

Impacto del Proteccionismo Europeo sobre la Economía Argentina

Noviembre de 2013



Ministerio de
Relaciones Exteriores y Culto
República Argentina

Impacto del Proteccionismo Europeo sobre la Economía Argentina

1. Introducción: ¿Pueden el libre comercio y la convergencia hacia el desarrollo ir de la mano?.....	3
2. El doble estándar del comercio internacional: proteccionismo europeo en el ámbito de la OMC.....	4
2.1 La OMC y la distancia entre lo dicho y lo hecho	4
2.2 La UE quebranta las reglas de la OMC	5
3. El proteccionismo europeo: medidas concretas	8
3.1 Aranceles y contingentes arancelarios	8
3.2 Subsidios	10
3.3 Políticas de defensa comercial.....	11
3.4 Medidas ambientales o "proteccionismo verde"	11
3.5 Medidas sanitarias y fitosanitarias	12
3.6 Obstáculos técnicos	13
3.7 Compras públicas	14
4. Libre comercio hacia fuera y proteccionismo puertas adentro en la UE. Su impacto en la economía Argentina.....	15
4.1. Etiquetado ambiental: huella de carbono y huella ambiental de los productos	20
4.2. Biocombustibles.....	21
5. El libre comercio selectivo y la imposibilidad de implementar políticas de desarrollo	23

1. Introducción: ¿Pueden el libre comercio y la convergencia hacia el desarrollo ir de la mano?

En estos días se encuentra bajo debate la posibilidad de establecer tratados de libre comercio entre los países del Mercosur y naciones con mayor grado de desarrollo económico, principalmente con la UE. La firma de acuerdos de este tipo podría constituir una bisagra para el proceso de crecimiento con inclusión social de los últimos diez años en la Argentina. La apertura comercial puede ser beneficiosa para los objetivos del desarrollo siempre que: **i) se contemplen las asimetrías en el desarrollo de los países partes de los acuerdos comerciales; ii) que tales acuerdos contribuyan a equilibrar los desbalances previos en los sistemas de comercio.**

La historia de Argentina –que entre 1976 y 2002 sufrió 25 años consecutivos de desindustrialización, creciente desempleo y pauperización de su sociedad civil– muestra a las claras que la liberalización *per se* no es condición necesaria ni suficiente para la convergencia hacia el desarrollo.

A pesar de ello, **el comercio puede y debe ser una herramienta que contribuya a reducir la brecha entre países desarrollados y en desarrollo**, permitiendo potenciar el crecimiento con inclusión social de un país, en lugar de restringir su margen de acción para industrializarse y generar empleo. Para alcanzar estos objetivos debe construirse un sistema de comercio multilateral equilibrado, basado en reglas que garanticen a los países en desarrollo sus legítimos espacios de política económica y social. La llave para lograrlo se encuentra en dos acciones concretas:

- **terminar con el doble estándar** de las reglas multilaterales de comercio e inversión que avalan acciones proteccionistas y de fomento de la industria y actividades de alta complejidad tecnológica en algunos países a la vez que las limitan en otros;
- **asumir las asimetrías** entre los diversos países que participan del sistema multilateral de comercio otorgando tratamiento especial y diferenciado a los de menor desarrollo relativo.

Hoy se legitima un sistema multilateral profundamente desequilibrado en favor de las naciones más desarrolladas. Una muestra de ello es la imposibilidad de cumplimentar el consenso alcanzado durante la Ronda de Doha del Desarrollo, donde la gran traba se encuentra en la negativa a aplicar a la agricultura las mismas reglas que se aplican a los productos industriales. Para un país como Argentina la agricultura únicamente no alcanza para garantizar su desarrollo, pero las continuas trabas al comercio de sus productos por parte de los países desarrollados constituyen una imposibilidad fáctica de obtener los recursos necesarios para invertir en su industrialización.

Mientras los países desarrollados imponen estas **presiones injustificadas a los países en desarrollo para reducir su margen de aplicación de políticas industriales**, profundizan la protección de sus mercados en el marco de la crisis. En este documento se detallan las principales normas y medidas comerciales que benefician a la UE en detrimento de la Argentina, así como de gran parte de los países en desarrollo. De igual forma se realiza una estimación del impacto que este doble estándar de las reglas internacionales de comercio tiene sobre la economía Argentina.

2. El doble estándar del comercio internacional: proteccionismo europeo en el ámbito de la OMC

Al mismo tiempo que la UE pregona la liberalización comercial e impulsa la firma de TLC con diversos países entre los cuales se encuentra la Argentina, ha desplegado y despliega un amplio abanico de barreras para evitar el ingreso de distintos productos importados.

¿Es compatible el despliegue europeo de barreras al comercio con las normas de la OMC?

La magnitud y extensión de las barreras a las que apela la UE brinda ejemplos de dos tipos de proteccionismo: el proteccionismo oficializado en la órbita multilateral y el proteccionismo violatorio de dicha normativa.

Al analizar la historia de la OMC se advierte que el conjunto de reglas establecidas en el acuerdo que dio origen al organismo tiende a perpetuar, en lugar de reducir, las asimetrías económicas preexistentes entre los países. La OMC pone a disposición de las economías desarrolladas distintas herramientas que les permiten proteger sus mercados internos, a la vez que limita fuertemente el margen de maniobra del resto de los países para impulsar estrategias e instrumentos de desarrollo industrial.

Sin embargo, el hecho de que las reglas establecidas favorezcan a un grupo pequeño pero muy poderoso de países desarrollados no impide que la UE se encuentre entre los principales infractores a las normativas de la OMC y sea, junto con los Estados Unidos, uno de los mayores receptores de acusaciones en las instancias de solución de controversias de dicha organización.

2.1 La OMC y la distancia entre lo dicho y lo hecho

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 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."¹

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 Europa consiguió imponer desde un inicio un trato diferenciado y desigual que permitió que sus productores primarios no tuviesen que competir con los de los países menos desarrollados; los cuantiosos subsidios agrícolas europeos son hoy el mejor ejemplo de la asimetría mencionada (ver pág. 10). Como contrapartida, en muchos países en desarrollo los pequeños agricultores sufren las dramáticas consecuencias de las normas comerciales impuestas por los países ricos.**

Además de los abusos perpetrados en materia agrícola, otras prácticas proteccionistas de larga data llevadas a cabo por los países ricos en general y la UE en particular incluyen las cuotas, el escalonamiento y los picos arancelarios. Asimismo, proliferan barreras sanitarias, fitosanitarias, técnicas y nuevas trabas presuntamente justificadas en la protección del medio ambiente, el bienestar animal, y los derechos del consumidor, impulsadas especialmente por la UE.

Una evaluación realista del esquema de comercio multilateral muestra que son estas medidas las que ocasionan los verdaderos problemas del comercio internacional e impiden la construcción de un sistema más justo en términos normativos 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 los países ricos.

2.2 La UE quebranta las reglas de la OMC

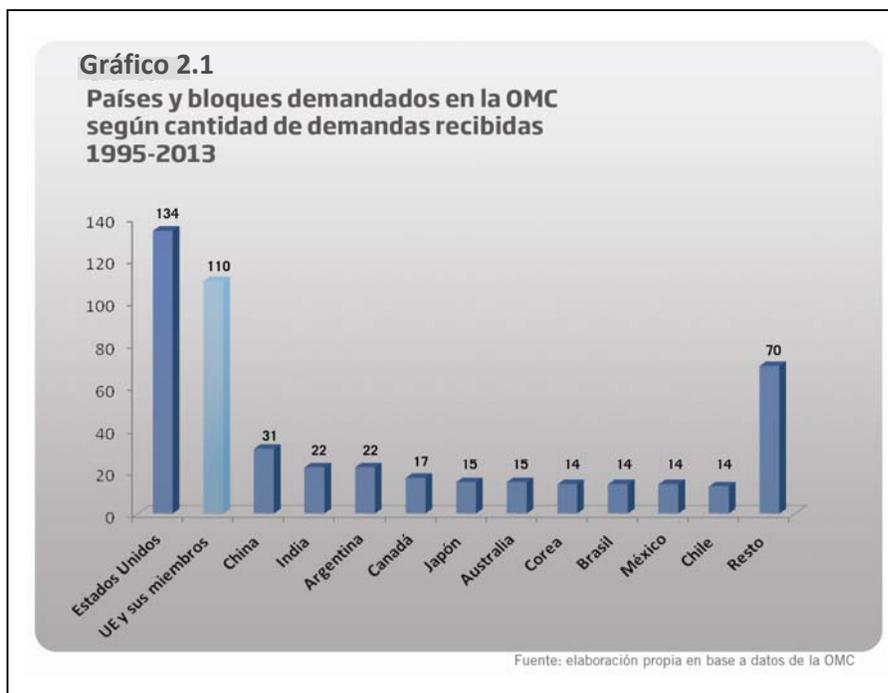
No conforme con amoldar -influencia política y económica mediante- las reglas multilaterales del comercio internacional a su conveniencia, la UE recibe un enorme número de reclamos, quejas y observaciones por parte de terceros países en el ámbito de la OMC.

Debido al obvio poderío económico y político de los países desarrollados, los países pequeños o medianos (muchas veces receptores de instrumentos de ayuda y cooperación al desarrollo en otros ámbitos del sistema multilateral) suelen verse limitados a la hora de realizar reclamos formales frente a un país desarrollado en la órbita de la OMC. Sin embargo, desde la creación de la OMC la UE se destaca como receptora de tres tipos de reclamos:

¹ "Diez malentendidos frecuentes sobre la OMC", OMC. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/res_s/doload_s/10mis_s.pdf

- Preocupaciones Comerciales Específicas planteadas hasta 2012 en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CoMSF) de la OMC: 71 presentaciones (lo que representa cerca del 21% del total de las presentaciones efectuadas).
- Preocupaciones Comerciales Específicas planteadas hasta 2011 en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (CoOTC) de la OMC: 65 presentaciones (cerca del 20% del total de las presentaciones efectuadas).
- Demandas en la OMC: 74 demandas a la UE más 36 demandas a miembros individuales de la UE, es decir, un total de 110 demandas hasta 2013 incluyendo las distintas etapas contempladas en los procedimientos correspondientes.

Como se observa en el Gráfico 2.1, **la UE junto a sus países miembro considerados individualmente (con los 110 casos mencionados) constituye, tras los Estados Unidos, el principal receptor de demandas en la OMC.**



Asimismo, si se analiza el origen de las demandas recibidas por la UE como bloque en la OMC (74 en total) se observa que, pese a lo dicho anteriormente sobre los riesgos que enfrentan las economías medianas y pequeñas a la hora de demandar a las potencias económicas globales, **la mayor parte de las acciones fueron impulsadas por países emergentes (Gráfico 2.2 y Figura 2.1).**

3. El proteccionismo europeo: medidas concretas

La UE aplica **barreras al comercio de larga data** (subsidios, cuotas, escalonamiento y picos arancelarios), junto con **nuevas barreras comerciales arbitrarias de tipo técnico sin justificación científica** (barreras sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas o presuntamente medioambientales). Estas medidas son particularmente manifiestas en el **sector agrícola y ganadero**. A continuación se repasan las más salientes.



3.1 Aranceles y contingentes arancelarios

La UE critica la política comercial implementada legítimamente por Argentina, en el marco de su modelo de crecimiento con inclusión social, omitiendo en sus discursos y acusaciones que ella misma aplica un sistema de comercio administrado, basado en restricciones específicas que se apoyan en el establecimiento de aranceles prohibitivos y una arbitraria y poco transparente administración de contingentes arancelarios. Así, la UE presenta para algunos productos, como la manteca, el arroz, la carne bovina congelada deshuesada, el ajo, el queso fresco, el centeno, el jugo de frutas y hortalizas, la cebada, el aceite de oliva, el trigo duro y el maíz **aranceles que van del 71% al 151%**. Estos valores **contrastan** significativamente con el **arancel máximo del MERCOSUR (35%)** y con el **arancel promedio de la Argentina, de tan solo 11,8%**.



La protección total efectiva de la UE puede dar lugar a aranceles equivalentes ad valorem abusivos que contrastan significativamente con el arancel máximo del MERCOSUR y el arancel promedio de la Argentina.

Aranceles Equivalentes ad Valorem en UE

- Manteca: 151%
- Arroz: 128%
- Carne bovina congelada deshuesada: 126%
- Ajo: 117%
- Queso fresco: 96%
- Centeno: 91%
- Jugo de frutas y hortalizas: 82%
- Cebada: 78%
- Aceite de oliva: 73%
- Trigo duro: 72%
- Maíz: 71%

**Arancel Máximo del
MERCOSUR
35%**

**Arancel Promedio de
Argentina
11,8%**

La UE no sólo aplica altos aranceles a los productos agropecuarios, sino que también los aplica sobre los alimentos elaborados (como galletitas, productos de panadería y confitería) mediante un complejo sistema que determina la tarifa a aplicar en función de los componentes de los productos (lactosa, almidón, glucosa, grasa láctea, proteína láctea, entre otros), este sistema se denomina **Tabla Meursing**. De la aplicación de la tabla resulta que puede haber hasta 471 aranceles por producto, debido a la combinación de los diferentes componentes. De esta manera, para los productos procesados con valor agregado puede haber más de 20.000 combinaciones posibles de aranceles, generando que para los exportadores sea **prácticamente imposible determinar el arancel que el importador europeo debe pagar, quedando en desventaja en la negociación del precio de exportación.**

A la regulación del comercio vía precios (aranceles) se suma la administración del mercado comunitario a través de las cantidades. Las crestas arancelarias suelen acompañarse por contingentes (o cupos) arancelarios, que establecen una cantidad máxima de producto a ser importada con un arancel relativamente bajo o por aranceles específicos. La administración de las cuotas es sumamente discrecional, Argentina ha realizado numerosas presentaciones para poder exportar en el marco de las cuotas que resultan de importancia para el país, como las de carne aviar, ajos y maíz, sin obtener respuesta por parte de la Comisión Europea, organismo que administra los contingentes arancelarios. **Esta dilación no permite el aprovechamiento de la cuota, configura una demora injustificada, un trato discriminatorio contra la Argentina respecto a terceros países y un obstáculo innecesario al comercio.**

La UE se ha expresado en contra del proteccionismo y a favor de la liberalización comercial en numerosos foros internacionales, como el G20, la OCDE y la OMC. Sin embargo a la hora de aplicar las recetas que pregona se observa que en los últimos años, lejos de liberalizar su comercio presentó solicitudes a la OMC para aumentar el nivel de los aranceles consolidados

en ajos, trigo, cebada y carne aviar, lo cual derivó en la reducción de las oportunidades de acceso al mercado europeo para las exportaciones tradicionales argentinas.

Por último, **la modificación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) realizada por la UE, que reduce la cantidad de países beneficiarios de los 176 actuales a alrededor de 75, implica que varios países que se encuentran negociando acuerdos comerciales, entre ellos la Argentina, queden afuera del mismo.** De esta manera, la UE distorsiona la finalidad del SGP, transformando un instrumento concebido para beneficiar a los países en desarrollo y contribuir a incrementar su acceso a los mercados de los países desarrollados, en un **mecanismo de presión para avanzar en la negociación de TLC en los cuales exige altísimas y costosas concesiones sin otorgar prácticamente nada a cambio.**

3.2 Subsidios

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 Agrícola Común (PAC) otorga cuantiosos subsidios a la producción y las exportaciones.** Estas medidas **perjudican mayoritariamente a los países en desarrollo y menos adelantados, profundizando las inequidades del sistema multilateral de comercio y la brecha de desarrollo existente.**

En 2013 el presupuesto para las ayudas directas y desarrollo rural (los dos pilares de la PAC) es de 57.500 millones de euros. Para el período 2014-2020 la PAC tiene un presupuesto asignado superior a los 360 mil millones de euros, equivalente al 40% del presupuesto total de la UE, de los cuales 280 mil millones de euros corresponde a ayudas otorgadas en forma directa a los agricultores comunitarios y 80 mil millones de euros al desarrollo rural.

Estos subsidios, que se efectivizan en la etapa primaria del proceso productivo, **se trasladan a los precios finales de los alimentos dando lugar a valores artificialmente bajos y desplazando a la competencia potencial de los exportadores extra-comunitarios, generalmente países en desarrollo.** Adicionalmente, al alterar las condiciones de competencia de las exportaciones agropecuarias en terceros mercados, se perjudican fuertemente las ventas de países competidores de la UE, como Argentina. Finalmente, este tipo de subvenciones también perjudica el desarrollo de la agricultura de los países que reciben estas exportaciones a precios deprimidos. De esta manera, la UE dirige grandes sumas de dinero a sus productores agrícolas y afecta a los mercados internacionales de materias primas.

Entre los numerosos productos argentinos afectados por la persistente política de subsidios europeos se destacan la leche y sus derivados, el trigo y las harinas de trigo, las carnes bovinas, porcinas y aviares, los huevos, el azúcar y el aceite de oliva, entre otros.

3.3 Políticas de defensa comercial

Otra práctica muy común de la UE que restringe el acceso de productos de los países en desarrollo es la aplicación de **derechos antidumping y medidas compensatorias**². En efecto, la UE es uno de los principales usuarios mundiales de este tipo de instrumentos. **A principios de 2013 se encontraban vigentes 87 medidas antidumping y diez medidas compensatorias. Asimismo, presenta 48 investigaciones en curso.**

En abril de 2013 con el argumento de otorgar mayor previsibilidad y transparencia a los instrumentos de defensa comercial, la Comisión Europea elaboró una propuesta para reformular sus mecanismos. Estas modificaciones también apuntan a otorgar mayor flexibilidad a la apertura de investigaciones *antidumping* y de defensa contra importaciones subvencionadas.

- 87 MEDIDAS ANTIDUMPING VIGENTES
- 10 MEDIDAS COMPENSATORIAS
- 48 INVESTIGACIONES EN CURSO

Los biocombustibles argentinos se encuentran afectados con un derecho antidumping definitivo de entre el 22% y el 25,7% desde octubre de 2013.

La reforma también considera la posibilidad de establecer derechos más elevados para las "importaciones procedentes de países que utilizan subvenciones injustas y crean distorsiones estructurales en sus mercados de materias primas." Suena contradictorio que la UE se encuentre trabajando intensamente en disciplinar a terceros países que aplican subvenciones, mientras a nivel multilateral se ocupa de preservar los mecanismos que le permiten subsidiar su producción agrícola.

Entre los productos argentinos afectados por la aplicación discrecional y arbitraria de derechos antidumping, por parte de la UE, se encuentran los biocombustibles. En octubre de 2013, el Consejo Europeo estableció un derecho antidumping definitivo a los biocombustibles de origen argentino de entre el 22% y el 26%.

3.4 Medidas ambientales o "proteccionismo verde"

Recurriendo una vez más a prácticas arbitrarias, la UE utiliza argumentos ambientales para adoptar medidas que en algunos casos son inconsistentes con el sistema multilateral de comercio y con el derecho internacional en materia ambiental y que afectan las exportaciones de los países en desarrollo, en lo que se conoce como el "proteccionismo verde".

² Global Trade Alert, <http://www.globaltradealert.org/site-statistics..>

Las medidas ambientales europeas **no se basan en principios científicos sólidos, ni en normas internacionales pertinentes, sino en metodologías elaboradas a nivel unilateral por la UE, constituyendo claras restricciones encubiertas al comercio internacional que perjudican las ventas externas de los países en desarrollo.**

A través de sus políticas ambientales, la UE busca diluir la responsabilidad histórica de los países desarrollados en la degradación ambiental del planeta, haciendo caso omiso a la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo que establece el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas en materia ambiental (principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo; y artículo 3.1 de la CMNUCC).

Al mismo tiempo la UE ha venido avanzando en conceptos que no tienen una definición consensuada a nivel internacional, pretendiendo imponer su enfoque unilateral en temas ambientales como en el caso de las denominadas "huella ambiental", "huella de carbono" y "eco-etiqueta".

Finalmente, en el caso concreto del mercado de biocombustibles, la UE elaboró una **Directiva sobre Energías Renovables que contiene criterios arbitrarios que son utilizados para brindar ventajas competitivas a determinados biocombustibles en detrimento de otros, ya sea por la materia prima empleada para su producción o por su país de origen.** De esta manera la UE protege su mercado de biocombustibles de la competencia externa, dada la baja competitividad de sus productores. Más adelante en este documento se presenta una estimación del impacto de estas medidas sobre la exportación y producción de biocombustibles.

3.5 Medidas sanitarias y fitosanitarias

La UE aplica numerosas medidas sanitarias y fitosanitarias que obstaculizan las importaciones al mercado comunitario. La mayoría de estas medidas genera grandes inconvenientes a países como la Argentina, pues se prestan a un alto nivel de discrecionalidad en las actuaciones de los Estados miembros. Asimismo, como tantas otras normas comunitarias, presentan un **alto grado de arbitrariedad, poca transparencia y no consideran los estándares internacionales que rigen en la materia.**

La UE ha ignorado fallos del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC que recomendaban modificar su legislación en materia sanitaria y fitosanitaria porque no se ajustaba a los acuerdos multilaterales firmados. Es el caso del uso de la biotecnología en la producción agrícola, donde la UE aún mantiene medidas que afectan las exportaciones argentinas de soja, maíz y, recientemente, miel con polen originado en cultivos transgénicos.

En el caso de los límites de residuos de plaguicidas, la UE aplica el principio de precaución, dando lugar a un obstáculo injustificado al comercio cuando se trata de sustancias químicas que han venido siendo utilizadas durante décadas sin evidencias de efectos negativos. De modo que existen sospechas fundadas para pensar que la medida tiene la intención de proteger aquellas formulaciones en las cuales las empresas comunitarias poseen patentes; dejando de lado aquellos plaguicidas que no se encuentran regulados por el sistema de patentes europeos, que debido a su proceso de fabricación resultan más económicos y accesibles para los países en desarrollo, como la Argentina.

3.6 Obstáculos técnicos

Existen innumerables normativas de la UE que funcionan como obstáculos técnicos al comercio. Entre los más significativos para las exportaciones argentinas podemos destacar las diversas reglamentaciones que limitan el derecho a utilizar expresiones tradicionales para productos vitivinícolas; el régimen de registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias y preparados químicos (REACH); y las normativas sobre bienestar animal.

En el caso de los vinos, la UE pretende mantener un derecho de exclusividad para sus productores en la utilización de expresiones tradicionales en el sector vitivinícola, como "reserva", "crianza", "premium", "añejo", entre otros, estableciendo reglamentos que resultan inconsistentes con los compromisos asumidos multilateralmente, generando un efecto proteccionista. Argentina identificó algunos elementos de dichos reglamentos que obstaculizan injustificadamente el ingreso de productos vitivinícolas argentinos, que han sido puestos a consideración de la UE en reiteradas oportunidades sin obtener respuesta.

- **DENOMINACIÓN PARA VINOS**

Reglamentaciones que limitan el derecho a utilizar expresiones tradicionales.

- **REACH PARA QUÍMICOS**

Requerimientos desproporcionados que elevan los costos de acceso al mercado europeo.

- **NORMATIVAS SOBRE BIENESTAR ANIMAL**

Normativa más estricta que los estándares internacionales

Desde 2007 Argentina enfrenta graves dificultades a la hora de exportar vinos que contengan expresiones tradicionales de calidad a la UE. Los exportadores argentinos fueron sometidos a una serie de condicionamientos, de carácter unilateral y arbitrario, para poder utilizar tales términos. A pesar de las intensas gestiones realizadas por más de tres años, aún persisten los obstáculos.

Por su parte, el REACH establece el requisito de registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y preparados químicos que circulan en la UE. Si bien en teoría esta medida perseguiría un objetivo legítimo, en la práctica sus requerimientos resultan desproporcionados, generando costos excesivos (directos de registro e indirectos de consultoría) a las empresas que buscan ingresar al mercado europeo, especialmente a las PyMES extracomunitarias.

En lo que respecta a bienestar animal, ciertos requisitos incluidos en las normativas comunitarias constituyen exigencias más estrictas que las contenidas en los estándares internacionales de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), por lo que no existen justificaciones técnicas para los requisitos demandados. Las normativas han sido diseñadas

conforme las particularidades del sistema productivo europeo, sin tener debidamente en consideración las características de otras regiones, ni la viabilidad económica de su aplicación en sistemas productivos diferentes, especialmente en los países en desarrollo.

3.7 Compras públicas

Durante años, la UE, junto con otros países desarrollados, ha intentado avanzar en el ámbito multilateral en acuerdos sobre temas regulatorios altamente sensibles para los países en desarrollo, como el acceso al mercado de compras públicas.

En este marco, la UE está analizando una propuesta presentada por la Comisión Europea para reformar el sistema de compras públicas, estableciendo reglas sobre el acceso de terceros países al mercado comunitario, condicionándolo al principio de "reciprocidad".

Con la nueva normativa, los Estados miembros de la UE podrían excluir, en las contrataciones por un valor superior a 5 millones de euros, las ofertas que posean más de 50% de contenido local de un país cuya política de compras públicas no otorgue trato "sustancialmente" recíproco a la UE. Sin embargo, no queda claro el modo en el cual la UE evaluará el criterio de "falta sustancial de reciprocidad" en el acceso al mercado de compras públicas de terceros países.

Esta reforma busca fortalecer la posición negociadora de la UE en los Acuerdos de Libre Comercio, forzando la inclusión de las compras públicas en las discusiones para lograr un acceso sustancial de contratistas europeos a los mercados de sus principales socios comerciales.

4. Libre comercio hacia fuera y proteccionismo puertas adentro en la UE. Su impacto en la economía Argentina.

En franca contradicción con su discurso liberalizador, la UE no dudó, luego del estallido de la crisis de 2008, en salvar de la quiebra a sus empresas y bancos. Así, por ejemplo, el gobierno francés otorgó préstamos a Renault y Peugeot-Citroën por 6.000 millones de euros a tasas preferenciales³. Más impactantes aun fueron las ayudas estatales a las instituciones financieras. Entre octubre de 2008 y octubre de 2012, la Comisión Europea aprobó fondos por un total de 5,08 billones de euros, equivalente al 40% del PIB de la UE.

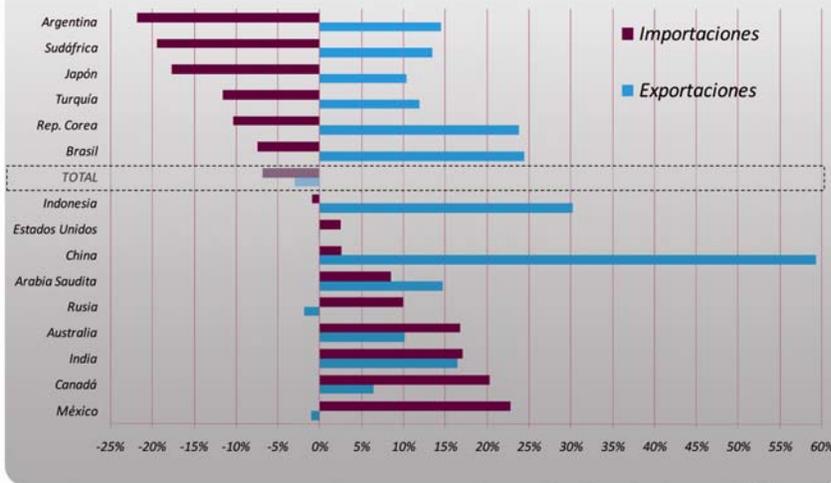
Todavía más contradictorio es el complejo sistema de medidas arancelarias y no arancelarias que la UE fue montando a través de los años, y que dificultan fuertemente el acceso a su mercado, en particular a los países en desarrollo. El despliegue de diferentes barreras al comercio se intensificó a partir del estallido de la crisis de 2008. Desde ese año hasta 2012, el descenso de las importaciones (-7%) superó la caída de las exportaciones (-0,8%) en el mismo período. Como resultado, en el año 2012, y por primera vez desde 2004, la UE obtuvo un superávit comercial de 0,1% de su PBI. En el primer semestre de 2013, este superávit se ubicó en 0,5%.

Si bien este proceso afectó las exportaciones provenientes de todo el mundo, la distribución de sus costos no fue repartida de manera equitativa. Por el contrario, recayó mucho más sobre algunos países, en particular la Argentina. Como se puede observar en el gráfico 4.1, dentro de las principales 16 economías del mundo no europeas (pertenecientes al G-20), **Argentina es el origen de importación de la UE con mayor caída desde el estallido de la crisis económica.**

³ También otorgó a la unidad de negocios de camiones de Renault, propiedad de Volvo, un préstamo de 500 millones de euros. La Comisión Europea, por su parte, autorizó a Italia el otorgamiento de una ayuda regional por un valor de 46 millones de euros a FIAT. Por su parte, el gobierno sueco, para intentar salvar a Volvo y Saab destinó U\$S 3.400 millones en garantías de préstamos y apoyo a la investigación y desarrollo de estas compañías. Parte de los fondos provienen del paquete que otorgó el Banco de Inversión Europeo para ayudar a los fabricantes de autos a cumplir las metas ambientales.



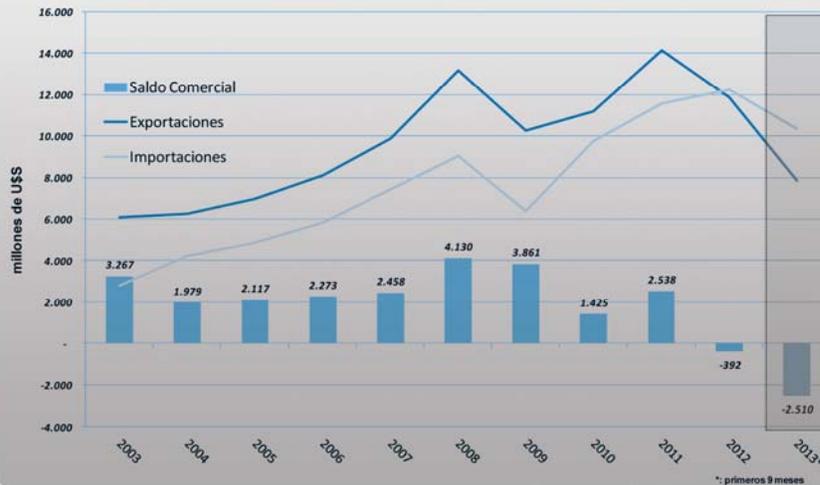
Gráfico 4.1
Variación de Importaciones de la Unión Europea
entre 2012 y 2008, según origen



Fuente: elaboración propia en base a EUROSTAT

En el gráfico 4.2, se muestra la evolución del comercio exterior de Argentina con la UE desde el 2003. En los dos últimos años las cantidades exportadas al mercado comunitario sufrieron una violenta contracción que fue solo parcialmente compensada en valores por el incremento de los precios internacionales de los productos exportados. Para dimensionar esta caída basta mencionar que **en 2012 las toneladas exportadas de Productos Primarios fueron 64% inferiores a las de 2008, al tiempo que las Manufacturas de Origen Agropecuario registraron una merma de 34%.**

Gráfico 4.2
Evolución del comercio bilateral Argentina - UE(27)
Período 2003-2013. En millones de dólares



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Analizando a nivel partida, la disminución de las exportaciones argentinas a la UE está explicada fundamentalmente por unos pocos productos, en donde la retracción desde el inicio de la crisis internacional es alarmante.

Se destacan los casos de las exportaciones de maíz, cuya caída fue de 86%, de aceite de girasol (-88%) y de aceite de soja (-95%). Estos tres productos representaron en conjunto durante 2008 aproximadamente el 15% de las exportaciones argentinas a la UE.

Para dimensionar la relevancia económica y social que tiene la reducción de las ventas externas de estos productos para Argentina, nótese (cuadro 4.1) que maíz, soja y girasol constituyeron en conjunto más del 70% de la producción en la campaña agrícola 2011/2012 y que los productos alimenticios, entre los que se encuentran los aceites de soja y girasol, representaron en 2012 el 16% del valor bruto de producción. Asimismo, solo en materia de empleo registrado, el maíz generó aproximadamente 26 mil puestos de trabajo durante 2012, y la producción de aceites de girasol y de soja empleó 7.600 trabajadores registrados⁴.

Cuadro 4.1
Variación de las Importaciones de la Unión Europea
entre 2008 y 2012

En Volumen	Maíz	Aceite de Soja	Aceite de Girasol
Importaciones totales	1,0%	-45,4%	13,3%
desde Argentina	-89,2%	-94,5%	-91,1%
desde UE	19,0%	-18,0%	71,1%
desde el Resto del Mundo	22,6%	-48,7%	-2,9%

Fuente: elaboración propia en base a WITS

⁴ Estas cifras no incluyen el empleo registrado en la producción de soja y girasol con lo cual el número de puestos de trabajo directa o indirectamente asociados a la producción de estos bienes es todavía superior. Para el cálculo de los puestos de trabajo generados, se utilizó la base de datos de empleo registrado del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y la de comercio exterior del INDEC.



La caída de las importaciones de estas tres partidas desde la UE es una muestra más de las barreras que impone al ingreso de producciones históricamente provistas por países en desarrollo -y Argentina en particular- y su reemplazo por producción interna. **Así, mientras en 2008 el consumo de aceites vegetales y maíz en la UE representaban, en promedio, 1,2 veces su producción interna, en 2012 (y con niveles de consumo similares) casi la totalidad del consumo de estos tres productos fue satisfecha con producción doméstica.**

Otras exportaciones argentinas considerablemente afectadas desde 2008 (y cuya participación se encuentra dentro de los primeros 20 productos más exportados) son los tubos de acero (-62%), la miel (-48%), los cítricos (-47%), las peras y manzanas (-47%), el pescado (-41%) y los cueros (-37%).

Para dimensionar la importancia que tienen estos sectores en la economía argentina y el perjuicio económico y social que ocasionan las restricciones impuestas por la UE, los empleos asociados a ellos totalizaron en 2012 unos 137 mil puestos de trabajo registrados⁵.

En el mismo sentido, en el cuadro 4.2 se listan los veinte principales productos en los cuales la Argentina tiene especialización exportadora, la UE es un consumidor relevante y, sin embargo, Argentina está imposibilitada de ingresar en el mercado europeo. **Se incluyen los aranceles aplicados, así como el equivalente *ad valorem* del conjunto de medidas no arancelarias, estimados por el Banco Mundial.**

⁵ En detalle, los puestos de trabajo de los sectores que sufrieron las principales caídas son: 17 mil puestos para el caso de los tubos de acero, 60 mil para la miel, 30 mil entre los cítricos, las peras y las manzanas, el pescado 23 mil y los cueros 7 mil.



Cuadro 4.2

Exportaciones argentinas afectadas por la protección comercial de la UE Promedio 2009-2011. En millones de dólares

Subpartida	Descripción	Importaciones de UE-27		Exportaciones de Argentina al Mundo	Arancel UE-27 ⁽¹⁾	Barreras no arancelarias ⁽²⁾
		desde Mundo	desde Argentina			
870322	Vehículos de cilindrada >1000 cm3 <1500 cm3	40.862	0,16	1.058	6,5%	64%
870321	Vehículos de cilindrada <= 1000cm3	6.526	0,05	840	6,5%	206%
040221	Leche y nata sin azúcar	888	0,01	550	47,5%	99%
110100	Harina de trigo y de morcajo	792	0,04	322	21,6%	64%
330720	Desodorantes corporales y antitransparentes	1.355	0,55	273	0,0%	175%
110710	Malta sin tostar	888	0,00	219	26,0%	183%
151790	Preparaciones alimenticias de grasas y aceites	1.141	0,00	187	10,6%	243%
100630	Arróz semiblanqueado o blanqueado	1.427	0,68	172	22,1%	334%
200969	Jugo de uva (incluido el mosto)	171	0,86	147	55,0%	41%
200410	Papas preparadas o conservadas, congeladas	2.272	0,01	135	8,3%	100%
040690	Los demás quesos	11.073	0,03	119	34,1%	98%
380891	Insecticidas	1.828	0,26	106	0,0%	71%
020629	Despojos comestibles bovinos ncop.	80	0,21	96	106,7%	236%
190110	Preparaciones para la alimentación infantil	1.225	0,00	94	0,0%	86%
230910	Alimentos para perros o gatos	5.211	0,58	88	37,3%	209%
040610	Queso fresco	2.876	0,01	81	38,2%	117%
190190	Prep. alimenticias de harinas, sémola, etc.	1.555	0,74	69	3,0%	242%
040410	Lactosuero	1.338	0,01	69	58,1%	137%
300420	Medicamentos con antibióticos, excl. penicilinas	6.463	0,39	62	0%	99%
870790	Las demás carrocerías p/ vehículos	2.014	0,02	61	0%	89%

⁽¹⁾ Arancel aplicado, 2012.

⁽²⁾ Kee, Nicita and Olarreaga (2004), "Ad-valorem equivalents of Non-Tariff Barriers", World Bank, disponible http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/AVE_ntm.zip

Como se observa en el cuadro 4.2, **existe un conjunto de productos argentinos que enfrentan los elevados aranceles que aplica la UE como es el caso de la leche, el queso, el lactosuero, los alimentos; y otro grupo de productos que enfrentan fuertes barreras no arancelarias como es el caso de los vehículos, alimentos, insecticidas, desodorantes y medicamentos.**

Para dar una idea aproximada del daño que provocan las distintas medidas proteccionistas implementadas por la UE sobre la Economía Argentina, se realizó una estimación a partir un modelo econométrico.

Para la cuantificación de los efectos potenciales que tendría en el corto plazo la eliminación de los aranceles y de los subsidios a la producción y a la exportación en la UE, es estimada mediante un modelo de equilibrio general (MEG)⁶.

A los fines prácticos, se generó un escenario de simulación con los siguientes supuestos:

- eliminación unilateral e inmediata de los subsidios a la producción (solo directos) y exportación que otorga la UE.
- eliminación unilateral e inmediata de los aranceles que fija la UE.

⁶ Los MEG son herramientas cuantitativas que permiten simular los efectos económicos de las modificaciones en la política comercial, ya que miden el impacto de cambios específicos en los aranceles y otras medidas de política comercial, sobre los flujos comerciales, la producción, el empleo y los precios. A diferencia de los modelos de equilibrio parcial, los MEG modelan todas las interacciones y las dinámicas que surgen a nivel macro, entre factores y a lo largo de la matriz productiva de un país. En este trabajo se utilizó el modelo GTAP (V8), que es el MEG más difundido y utilizado para realizar este tipo de simulaciones.



La estimación muestra que las restricciones comerciales derivadas de estas dos herramientas implican un costo para la Argentina de U\$S 2.500 millones en exportaciones (3% de las exportaciones argentinas totales y 21% de las exportaciones a la UE durante 2012) y U\$S 12.500 millones en producción. A su vez, las políticas proteccionistas que mantiene la UE le hacen perder a la Argentina unos 200 mil puestos de trabajo, alrededor del 10% del empleo privado registrado en el sector productor de bienes en el año 2012.

Las simulaciones sugieren que las mayores pérdidas para la Argentina, están concentradas en las exportaciones de productos primarios, principalmente de carne bovina (U\$S 1.495 millones), verduras, frutas y hortalizas (U\$S 318 millones), otros productos cárnicos (U\$S 241 millones) y alimentos procesados (U\$S 185 millones).

La política comercial que la UE aplica, en contradicción con la política comercial que pregona para el resto del mundo a través de sus *think-tanks* y que, junto al resto de los países más poderosos, logra imponer a los países en desarrollo desde los organismos multilaterales, tiene un fuerte impacto negativo sobre la producción y las exportaciones de productos argentinos e impone serias limitantes al procesos de industrialización que busca reducir la histórica brecha de desarrollo.

A continuación se cuantifican dos ejemplos puntuales de barreras que también contienen un doble discurso: las restricciones al ingreso del biodiesel argentino y la posible implementación de un etiquetado de huella de carbono.

Estos ejemplos resultan particularmente interesantes porque ilustran el doble discurso de la UE en materia de comercio y medioambiente: por un lado, el bloque avanza rápidamente en la implementación de un sistema de etiquetado de huellas de carbono, que, en nombre de la protección del medio ambiente, podría dejar fuera del mercado a los productos que recorren mayores distancias para llegar; por el otro, impiden la entrada de un producto argentino cuya característica principal es, justamente, la promoción del cuidado del medio ambiente.

4.1. Etiquetado ambiental: huella de carbono y huella ambiental de los productos

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

Los países desarrollados son quienes más están recurriendo a este tipo de medidas en razón de que buscan, a través de ellas, transferir los costos de la implementación de sus obligaciones ambientales -asumidas en diversos acuerdos multilaterales de medio ambiente- a los países en desarrollo, y así no perder competitividad *vis a vis* estos países.

Las medidas medioambientales afectan en mayor grado a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo. Una de las que mayor impacto podría tener sobre las exportaciones de países en desarrollo es el etiquetado de huella de carbono, la cual hace referencia a la medición de las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes de la producción de los bienes a lo largo de su ciclo de vida (producción, distribución, consumo y disposición final o reciclaje). Aunque su objetivo es informar al consumidor sobre la contribución del producto a la emisión de estos gases, las preocupaciones de muchos países, en particular de los países en desarrollo exportadores, es que estas medidas pueden tener consecuencias negativas sobre su comercio.

En los principales mercados que están poniendo en práctica esquemas de etiquetado de huella de carbono, los productos potencialmente afectados representan cerca del 25% de las exportaciones argentinas a los mismos.

En cuanto a la composición de estas exportaciones, se observa que aquellas más afectadas corresponden en una elevada proporción -en torno al 90%- a productos agroalimentarios y de la pesca.

De ese análisis también se desprende la relevancia que tiene la UE dentro de los mercados de destino de las exportaciones argentinas de productos potencialmente afectados por estándares o etiquetados de huella de carbono. El promedio de las exportaciones de estos productos con destino a la UE alcanzó los 2.818 millones de dólares en el período 2007-2010. Las principales exportaciones que podrían verse afectadas corresponden a la carne vacuna y sus preparaciones, vinos, crustáceos y pescados, cítricos, manzanas y peras y otros frutos, y miel natural.

4.2. Biocombustibles

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 UE. En el año 2012, la UE inició dos investigaciones, una por supuesto *dumping* y otra por la aplicación de subsidios. Este proceso involucró a nuestro país y también a Indonesia, ambos importantes productores y exportadores mundiales de este producto.

Los procedimientos 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 nuestras exportaciones de biodiesel (entre 7% y 11%) y a las de Indonesia (entre 0% y 10%). Para ello, se basó en estimaciones de costos de producción de las firmas argentinas que están alejadas de la realidad.**

Las consecuencias de estos procesos iniciados por la UE fueron contundentes: en los primeros ocho meses del 2012, las exportaciones argentinas de biodiesel cayeron un 71% interanual, pasando de 1.390 millones de dólares a 390 millones.

Si bien la UE desestimó avanzar con la investigación sobre subsidios, el pasado 22 de octubre, decidió fijar aranceles *antidumping* definitivos que rondarán entre el 22% y el 26% por cinco años contra la importación de biodiesel argentino.

La decisión europea implica, en la práctica, el virtual cierre del mercado europeo al biodiesel argentino, cuyas exportaciones alcanzaron un máximo durante el año 2011 de U\$S 1.847 millones. La UE concentra el 90% de las exportaciones argentinas de biodiesel, lo que dificulta enormemente la viabilidad económica del sector en la Argentina, afectando unos mil puestos de trabajo en manera directa y otro tanto de forma indirecta.

Este tipo de medidas parece particularmente contradictorio para un bloque de países que se presentan como los garantes de la protección del medioambiente. De hecho, entre los motivos que impulsan la producción de biodiesel de soja argentino se encuentran la reducción en las emisiones de dióxido de carbono y la promoción de energías limpias de transición.

Los análisis realizados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) han demostrado el ahorro de emisiones de gases de efecto invernadero del biodiesel argentino frente a las exigencias europeas. En el caso argentino los ahorros superan el 70%, muy por encima de la reducción de las emisiones del 35% establecida en la normativa de la UE. Esta directiva define que para acceder a beneficios impositivos debe asegurarse una reducción mínima del 35% en las emisiones, un nivel que crecerá al 50% en 2017 y a un 60% para 2018.



5. El libre comercio selectivo y la imposibilidad de implementar políticas de desarrollo

Tal como se ha señalado en los puntos anteriores, **la UE -al igual que otras potencias desarrolladas- muestra un doble estándar en cuanto al proteccionismo, que se presenta como un discurso incompatible con las prácticas usuales llevadas adelante en pos de cerrar y reservar determinados mercados para la producción doméstica.**

Por un lado, se pregona la liberalización de la economía como requisito para el desarrollo, de modo de facilitar el flujo de capital y trabajo hacia los sectores más eficientes de la economía, sin importar las posibilidades de crecimiento, creación de empleo, generación de capacidades tecnológicas y la autonomía de las naciones para planificar su propio desarrollo. Dicho discurso es acompañado por fuertes presiones hacia los países emergentes y menos desarrollados para que abran sus mercados y desregulen su economía, que se ven cristalizadas en las diversas negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales de índole económica y comercial.

A la luz del análisis histórico, el discurso liberalizador como condición para el desarrollo no se sostiene, en tanto todos los países desarrollados –incluyendo a los países de la UE– han implementado múltiples políticas y herramientas proteccionistas e intervencionistas para llegar donde están.

Por el otro, la UE despliega en la práctica una batería de instrumentos que transforman, según sus intereses, al libre cambio en algo selectivo: aranceles, contingentes arancelarios, subsidios a la producción y exportación, políticas no justificadas de defensa comercial, medidas ambientales, regulaciones sanitarias y fitosanitarias no siempre justificadas científicamente, obstáculos técnicos al comercio, políticas de compras públicas que privilegian a sus productores, etc.

La UE se ha transformado en una fortaleza proteccionista que impide ingresar a sus fronteras, a través de distintas herramientas más o menos lícitas, a aquellos productos cuyo mercado quiere ser preservado para los productores europeos.

El hecho de ser una región integrada por varios de los países pioneros en materia de liberalización del comercio en el marco del GATT, permitió a las naciones europeas gozar de un alto nivel de discrecionalidad a la hora de negociar la liberalización de aquellos productos en los que ya se contaba con ventajas competitivas (fundamentalmente manufacturas de origen industrial) y mantener cerrados los mercados a la importación de aquellos otros productos que aún hoy son producidos en Europa de manera relativamente ineficiente (básicamente productos primarios y alimentos elaborados, pero también en su momento productos textiles y confecciones).

La UE prácticamente no se ve afectada por las sanciones previstas por las reglas del sistema multilateral de comercio a pesar de violar repetida y sistemáticamente las disposiciones y normativas de la OMC. En aquellos casos en que fue sentenciada por sus prácticas proteccionistas, la UE ha logrado evadir la aplicación de los fallos emitidos. En muchas otras ocasiones, su poder de coerción o de negociación con los países afectados por sus prácticas proteccionistas permiten que la UE quede eximida de recibir acusaciones por falta de recursos o temor a futuras represalias por parte de sus reclamantes.

En el caso particular de la Argentina, al perjuicio de las políticas proteccionistas ya descripto, se suman **las acusaciones de proteccionismo, intervencionismo, estatismo y ruptura de las reglas del sistema económico mundial que realiza la UE al país en diversos foros internacionales.**

Las barreras al comercio, tanto como los reclamos ante los organismos multilaterales que realiza la UE, imponen fuertes obstáculos a la Argentina para continuar avanzando en el proceso de reindustrialización, ya que limitan la implementación de políticas de fomento de los sectores generadores de conocimiento e innovación, de mayor agregación de valor en origen y de creciente generación de empleo altamente calificado y bien remunerado. Este tipo de políticas de desarrollo son algo que las potencias industriales en general y la UE en particular parecen no estar dispuestas a permitir, en el marco de una feroz competencia por los mercados mundiales dada por la crisis económica global.