultivo.

En 2013, el Senado de Estados Unidos extendió las disposiciones proteccionistas de la *Buy American Act* a ciertos proyectos de infraestructura de agua, en las que los beneficiarios de los préstamos del gobierno deben utilizar hierro, acero, y otros insumos producidos en Estados Unidos.

4. Impacto del proteccionismo de Estados Unidos en la Argentina

4.1 Carnes

Estados Unidos tiene un sistema muy poco transparente y discrecional para regular la importación de animales y productos de origen animal. El sistema se aparta de los estándares científicos internacionales emanados del organismo internacional encargado de velar por la sanidad animal (OIE) y, en particular, del comercio seguro de productos de origen animal.

En este sentido, Estados Unidos desconoce el estatus de zona libre de aftosa con vacunación reconocido por la OIE y establece, para algunos países, medidas de mitigación de riesgos redundantes respecto del código de la OIE y, en otros casos, dispone discrecionalmente la prohibición.

Las presiones de la Asociación de Ganaderos de Estados Unidos (USCA) y de otros *lobbies* como el de los fondos buitre sobre el Congreso estadounidense han mantenido cerrado desde 2001 el ingreso de carne argentina al mercado norteamericano.

A mediados de los años '90, tras una negociación que incluyó concesiones comerciales por parte de la Argentina, nuestro país acordó con Estados Unidos una cuota de 20 mil toneladas para carne bovina enfriada que no fue efectivizada por parte de las autoridades estadounidenses. De esta forma, sin justificación científica alguna y al margen de los estándares regulatorios internacionales, nuestro país se ha privado de exportar unos US\$ 100 millones anuales de carne bovina al mercado de Estados Unidos.

Luego de reiterados e infructuosos reclamos por más de diez años, y ante la falta de avances concretos en la autorización de la importación de carne, en agosto de 2012 la Argentina accionó en contra de Estados Unidos en el marco del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC en relación a las carnes bovinas frescas, enfriadas y congeladas.

Se prevé que el informe definitivo sobre esta disputa sea publicado en el primer trimestre de 2015. Sin embargo, adelantándose a un previsible fallo adverso en la OMC, Estados Unidos anunció oficialmente el 28 de agosto de 2014 que reconocerá a la Patagonia como área libre de aftosa sin vacunación y presentó una propuesta de reglamentación para admitir la importación de carne fresca de origen argentino.

4.2 Limones y cítricos dulces

El proteccionismo norteamericano ha afectado también a un producto en el cual Argentina es líder mundial en producción y exportaciones: los limones frescos.

Al igual que lo ocurrido con la carne, también aquí el *lobby* proteccionista (en este caso de los productores californianos), ha prevalecido por sobre los criterios técnicos y científicos. El ingreso de limones argentinos al mercado estadounidense se encuentra bloqueado desde 2001. Luego de numerosas negativas, y en ausencia de fundamentos sólidos, en 2012 la

Argentina expuso una preocupación comercial específica (PCE) sobre este tema en la OMC. Finalmente, y ante las demoras verificadas en las gestiones por parte del organismo sanitario estadounidense, la Argentina accionó en contra de Estados Unidos en el OSD de la OMC en octubre de 2012.

Las acciones desarrolladas por la Argentina llevaron a Estados Unidos a disponer la finalización del análisis de riesgo y se espera la autorización final que habilite la apertura del mercado de limones argentinos tras más de diez años de demora injustificada.

Asimismo, el gobierno argentino ha requerido el avance de los trámites para la apertura del mercado para cítricos dulces que la autoridad sanitaria de Estados Unidos supedita a la conclusión del trámite sobre limones.

4.3 Biocombustibles

Las autoridades de Estados Unidos demoran, sin justificación técnica alguna, la apertura del mercado al biodiesel argentino para uso automotor, el segmento de demanda más atractivo para los productores argentinos de este biocombustible en el que nuestro país es uno de los líderes a nivel mundial.

En 2011, la Cámara Argentina de Biocombustibles realizó una presentación ante la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos ajustándose a los procedimientos establecidos en la legislación estadounidense y, dos años después, este organismo evaluó positivamente la petición argentina. Sin embargo, tras una campaña pública de *lobby* por parte de los productores norteamericanos de biodiesel en contra de las importaciones del combustible argentino, el proceso de aprobación para el ingreso de nuestras exportaciones sufrió una parálisis que dura hasta nuestros días.