

# La crisis económica y el proteccionismo agrícola

Juan Nava  
njv@mrecic.gob.ar

Carlos Galperín  
gci@mrecic.gob.ar

Verónica Fossati\*  
vfo@mrecic.gob.ar

## Resumen

Con la crisis económica, el sector agrícola se benefició de distinto tipo de medidas, ya sea en frontera como internas. En un sector tan protegido como el agropecuario, no hubiese sorprendido una intensificación marcada en el uso de medidas de protección y ayuda ante una crisis económica como la iniciada en 2008. Sin embargo, no sólo no se ha observado una cantidad muy importante de medidas que afecten al sector, sino que varias de ellas fueron transitorias y las que aún perduran no se evidencian *a priori* como de gran magnitud.

Esto permitiría plantear que la crisis no ha influido de manera importante en el proteccionismo agrícola, tanto desde una perspectiva cualitativa –se siguieron utilizando los mismos instrumentos que antes de la crisis– como una cuantitativa –con la crisis no ha habido un mayor uso de medidas de defensa comercial, la reintroducción de subsidios a las exportaciones por parte de algunos países desarrollados fue acotada a un tipo de productos y transitoria, los aranceles no han subido salvo, temporalmente, en algunos países y en productos específicos, y la ayuda estimada al productor (calculada por la OECD) no se incrementó en todos los países–.

En consecuencia, en las políticas que protegen al agro no parece que la crisis haya tenido la misma influencia que sobre las políticas referidas a otros sectores. Una explicación de esto es que el sector agropecuario se encuentra de por sí más protegido que otros sectores, aun en períodos sin crisis, y que muchas de estas medidas suelen estar diseñadas para aumentar su efecto protector en épocas de disminución de precios, producción e ingresos.

A mediados de 2007 comenzó una crisis financiera internacional de gran envergadura, cuya repercusión sobre la economía mundial se sintió con claridad poco más de un año después y cuyos efectos negativos sobre el comercio de mercancías siguen siendo objeto de análisis, evaluación y cuantificación al presente.

El impacto negativo de la crisis sobre los niveles de producción, el empleo y los términos de intercambio provocó que muchos gobiernos de países industrializados y en desarrollo instrumentaran políticas contracíclicas para mitigar sus efectos. Si bien no se materializaron los temores iniciales de un rebrote proteccionista a nivel mundial y de una guerra comercial similar a la ocurrida durante la Gran Depresión, se implementaron numerosas medidas –muchas de las cuales aún siguen vigentes– desconociéndose con exactitud sus efectos sobre el comercio internacional.

---

\*Se agradecen las sugerencias de Ivana Doporto al igual que los comentarios recibidos durante el Seminario interno del CEI donde se presentó una versión preliminar de este trabajo.

Desde el comienzo de la crisis, en diversos trabajos se han compilado y revisado las medidas con efecto directo e indirecto sobre el comercio internacional, entre las que se destaca, por su cobertura y periodicidad, las que lleva a cabo la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>1</sup>. Estos trabajos han desarrollado una mirada sobre el conjunto de la economía mientras que el análisis sectorial ha resultado acotado a algunos sectores, pero no se han enfocado en particular sobre el sector agropecuario.<sup>2</sup> Incluso el informe anual de la OECD de 2009 sobre las políticas agrícolas de sus países miembros, sólo contiene una breve mención a algunas medidas (OECD, 2009).

El presente trabajo busca mostrar qué sucedió con el sector agropecuario desde el estallido de la crisis, si se mantuvo al margen de las políticas de mitigación de los efectos negativos de la crisis o fue, como otros sectores de la economía, objeto de medidas de protección comercial, planes de estímulo y diverso tipo de subvenciones.

Con este objetivo, en la primera sección se repasa la evolución del sector desde el comienzo de la crisis; en la segunda se presentan algunos enfoques empleados para analizar las medidas de respuesta a la crisis; en la tercera se detallan las consecuencias de estas medidas sobre las decisiones de producción y sobre el comercio exterior; en la cuarta se presentan, describen y analizan las medidas adoptadas en el sector agropecuario desde el inicio de la crisis; en la quinta se presenta una medición en términos monetarios de algunas de las medidas adoptadas por algunos países; por último, en la sección sexta se abordan las consideraciones finales, en la que se incluye una reflexión preliminar sobre cuánto ha precisado el sector de medidas adicionales a las habituales en condiciones económicas normales.

## 1. La crisis económica y el agro

Las crisis financieras comenzaron a mediados de 2007 debido a las pérdidas derivadas de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos. La situación empeoró marcadamente con la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers en septiembre de 2008 y con el rescate de varias instituciones financieras en Estados Unidos y Europa. Las turbulencias se extendieron rápidamente a otros sectores de la economía y a otros países.

El estallido de la crisis provocó una amplia liquidación de inversiones, una pérdida sustancial de riqueza, mayores restricciones en el otorgamiento de créditos y una baja generalizada del consumo. El incremento del ahorro por razones precautorias condujo a un abrupto descenso de la inversión y la producción mundial, que se tradujeron en una marcada caída del crecimiento y el comercio internacional.

En el cuarto trimestre de 2008 empezaron a aparecer señales claras del deterioro en la economía mundial, con la disminución de los flujos comerciales y la caída de la producción, primero en las economías desarrolladas y después en las economías en desarrollo.

Los países de la OECD registraron una reducción del PIB de 1,9% en el cuarto trimestre de 2008, comparado con el trimestre anterior. En los primeros tres meses de 2009 la caída se agudizó. La tasa de crecimiento del PIB en los países de la OECD fue de -2,2% en relación con el cuarto trimestre de 2008. Durante 2009 el PIB mundial disminuyó 0,5% y en los países desarrollados 3,4%, mientras que en 2010 se ha retomado el crecimiento con un aumento del PIB mundial de 5,1% y de 3,1% en los países desarrollados y respecto a 2011 las proyecciones muestran menores tasas de crecimiento esperadas -4% para el mundo y 1,6% para los países desarrollados- (IMF, 2011).

La crisis financiera se ha concentrado en los países desarrollados y sus secuelas han sido más graves en ellos, pero el consecuente desmoronamiento de la demanda global en esos países se hizo sentir en toda

<sup>1</sup> Ver OMC (2009 a, b, c y 2010 a y b). Entre otros trabajos donde también se han recopilado y analizado estas medidas, se puede mencionar a OECD (2010 b), Doporto Miguez *et al.* (2009) y los informes del proyecto Global Trade Alert.

<sup>2</sup> Una excepción se encuentra en Doporto Miguez *et al.* (2009). En los informes de la OMC, las menciones al sector agropecuario son pequeñas, a diferencia de otros como el automotriz, el siderúrgico y el textil, que han recibido secciones especiales en los últimos informes.

la economía mundial. El colapso de la demanda agregada en Europa y Norteamérica creó una recesión económica mundial que ha reducido el volumen del comercio de mercancías casi 11% en 2009, hasta alcanzar el nivel que tenía en 2005. Con la recuperación económica, en 2010 aumentó poco más de 12% (IMF, 2011).

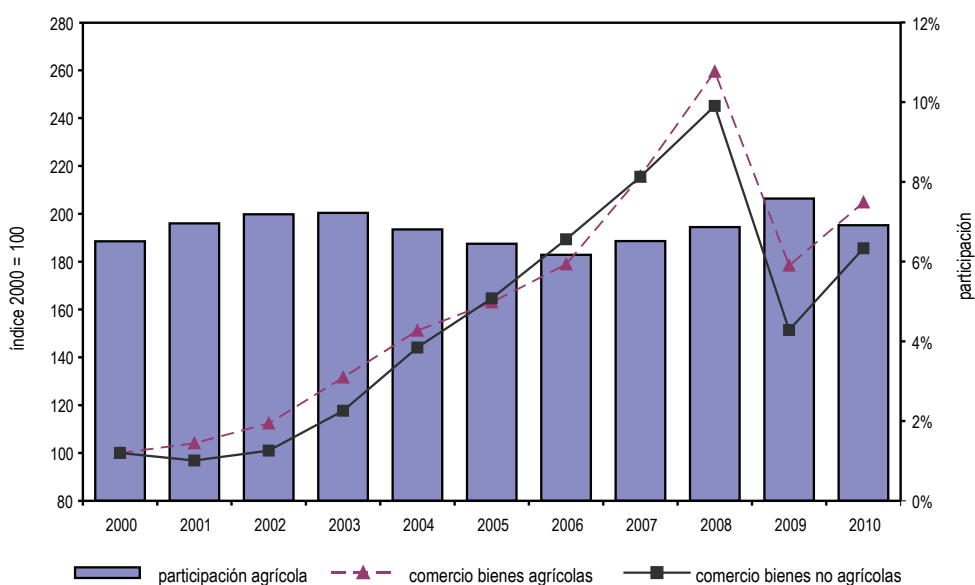
El sector agrícola, no obstante representar menos del 2% del PIB de los países desarrollados –v.g., 1,3% en los Estados Unidos y 1,7% en Europa, en 2007– y participar en menos del 5% en su nivel de empleo –v.g., 1,4% en los Estados Unidos y 4% en Europa, en 2007–, también se vio afectado por la crisis financiera internacional (Banco Mundial, 2010).

El valor del comercio agrícola disminuyó en 2009 un 31%, poco menos que el comercio total de bienes (-38%), ubicándose en los mismos niveles que en 2006 (Gráfico 1). La merma en los volúmenes de las mercancías agropecuarias intercambiadas y la disminución sustancial de los precios contribuyeron a esta situación. Esta menor caída hizo que la participación de los bienes agrícolas en el comercio total haya llegado al valor más alto de la última década (7,6%), aunque apenas superior a los valores de los demás años.

En materia de precios, los principales productos básicos registraron importantes bajas desde mediados de 2008 (Gráfico 2), destacándose sobre todo aquellos con mayor valor agregado que fueron los primeros en sufrir una drástica merma en la demanda, tal el caso de las carnes, que suelen presentar una mayor elasticidad ingreso de la demanda. Aquí hay que tener en cuenta que la disminución ocurre a partir de los altos niveles a que habían llegado a mitad de 2008, de modo que en junio de 2010 los precios de algunos productos como trigo, maíz y porotos de soja cayeron por debajo del nivel que tenían en el último trimestre de 2007. Las perspectivas de los precios agrícolas es que en el futuro cercano se mantengan en niveles superiores a los vigentes previo al pico registrado en 2008 (OECD y FAO, 2011 a).

## Gráfico 1

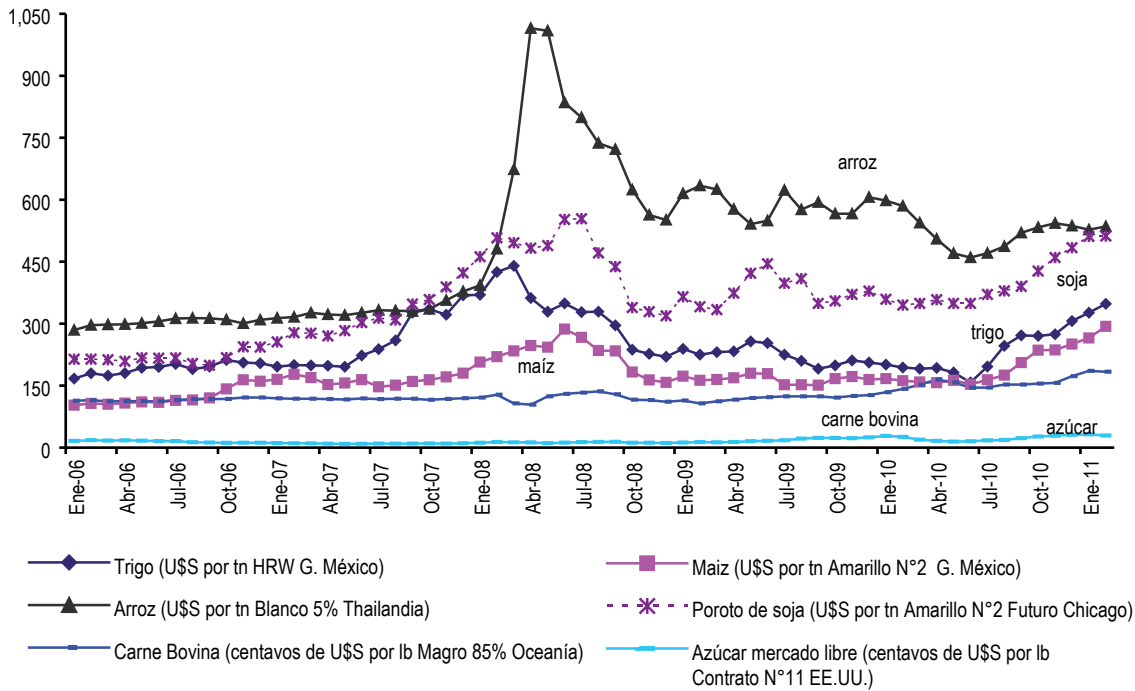
### Comercio mundial de bienes agrícolas y no agrícolas, en valor Índice 2000=100 y participación



Fuente: CEI en base a COMTRADE.

## Gráfico 2

**Evolución del precio internacional de productos agrícolas seleccionados en US\$ y centavos de US\$**

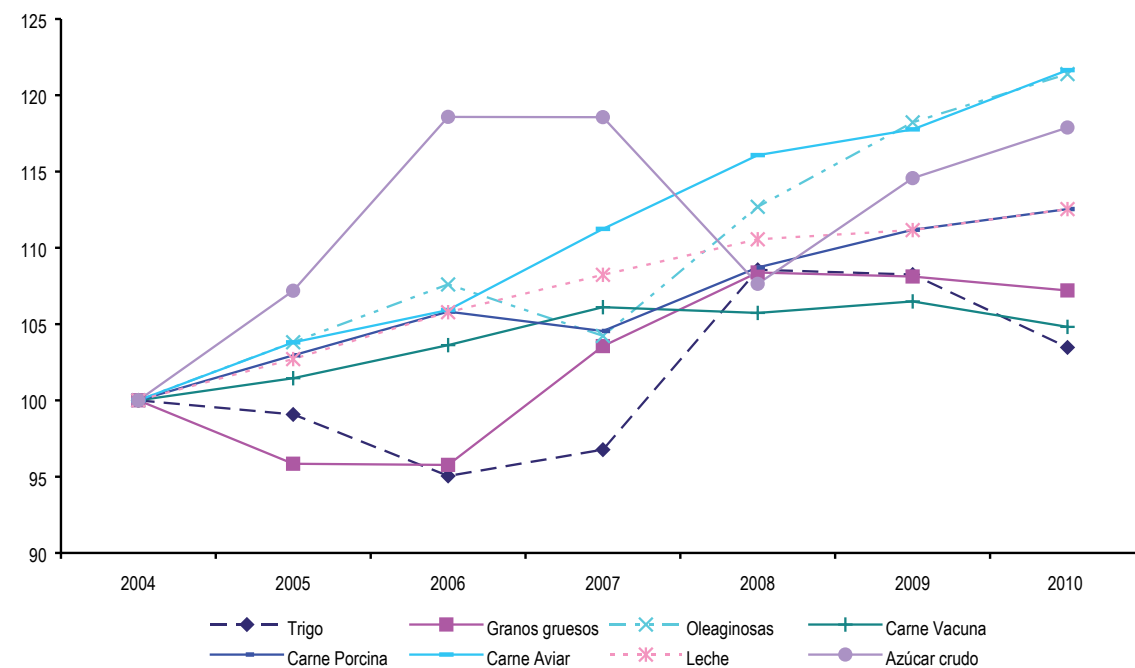


Fuente: CEI en base a FMI.

Sin embargo, el nivel de producción mundial de los principales *commodities*, que venían experimentando un crecimiento sostenido en los últimos años, no registró caídas a partir de la crisis (Gráfico 3).

## Gráfico 3

**Evolución de la producción de productos seleccionados Índice 2004 = 100**



Fuente: CEI en base a OECD y FAO (2011 b).

Diversos factores estructurales y coyunturales muestran que el sector agrícola presenta una capacidad de resistir mejor las crisis que otros sectores de la economía (OECD y FAO, 2009; OECD, 2009). Entre los factores estructurales cabe mencionar: i) los alimentos, por su grado de necesidad, suelen tener una menor elasticidad ingreso de la demanda que los bienes industriales y ii) las políticas agrícolas suelen brindar una alta protección al sector, en especial en los países desarrollados. Dos factores coyunturales relevantes son: i) el agro —en particular el sector primario— presentó menos problemas de acceso al crédito que el resto de los sectores y ii) el sector registró una alta rentabilidad durante los dos años previos a la crisis.

## 2. Las medidas de respuesta a la crisis: enfoques para su análisis

El abanico de medidas adoptadas para mitigar los efectos de la crisis económica internacional es amplio, abarcando desde las tradicionales medidas arancelarias, distintos tipos de barreras no arancelarias, subsidios y ayudas sectoriales, hasta planes de estímulo macroeconómicos.

Existen diversos enfoques para analizar este tipo de medidas, entre ellos el método de inventario, la estimación de su valor monetario, los modelos gravitacionales y los modelos de equilibrio computado.

El *método de inventario* puede ser utilizado tanto para análisis cuantitativos como cualitativos sobre la importancia de diversas medidas como barreras comerciales. A partir de un catálogo de las medidas adoptadas es posible construir distintos indicadores, entre ellos: i) cantidad de medidas, ii) indicadores de frecuencia, que muestran la proporción de productos sujetos a las medidas, y iii) indicadores de cobertura, que indican el valor de las importaciones correspondientes a los productos afectados por las medidas.

Los indicadores de frecuencia señalan la presencia o ausencia de una medida, pero no proveen información sobre el comercio involucrado. Los indicadores de cobertura sí suministran esta información, pero sufren un problema de endogeneidad: si las medidas son efectivas como barreras al comercio, las importaciones serán bajas o nulas, sesgando hacia abajo el indicador.

Este método es muy utilizado, especialmente en el estudio de barreras no arancelarias. Una de sus principales ventajas radica en su sencillez, dado que no precisa un modelo que refleje las relaciones de causalidad entre las variables. Sin embargo, presenta algunas limitaciones ya que, en general, distintas medidas no tendrán el mismo efecto comercial y no existe una correlación directa entre el número de medidas y su efecto sobre el comercio. Además, el método no provee información sobre el impacto de las medidas en los precios, el consumo, la producción y el comercio.

Otro punto a considerar es que un país con pocos recursos financieros encuentra más sencillo adoptar medidas en frontera que no implican desembolsos mientras que un país más grande puede recurrir con mayor facilidad a medidas de ayuda interna con montos elevados. En este caso, el método de inventario mostraría que el primero adoptó más medidas, pero los efectos de distorsión del comercio y la producción podrían ser mayores con las medidas del segundo.

Ejemplos de la utilización de este método en el análisis de las medidas implementadas debido a la crisis económica mundial se pueden encontrar en los informes de la Secretaría de la OMC (OMC, 2009 c y 2010 a y b), que presenta indicadores de cobertura de las restricciones a la importación introducidas por los miembros desde octubre de 2008; en Bown (2009), que calcula el valor de las importaciones sujetas a medidas comerciales correctivas iniciadas por los países del G-20 desde el comienzo de la crisis; en los diversos informes elaborados por Global Trade Alert<sup>3</sup>; y en los informes de la Comisión Europea sobre medidas potencialmente restrictivas<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Global Trade Alert (GTA) es un proyecto lanzado en junio de 2009, coordinado por el Centre for Economic Policy Research (CEPR), que recopila información sobre medidas comerciales con potencial efecto proteccionista implementadas por los gobiernos a partir de la crisis económica mundial. Ver [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org)

<sup>4</sup> El último informe es de octubre de 2011 (European Commission, 2011). Al respecto, cabe destacar que los informes de la Comisión Europea: i) no mencionan el conjunto de medidas aplicadas por la propia Unión Europea sino sólo las medidas comerciales adoptadas por los demás países; ii) ponen énfasis en el sector industrial, minimizando el papel de las medidas para el sector agropecuario, sector muy protegido en la UE y que es clave para las exportaciones de muchos países en desarrollo; iii) se centran en las medidas de frontera y apenas mencionan los paquetes de estímulo fiscal.

El *método de la estimación del valor monetario* de las ayudas permite expresar en términos monetarios tanto las ayudas presupuestarias y tributarias como las medidas que influyen sobre el precio, sean regulaciones internas, precios administrados o medidas comerciales. Este método es el que utiliza la OECD para medir el apoyo a la agricultura desde 1987 (OECD, 2004).

Los *modelos gravitacionales* intentan explicar el patrón y la evolución del comercio bilateral entre los países, en términos de ciertas variables fundamentales. Pueden ser utilizados para explicar y medir, *ex post*, el efecto sobre los flujos comerciales de una medida de política. La ventaja de este tipo de modelos reside en que constituyen una aplicación empírica relativamente simple y utilizan información disponible de fuentes públicas. Una limitación de estos modelos es que, al basarse en el análisis de información histórica, resulta difícil diferenciar los efectos de las políticas comerciales de otros factores económicos o medidas de política que pueden haber influido sobre el comercio (Rivera, 2003).

Un ejemplo reciente de la aplicación de este tipo de modelos al análisis de las medidas adoptadas por la crisis es el trabajo de Henn y Mc Donald (2011), que busca cuantificar el impacto comercial de dichas medidas. A nivel sectorial encuentran que los sectores más afectados por las medidas en frontera fueron textiles –reducción del comercio en 7%– y maquinarias –reducción de 5%–, mientras que por las medidas internas fueron maquinaria y equipo de transporte –reducción del comercio en 12% en cada sector–. Para el resto de los sectores –incluido el agropecuario– los resultados no son estadísticamente significativos.

Otra herramienta comúnmente utilizada para estimar *ex ante* los efectos de una medida de política son los *modelos de equilibrio computado*. Su objetivo es determinar el cambio en ciertas variables de interés –flujos comerciales, producción, bienestar– asociados con un cambio en las variables de política –v.g., aranceles–. La metodología empleada consiste en la realización de experimentos contrafácticos o simulaciones (ver Cicowicz, 2010).

Los modelos pueden ser de equilibrio parcial o de equilibrio general. En un análisis de equilibrio general se modela toda la economía, analizando los efectos directos e indirectos de un cambio de política. Se pregunta al modelo qué habría pasado en el año base si hubiese sido implementada la política de interés y hubieran permanecido sin cambios el resto de las políticas domésticas y las condiciones externas. En cambio, un análisis de equilibrio parcial analiza la situación de un mercado o producto en particular, suponiendo constantes las condiciones en el resto de la economía.

Una ventaja de los modelos de equilibrio parcial reside en que son fáciles de utilizar, los datos que se requieren para su estimación suelen estar públicamente disponibles y se pueden obtener resultados utilizando un pequeño conjunto de variables económicas. Entre sus desventajas figuran que, al centrar el análisis en un sector o producto en particular, generalmente no capturan los efectos de encadenamientos hacia arriba y hacia abajo. Además, no proveen información detallada sobre los efectos de las políticas analizadas sobre el consumo, el ahorro, la inversión y el ingreso.

En cuanto a los modelos de equilibrio general, su fortaleza reside en que ofrecen un análisis comprensivo de las relaciones inter-industriales, tanto a nivel mundial como entre países; permiten analizar los efectos de una medida de política tanto a nivel sectorial como general; y proveen detalles sobre el comportamiento de la producción, el consumo, el ahorro, el ingreso y la inversión. Sus principales desventajas son la complejidad de los modelos, los requisitos de información y la sensibilidad de los modelos a la elección de los parámetros clave. Además, no se puede trabajar a niveles muy desagregados, cosa que sí es posible en los modelos de equilibrio parcial.

Por ejemplo, en OECD (2010 b: cap. 4) se simulan, a través de distintos modelos de equilibrio general, los efectos de las medidas en frontera y de algunas medidas internas implementadas a partir de las crisis, pero no se presentan resultados para el sector agropecuario. De la comparación del efecto de aplicar U\$S 1 mediante medidas en frontera o a través de medidas de estímulo concluyen que las medidas en frontera tienen el mayor efecto negativo tanto sobre el comercio como sobre el crecimiento. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, dado el tamaño de los planes de estímulo y que las medidas de ayuda interna se han utilizado en forma más intensiva que las medidas en frontera, su impacto total puede ser más significativo que el de las medidas comerciales.

### 3. Las medidas de respuesta a la crisis: la distorsión del comercio y la producción

Todas estas medidas modifican las decisiones de producción, inversión y comercio, por lo cual generan una distorsión en la asignación de recursos. En lo que hace al efecto sobre el comercio, las medidas comerciales presentan un efecto directo, que resulta más fácil de cuantificar en el caso de las medidas arancelarias y menos sencillo en el caso de las medidas no arancelarias. Por su parte, los subsidios y ayudas presentan un efecto indirecto sobre el comercio, cuya cuantificación es más compleja.

Los *aranceles a la importación* constituyen el instrumento más común de política comercial. Corresponden a un impuesto sobre las unidades de bienes importados y pueden ser de tipo *ad valorem* o no *ad valorem*. Su impacto sobre las importaciones es negativo. Generan un ingreso para el gobierno, pero incrementan el precio de los productos disponibles para los consumidores y reducen las importaciones a favor de la producción nacional.

Las *medidas de defensa comercial* incluyen a las salvaguardias, medidas antidumping y derechos compensatorios, fueron específicamente diseñadas para ser utilizadas cuando la industria nacional sufriera daño y aun de uso habitual en condiciones económicas normales. Sin embargo, un incremento generalizado en la utilización de este tipo de medidas puede ser considerado como un indicador de un incremento en el nivel general de tensión comercial (OECD, 2010 b: cap. 3).

Las *demás barreras no arancelarias* involucran un amplio espectro de políticas de intervención –trámites aduaneros y administrativos, limitaciones cuantitativas, licencias, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras– que afectan, de distintas maneras, al intercambio comercial. No es sencillo identificar con claridad los objetivos reales de este tipo de obstáculos al comercio, pero pueden cobrar bastante importancia por demorar el despacho de aduanas y aumentar el costo de las transacciones comerciales. Varias de estas medidas elevan el precio de los bienes importados en relación con el de los bienes producidos localmente, pero no suelen generar un ingreso para el gobierno.

Con respecto a las *restricciones a la exportación*, que afectan en particular a los productos alimenticios y los productos básicos, las medidas más frecuentes son los derechos de exportación y las prohibiciones y contingentes de exportación. Estas restricciones producen ineficiencias económicas porque distorsionan la asignación de materias primas y recursos naturales limitados. Pueden suponer una subvención a los productores nacionales al reducir los precios internos de los insumos y aumentar los precios que pagan los productores extranjeros.

El acceso a la *financiación para el comercio* incluye financiamiento inter e intra-firma, cartas de crédito, garantías de pago, bonos, seguros de crédito a la exportación, entre otras medidas. En condiciones normales, un incremento importante y súbito de la participación del Estado en estos mercados podría ser interpretado como generador de subsidios distorsivos del comercio. Sin embargo, en el contexto de la actual crisis es más probable que esta participación tenga por objetivo solucionar fallas de mercado, dado que permite acceder al crédito a empresas eficientes que lo habrían recibido en condiciones normales (OECD, 2010 b: cap. 3).

Por su parte, los *subsidios a las exportaciones* corresponden a un beneficio conferido a una empresa por el gobierno condicionado a una operación de exportación, por lo que están destinados específicamente a distorsionar el comercio internacional y, por consiguiente, perjudican al comercio de los demás países. De acuerdo con el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (artículo 3), sólo están permitidos en el sector agrícola.

Las *ayudas estatales y los subsidios* constituyen una alternativa a la utilización de restricciones en frontera para proteger las economías frente a la competencia del productor extranjero, pero no es una opción a la que pueda recurrir en forma importante la mayoría de los países en desarrollo debido a que cuentan con menos recursos fiscales que los países desarrollados. Los subsidios pueden ser al consumo y a la producción.

En principio, los *subsidios al consumo* –desgravaciones fiscales, pagos directos– carecen de efectos distorsivos sobre el comercio y pueden contribuir al aumento tanto de la producción nacional como de las importaciones, siempre que ese tipo de ayuda se preste sin restringir las opciones de los consumidores de comprar productos nacionales o extranjeros.

En cambio, los *subsidios a la producción* suelen tener efectos de distorsión del comercio, especialmente si la concesión de las ayudas está sujeta a condiciones específicas, como las impuestas a las inversiones de una empresa o a las políticas para adquirir insumos o contratar mano de obra. Estos subsidios y ayudas pueden favorecer la subsistencia de empresas no competitivas y resultar discriminatorios para las empresas extranjeras, dando lugar a situaciones de exceso de capacidad y baja productividad en los sectores afectados. El riesgo de ineficiencias en la asignación es mucho menor si los incentivos se distribuyen de forma neutral entre los sectores afectados y entre intereses domésticos y extranjeros. *A priori*, los incentivos con base amplia o los apoyos generales serán menos distorsivos que una medida dirigida a una industria o producto en particular. Por otra parte, es importante destacar que muchos de estos instrumentos generan rentas, lo que hace que sean mucho más difíciles de dismantelar, de modo que su impacto negativo perdurará más en el tiempo (OECD 2010 b: cap. 3).

Con relación a las *ayudas internas específicas para el sector agrícola*, algunas se otorgan en relación con el nivel de producción (ayudas vinculadas) mientras que otras no (ayudas desvinculadas). Ambas pueden modificar las decisiones de producción y de comercio: mientras las vinculadas se pueden asimilar a un ingreso variable del productor y así influir en sus decisiones de corto plazo, las desvinculadas se asimilan a un ingreso fijo que influye en las decisiones de largo plazo. El grado de distorsión se vincula con el grado de vinculación –o desacople– de la ayuda: a mayor grado de desacople, menor será el efecto distorsivo (Antón, 2001). Además, un agricultor puede recibir de manera conjunta ayudas con distinto grado de vinculación con el nivel de producción. Es por ello que se puede hablar de un efecto acumulativo de estas ayudas donde se combinan distintos grados de efectos distorsivos (Galperín y Doperto Miguez, 2009).

La *compra de bienes y servicios por parte de los gobiernos* es un elemento esencial del funcionamiento de los Estados, ya que asegura los recursos que le permiten suministrar servicios públicos y llevar a cabo su labor. Al mismo tiempo, tiene una gran importancia en el comercio internacional, dado que en la mayoría de los países el Estado es el mayor comprador de mercancías de todo tipo. Si las decisiones de contratación pública son utilizadas para promocionar determinados sectores económicos o para dar preferencia a los proveedores nacionales sobre sus competidores extranjeros, pueden terminar limitando la competencia y restringiendo el comercio internacional. Pueden excluir a los proveedores extranjeros del acceso a mercados en los que de otro modo podrían competir, ya sea reservando el mercado completamente para los proveedores nacionales o introduciendo nuevas complejidades administrativas que hacen que los procedimientos de contratación sean menos accesibles.

Los *programas de estímulo fiscal* tienen por objeto revertir el proceso de reducción de la demanda agregada global, que es clave para invertir la contracción del comercio internacional de bienes y servicios. Sin embargo, no está de más considerar sus posibles efectos en el comercio, ya que dada su magnitud, muchos de esos programas pueden afectar desfavorablemente a productores extranjeros especializados en las actividades en las que se centra la ayuda pública.

Algunos programas de estímulo incluyen condiciones para el uso de la financiación cuya finalidad es reducir la filtración hacia las importaciones y concentrar los efectos del estímulo en las empresas locales y la creación de empleos nacionales. Estas condiciones generan una asignación menos eficiente de los recursos y, en última instancia, una reducción de la competitividad de la economía nacional.

Otro motivo de preocupación tiene que ver con la medida en que las ayudas y subsidios destinados a ciertos sectores o empresas, que se proporcionan para hacer frente a un problema específico, no se retiran una vez que se ha solucionado el problema. Los socios comerciales, en particular aquellos países que no están en condiciones de conceder un apoyo similar a sus propias empresas, se enfrentarán a una situación de competencia sumamente sesgada y desfavorable en el mercado mundial hasta que se reembolsen las subvenciones. Cuanto más permanezcan en vigor los subsidios, más distorsionarán las decisiones de pro-



ducción y de inversión, mayor será la amenaza de que se creen distorsiones crónicas del comercio y más difícil resultará corregirlas.

## 4. Relevamiento de las medidas adoptadas durante la crisis para el sector agropecuario

### 4.1. Datos y metodología

Para el relevamiento se sigue el método del inventario, por el cual se cuenta la cantidad de medidas, sin considerar el valor monetario involucrado. La inclusión, modificación o eliminación de una medida es computada de manera independiente, no obstante haya sido aplicada a un único producto o a un grupo de productos. Por otra parte, si un producto registró primero un aumento de los aranceles a la importación y luego una reducción, se consideran como dos medidas diferentes.

En relación con los datos, se utilizó la información relevada por la Organización Mundial del Comercio en los informes preparados durante 2009 y 2010 sobre las medidas comerciales tomadas a partir de la crisis (OMC, 2009 a, b, c y 2010 a y b). Este relevamiento se basa en información de prensa y notificada por los gobiernos, por lo cual no es exhaustivo. Para las medidas de defensa comercial, se emplea la información recopilada por el Banco Mundial (Bown, 2010 a y b).

De estas bases de datos se extrajeron exclusivamente aquellas medidas que afectan al sector agropecuario. El período de análisis abarca el comprendido entre octubre de 2008 –fecha considerada como de inicio de la crisis– y octubre de 2010, aunque es cuestión de debate si la crisis económica internacional ha finalizado o no.

Las características de los datos disponibles requieren tener en cuenta algunas salvedades:

- i) puede haber un margen de error de la información ya que los anuncios gubernamentales no siempre se ponen en práctica o no lo hacen de acuerdo a lo anunciado;
- ii) presentan un probable error de inclusión, al considerar todas las medidas de cierto período, sin poder distinguir si fueron motivadas por la crisis, si se hubieran implementado de todos modos o si se tomaron aprovechando la ocasión que brinda una crisis de esta magnitud;
- iii) presentan un error de exclusión, al ser difícil distinguir medidas específicas para un sector dentro de paquetes globales de ayuda a la economía;
- iv) no se puede determinar *a priori* si la medida es transitoria o permanente;
- v) muchas medidas comerciales, en particular las de defensa comercial, se adoptan luego de un proceso que involucra varios actores y conlleva un período razonable de tiempo, por lo que un número indeterminado de las medidas adoptadas durante la crisis puede ser el resultado de un proceso iniciado con anterioridad.

### 4.2. Medidas

Entre octubre de 2008 y octubre de 2010, el número total de medidas comerciales relevadas ascendió a 1002. De éstas, 12% correspondieron al sector agropecuario, de las cuales 40% fueron tomadas por los países desarrollados y 60% por los países en desarrollo.

Por tipo de medidas, el 36% correspondió a variaciones de aranceles a la importación, el 14% a ayudas internas, el 9% a subvenciones a la exportación, el 14% a restricciones, prohibiciones e impuestos a la exportación, el 10% a cuotas de importación y otras medidas no arancelarias, el 3% a licencias y el 14% restante a medidas de defensa comercial. En esta enumeración no se incluyen las medidas sanitarias.

A nivel sectorial, los productos involucrados en mayor medida son lácteos, carnes y cereales, seguidos por azúcar, oleaginosas y bebidas.

Cabe destacar que entre las medidas relevadas se encuentran tanto aquellas que restringen el comercio como aquellas que fueron adoptadas con el objeto de favorecerlo. Algunas de estas medidas podrían no estar en conformidad con las normas multilaterales de comercio. Sin embargo, el análisis de la legalidad de las medidas no se lleva a cabo en este trabajo.

Respecto al comercio involucrado, en el período comprendido entre octubre de 2008 y octubre de 2009, las medidas que restringen de algún modo las importaciones abarcaron, como máximo, el 1,01% de las importaciones mundiales, mientras que las que afectan a productos agrícolas representaron el 0,36% de dicho comercio (OMC, 2009 c). Para el período noviembre 2009 - mediados de octubre 2010, la cobertura fue de 1,20% de las importaciones mundiales, mientras que las relacionadas con el agro comprendieron el 0,05% de dichas importaciones (OMC, 2010 b). Mientras que en OMC (2009 c y 2010 a) se observa que los productos agropecuarios figuran entre los sectores más afectados, junto con los metales comunes y sus manufacturas y las máquinas y aparatos mecánicos, en el informe de noviembre de 2010 (OMC, 2010 b) se muestra que ya se ubica luego de los minerales, el material de transporte y los productos químicos. Vale aclarar que la cobertura muestra el comercio involucrado pero no indica en cuánto se redujo el comercio a raíz de estas medidas.

A continuación se presenta un resumen del relevamiento por tipo de medida.

#### 4.2.1. Aranceles a la importación

Se registró un aumento de los aranceles a la importación aplicados particularmente en los países en desarrollo: Bielorrusia (carne y lácteos, entre otros), India (aceite de soja), Mongolia (huevo y papas), Rusia (aceite y harina de soja, arroz, almidón, azúcar, lácteos), Sudáfrica (trigo y harina de trigo) y Vietnam (carne, lácteos). Entre los países desarrollados, sólo se ha registrado un aumento en Australia (bebidas y productos del tabaco).

Esta situación se da en general por dos motivos:

a) los países en desarrollo tienen una diferencia considerable entre los aranceles consolidados<sup>5</sup> y los aplicados, lo cual les brinda un mayor margen de acción que a los países desarrollados para incrementar los derechos de aduana dentro de los límites de las normas de la OMC;

b) la mayoría de los países en desarrollo carecen de recursos para conceder subsidios y planes de estímulo importantes y en general llevar a cabo una política fiscal contracíclica de relevancia que se active ante factores o situaciones desfavorables para la producción y/o el comercio.

En algunos casos hubo una disminución o eliminación de los aranceles a la importación: Brasil (alcohol, aceite de almendra de palma), Bolivia (maíz), China (harina de soja, fresas, bebidas alcohólicas), Corea (azúcar), Egipto (azúcar), India (azúcar, arroz, legumbres) y Rusia (pollo). Las disminuciones se han debido a la necesidad de mejorar el acceso de ciertos productos para facilitar su provisión interna y reducir sus precios al consumidor y al procesador.

<sup>5</sup> El arancel consolidado es el arancel que los países registran en la OMC y es el máximo que puede cobrarse a un producto determinado cuando es importado. El arancel aplicado, es decir el arancel efectivo que se aplica al momento de producirse la importación, puede ser inferior a dicho nivel máximo consolidado.

No se observa una tendencia clara hacia un incremento ni hacia una disminución de los aranceles aplicados.

En el Cuadro 1 se incluye una breve descripción de todas las medidas de este tipo relevadas por la OMC. Como se expuso anteriormente, este tipo de medidas fueron las más utilizadas durante el período de crisis analizado.

Al analizar la evolución de los aranceles aplicados en los principales países importadores de productos agropecuarios entre 2007 y 2009, se observa que, a pesar de la crisis, no ha habido un aumento de los aranceles aplicados en el sector, con la excepción de Japón, la UE y México que incrementaron sus aranceles agrícolas, en promedio, en 2008 y los volvieron a disminuir en 2009 (Cuadro 2).

## Cuadro 1

### Variación de aranceles a la importación

| País   | Descripción de la Medida   |
|--|--|
| Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (MERCOSUR) | Aumento temporal del Arancel Externo Común del MERCOSUR (al 28%) para 11 líneas arancelarias (productos lácteos: NCM 0402.10; 0402.21; 0402.29; 0402.99; 0404.10; 0406.10; 0406.90), desde el 31/01/10 hasta el 31/12/11. Se concedió a Paraguay y Uruguay una exención con respecto a esta medida.  |
| Australia  | Ajuste del índice de precios de consumo para el cálculo de nuevos tipos de los derechos aduaneros aplicables a determinados productos, tales como bebidas alcohólicas (SA 2203; 2204; 2205; 2206; 2207; 2208) y productos del tabaco (SA 2401; 2402; 2403) resultante en un aumento de los derechos aduaneros y los impuestos especiales de consumo, a partir del 01/02/10.<br>Ajuste del índice de precios de consumo para el cálculo de nuevos tipos de los derechos aduaneros aplicables a determinados productos tales como bebidas alcohólicas (SA 2203; 2204; 2205; 2206; 2207; 2208) y productos del tabaco (SA 2401; 2402; 2403) resultante en un aumento de los derechos aduaneros y los impuestos especiales de consumo, a partir del 2 de agosto de 2010.   |
| Bielorrusia                                      | Aumento de los aranceles de importación de determinados productos, como carne, vino, mantequilla, grasas, almidones y helados, electrodomésticos y productos de madera, durante 9 meses, y legumbres y hortalizas durante 6 meses.   |
| Bielorrusia, Federación de Rusia, Kazajistán     | Modificación de los aranceles de importación (del 15% pero no menos de entre 0,12 y 0,4 €/kg (0,17 a 0,56 US\$/kg)) aplicados a las importaciones de aceite de palma envasado de más de 200.000 kg de peso neto (SA 1511.10.90).<br>Reducción de los aranceles de importación (del 20% al 15%) aplicados a los vinos (SA 2204.29) importados en recipientes de más de 227 litros.<br>Aumento de los aranceles de importación (del 5% al 15%) aplicados al mosto de uva (SA 2204.30.98).  |
| Bolivia  | Autorización temporal para importar "maíz duro amarillo" (SA 1105.90.11) (contingente de 60.000 toneladas) a un arancel de importación nulo, de conformidad con una nueva política de seguridad alimentaria.   |
| Brasil   | Reducción de los aranceles de importación (al 2%) de determinados productos, como aceite de almendra de palma (contingente de 150.000 toneladas) (NCM 1513.29.10)<br>Reducción temporal de los aranceles de importación (del 10% a 0%) aplicados al algodón (contingente de 250.000 toneladas) (NCM 5201.00.20; 5201.00.90), para el período comprendido entre el 1º de octubre de 2010 y el 31 de mayo de 2011  |
| China  | Eliminación de los tipos más bajos del arancel de importación provisional sobre las tortas de soja, el porcino y el aceite de margosa, y restablecimiento de los tipos nación más favorecida normales.<br>Reducción de los aranceles de importación nación más favorecida aplicados a 6 líneas arancelarias (SA 0810.10, 0812.90, 2206.00.10, 2206.00.90, 4104.19, 5512.11), incluidos productos como fresas frescas y bebidas fermentadas, a partir del 01/01/10.   |
| Corea  | Reducción del tipo básico de los aranceles de importación (del 40% al 35%) del azúcar refinado (SA 1701.91; 1701.99).  |
| Ecuador  | Aumento de los aranceles de 630 líneas arancelarias (8,7% del total de líneas), que abarcan una amplia gama de productos, con objeto de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos (artículo XVIII.B del GATT de 1994).  |
| Egipto   | Eliminación de los aranceles de importación aplicables al azúcar entre el 15/08/09 al 31/12/09.<br>Prórroga, hasta el 31/12/10, de la eliminación temporal de los aranceles de importación aplicados al azúcar en bruto (SA 1701.11; 1701.12) (decisión aplicada inicialmente el 15/08/09).<br>Suspensión de la eliminación de los aranceles de importación aplicados al azúcar refinado (SA 1701.91; 1701.99), del 31/03/10 al 31/12/10.  |
| Federación de Rusia                              | Aumento de los aranceles de importación de la mantequilla y determinados tipos de productos lácteos (en 0,13 €, hasta los 0,35 €/kg (0,19-0,5 US\$/kg)) y la leche y la nata (en un 5%, hasta el 20%), por un período de 9 meses<br>Aumento de los aranceles de importación (del 0% al 5%) de aceite y harina de soja, por un período de 9 meses.<br>Aumento de los aranceles de importación de arroz y productos de la molinería por un período de 9 meses.<br>Aumento de los aranceles de importación de almidón de maíz y fécula de mandioca (de 0,06 €/kg a 0,15 €/kg (de 0,1 US\$/kg a 0,2 US\$/kg)), por un período de 9 meses.<br>Eliminación de los aranceles de importación de pollo y ciertos tipos de huevos fecundados.<br>Aumento del arancel mínimo de importación del azúcar de caña sin refinar (de 140 US\$ a 165 US\$/ton), por un período de 8 meses. El arancel máximo aplicable a las importaciones de azúcar de caña no varía.<br>Aranceles de importación específicos (0,5 €/kg (0,7 US\$/kg)) para el queso, además del arancel aplicado del 15%.<br>Aumento de los aranceles de importación de cerdos vivos (del 5% al 40%, pero no menos de 0,5 €/kg (0,6 US\$/kg)) (SA 0103.91; 0103.92).<br>Prórroga, en enero de 2010, del aumento temporal de los aranceles de importación de la mantequilla y determinados tipos de productos lácteos (en 0,13 €/kg, hasta los 0,35 €/kg (0,16 a 0,43 US\$/kg)) y la leche y la nata (en un 5%, hasta el 20%), por un período de 9 meses.<br>Prórroga, en diciembre de 2009, del aumento temporal de los aranceles de importación de aceite y harina de soja (del 0% al 5%) (SA 2304.00.00), por un período de 9 meses.<br>Aumento de los aranceles de importación de arroz y productos de la molinería (SA 1006.10; 1006.40; 103.19.50; 1103.20.50; 1104.19.91; 1108.19.10) (de 0,07 €/kg a 0,12 €/kg (0,09 US\$/kg a 0,15 US\$/kg)), por un período de 9 meses. |
| Filipinas  | Reducción del arancel sobre el trigo y el morcajo (tranquillón) al 0% por un período de 6 meses, efectiva a partir del 22/12/08.<br>Imposición de un derecho del 20% al aceite de soja importado.<br>Exención del derecho de importación aplicable a las legumbres.  |
| India  | Exención de los aranceles de importación aplicables al azúcar bruto y refinado o blanco, en determinadas condiciones.<br>Reducción temporal (a cero) de los aranceles a la importación de azúcar refinado (SA 1701.91.00; 1701.99.90) hasta el 31/12/10.<br>Suspensión de los aranceles de importación del arroz semiblanqueado o blanqueado (SA 1006.30), hasta el 30/09/10.  |
| Indonesia  | Imposición de nuevos aranceles de importación (del 0% al 5%) sobre las materias primas para la obtención de productos lácteos elaborados (leche en polvo y leche elaborada).   |
| Mongolia   | Aumento de los aranceles de importación de los huevos y las patatas (del 5% al 15%), a partir del 13/03/09.  |
| Sudáfrica  | Aumento de los aranceles de importación de trigo y morcajo (tranquillón) (SA 1001.90) (de 0 a 0,1407 rands/kg (0,02 US\$/kg)) y harina de trigo o de morcajo (tranquillón) (SA 1101.00) (de 0 a 0,211 rands/kg (0,03 US\$/kg)). Quedan exentas las importaciones procedentes de los miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC).  |
| Vietnam  | Aumento de los aranceles de importación de determinados productos lácteos (excluida la leche en polvo).<br>Aumento de los aranceles de importación de carnes y aves (del 17% al 33%), carne de bovino congelada (del 17% al 20%) y carne de porcino fresca (del 24% al 28%).   |

Fuente: CEI en base a OMC.

**Cuadro 2**  
**Productos agrícolas - Arancel Nación Más Favorecida aplicado promedio<sup>1</sup>**  
**principales países importadores en 2009**

|                | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------|------|------|------|
| Unión Europea  | 15,0 | 16,0 | 13,5 |
| Estados Unidos | 5,5  | 5,3  | 4,7  |
| China          | 15,8 | 15,6 | 15,6 |
| Japón          | 21,8 | 23,6 | 21,0 |
| Rusia          | 14,6 | 14,2 | 13,2 |
| Canadá         | 17,9 | 11,5 | 10,7 |
| Corea          | 49,0 | 49,0 | 48,6 |
| México         | 22,1 | 22,9 | 22,1 |
| India          | 34,4 | 32,2 | 31,8 |
| Arabia Saudita | 7,6  | 7,1  | 5,9  |

1. Productos agrícolas según la definición de la OMC.

Fuente: CEI en base a OMC (2008, 2009 d y 2010 c).

#### 4.2.2. Medidas de defensa comercial

Las medidas de defensa comercial tienen por objeto proteger a las industrias nacionales del daño real o potencial que generan las importaciones. Constituyen un instrumento legítimo reconocido por la OMC –si se cumplen las condiciones contenidas en los respectivos Acuerdos<sup>6</sup>– y pueden activarse tanto para contener un incremento súbito y repentino de las importaciones (salvaguardias) como para enfrentar los flujos de importaciones que tienen su origen en prácticas desleales del comercio como el dumping (medidas antidumping) y ciertas subvenciones (derechos compensatorios).

Es importante tomar en cuenta que, previo al inicio de una investigación que desemboque en la adopción de una medida de defensa comercial, necesariamente existe un período de tiempo durante el cual evolucionan las condiciones económicas, se reúne la información que justifica la medida, se establece una relación de causalidad provisional y se involucra en la causa al sector privado y al sector público, entre otros pasos. Por lo expuesto, es probable que alguna de las medidas establecidas y de las investigaciones iniciadas en el período analizado no se deban a los efectos de la crisis internacional.

Diversos estudios<sup>7</sup> indican que, por su naturaleza, la cantidad de medidas de defensa comercial tiende a aumentar en los períodos de recesión y de crisis. Siguiendo esta tendencia, a nivel global aumentó la cantidad de medidas aplicadas e investigaciones iniciadas. No obstante, en el sector agropecuario no han sido utilizadas de manera intensiva este tipo de medidas y de hecho el inicio de investigaciones ha disminuido en relación con un período previo analizado.

En lo que hace a las medidas antidumping, entre enero de 2005 y octubre de 2010 se relevaron 798 medidas para el total de productos, de las cuales 324 (40%) fueron a partir de octubre de 2008. En productos agrícolas, durante todo el período se contabilizaron 30 medidas, de las cuales 8 (26%) correspondieron al período octubre 2008 - octubre 2010 (Cuadro 3). Se observa que en dicho período las medidas antidumping a productos agrícolas disminuyeron con relación al total de esta clase de medidas de defensa comercial, ocupando sólo un 2,5%.

<sup>6</sup> Acuerdo Antidumping, Acuerdo sobre Salvaguardias, Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

<sup>7</sup> Por ejemplo, Knetter y Prusa (2003), Irwin (2005), Francois y Niels (2004), Bown (2008) y OMC (2009 b).

### Cuadro 3

#### Derechos Antidumping: investigaciones iniciadas

|                        | ene 2005 - oct 2010 | %    | oct 2008 - oct 2010 | %    |
|------------------------|---------------------|------|---------------------|------|
| Total                  | 798                 | 100  | 324                 | 100  |
| Productos agrícolas    | 30                  | 3,8  | 8                   | 2,5  |
| Productos no agrícolas | 768                 | 96,2 | 316                 | 97,5 |

Fuente: CEI en base a Bown (2010 a).

En lo que hace a derechos compensatorios, del total de medidas observadas entre enero de 2000 y octubre de 2010 (146), un 28% correspondió al período de crisis. La participación de los productos agrícolas en el total de este tipo de instrumentos de defensa comercial se redujo drásticamente desde octubre de 2008: mientras representan el 12% de las investigaciones de todo el período, son casi el 5% de las iniciadas desde el comienzo de la crisis (Cuadro 4). Ambas medidas fueron interpuestas por China a las importaciones de fécula de papa procedentes de la UE y pollos para asar de origen norteamericano.

### Cuadro 4

#### Derechos Compensatorios: investigaciones iniciadas

|                        | ene 2000 - oct 2010 | %    | oct 2008 - oct 2010 | %    |
|------------------------|---------------------|------|---------------------|------|
| Total                  | 146                 | 100  | 42                  | 100  |
| Productos agrícolas    | 18                  | 12,3 | 2                   | 4,8  |
| Productos no agrícolas | 128                 | 87,7 | 40                  | 95,2 |

Fuente: CEI en base a Bown (2010 b).

Conclusiones similares resultan de observar las medidas de salvaguardia. Mientras la participación de los productos agrícolas en el total alcanzaba el 16% para el período 2000-2010, durante el período de crisis analizado ese porcentaje se redujo a poco más del 10% (Cuadro 5). Los productos afectados son harina de trigo, azúcar y lácteos.

### Cuadro 5

#### Salvaguardias: investigaciones iniciadas

|                        | ene 2000 - oct 2010 | %    | oct 2008 - oct 2010 | %    |
|------------------------|---------------------|------|---------------------|------|
| Total                  | 250                 | 100  | 68                  | 100  |
| Productos agrícolas    | 40                  | 16,0 | 7                   | 10,3 |
| Productos no agrícolas | 210                 | 84,0 | 61                  | 89,7 |

Fuente: CEI en base a OMC, Notificaciones al Comité de Salvaguardias.

### 4.2.3. Cuotas y otras medidas no arancelarias para las importaciones

Se establecieron cuotas a la importación en Brasil (lácteos) y Canadá (lácteos), se incrementó el volumen de algunas cuotas en Rusia (carne vacuna) y se redujo el volumen de cuotas en Estados Unidos (azúcar) y en Rusia (carne de porcino y aves de corral) (Cuadro 6). También se introdujeron licencias a la importación en China (lácteos) y se prohibió la importación de lácteos en la India. Además, ha habido una aplicación más estricta de obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias, al igual que procedimientos aduaneros más lentos (OMC, 2009 c).

No han sido incluidas las medidas sanitarias adoptadas en casi todos los países de la OMC con motivo del brote de gripe aviar H1N1, que se entiende no reconocen su origen en la crisis internacional.

**Cuadro 6**  
**Cuotas**

| Pais                | Descripción de la Medida  |
|---------------------|---|
| Brasil              | Introducción de un contingente (de hasta 10.000 ton.) para las importaciones de productos lácteos procedentes del Uruguay hasta el final de 2009.   |
| Canadá              | Establecimiento de un contingente arancelario (10.000 ton.) para las materias proteínicas de la leche con un contenido de proteína láctea del 85% o más, que no sean originarias de un país del TLCAN, Chile, Costa Rica ni Israel, para el período del 01/04/09 al 31/03/10 (a un tipo arancelario nulo dentro del contingente y del 270% fuera del contingente).  |
| Estados Unidos      | Establecimiento de una cantidad adicional (181.437 ton. (valor bruto)) dentro del contingente arancelario correspondiente al ejercicio fiscal 2010 para las importaciones de azúcar de caña en bruto (SA 1701) durante el resto del ejercicio fiscal 2010 (30/09/10) para 27 países. Esta cantidad se añade a la cantidad mínima a la que los Estados Unidos se han comprometido en virtud de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (1.117.195 ton. (valor bruto)).  |
| Federación de Rusia | Reducción del contingente de la carne y aumento de los tipos fuera del contingente sobre la carne de porcino (del 50% al 75%) y de aves de corral (del 60% al 80%) (medida anunciada en noviembre de 2007, pero en vigor desde el 01/01/09).<br>Reducción de los contingentes de importación de aves de corral (de 750.000 ton. a 600.000 ton.) (SA 0105; 0207) y carne de porcino (de 100.000 ton. a 57.000 ton.) (SA 0203) procedentes de los Estados Unidos para 2010.<br>Aumento del contingente de importación de carne de vacuno (de 18.500 ton. a 21.700 ton.) (SA 0202) procedente de los Estados Unidos para 2010. |
| Suiza               | Eliminación del régimen de contingentes aplicable a la leche a partir del 01/05/09 (Ley Federal de Agricultura, art. N° 36a).   |

Fuente: CEI en base a OMC.

### 4.2.4. Medidas para las exportaciones

Entre las medidas con efecto directo sobre las exportaciones se destacan:

#### i. Subsidios a la exportación

La Unión Europea posee un régimen permanente de subsidios a las exportaciones –denominados restituciones– que, cuando las condiciones de mercado así lo demandan, se torna efectivo a través del pago de restituciones. Una gran variedad de productos agropecuarios pueden ser objeto de este beneficio según la Lista de Compromisos de la UE en la OMC (Lista CXL), que contiene los productos y los subsidios que la UE ha consolidado en la OMC, destacándose la carne bovina, carne aviar, carne porcina, productos lácteos, azúcar, vino, cereales, aceite de oliva, frutas y determinados productos incorporados.

Las restituciones, financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), cubren la diferencia entre el precio del producto en el mercado comunitario y el precio en el mercado mundial. Durante la campaña de comercialización 2007-2008, a partir de los altos precios internacionales, no se registraron luego

de muchos años restituciones para el sector lácteo en la Unión Europea, que históricamente ha sido el sector que ha absorbido el mayor porcentaje de este tipo de subvenciones.

Entre enero y noviembre de 2009, a partir del deterioro de las condiciones y los precios del sector lácteo, la UE reintrodujo las restituciones a la exportación en el sector. Asimismo, intervino en el mercado mediante compras gubernamentales de manteca y leche en polvo descremada a efectos de evitar una mayor caída de precios.

Una situación similar se dio en los Estados Unidos y Suiza, que reintrodujeron de manera temporal subvenciones a la exportación de algunos productos lácteos (Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Subsidios a las exportaciones**

| País           | Descripción de la Medida  |
|----------------|---|
|                | Inclusión del sector de la carne en el programa de devolución de derechos (exención de los impuestos federales (9,5%) sobre la compra de insumos nacionales para los productos exportables).  |
| Brasil         | Nuevos incentivos fiscales (reembolso integrado) para los exportadores (principalmente del sector agroindustrial), consistentes en la eliminación del impuesto sobre el valor añadido IPI (5%) o sobre las contribuciones sociales basadas en la cifra de negocios PIS/COFINS (9,5%) al comprar insumos (locales e importados) destinados a la fabricación de productos de exportación. Ya existía un programa similar para las importaciones de piezas de maquinaria y equipo. |
|                | Reintroducción de las restituciones a la exportación de manteca, queso y leche en polvo entera y desnatada (a partir del 19/01/09). Reanudación de las intervenciones en el mercado para comprar manteca y leche en polvo desnatada a partir del 01/03/09.  |
|                | Aumento de las restituciones por exportación en el sector de la leche y de los productos lácteos.   |
| UE             | Supresión de las restituciones por exportación en el sector de la leche y de los productos lácteos.   |
|                | Fijación de un límite cuantitativo suplementario (500.000 ton.) para las exportaciones sin restitución de azúcar (SA 1701.99) fuera de contingente, con cargo a la campaña de comercialización 2009/2010. El contingente se había asignado completamente para el 22/02/10.  |
| Estados Unidos | Créditos asignados al programa de incentivos a la exportación de productos lácteos (reintroducción de subvenciones a la exportación, que no se aplicaban desde 2003, para la leche en polvo desnatada, el queso y la manteca).  |
| Unidos         | Programa de Incentivos para la Exportación de Productos Lácteos: prórroga de las subvenciones a los productos lácteos por un año más, a partir del 30/06/09.  |
|                | Reintroducción temporal de restituciones a la exportación para la nata (crema).   |
| Suiza          | Supresión de las restituciones a la exportación de nata (crema) (SA 0401.30.20) (introducidas temporalmente en enero de 2009) el 04/01/10.  |
|                | Supresión de las restituciones a la exportación de animales vivos (SA 0101.10; 0102.10; 0104.10; 0104.20) el 04/01/10.  |

Fuente: CEI en base a OMC.

Si bien los subsidios a la exportación reintroducidos por la UE, los Estados Unidos y Suiza observaron los límites máximos contenidos en la parte IV, sección II, de sus Listas de Compromisos en la OMC, dicho accionar ha sido considerado como un claro retroceso en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha. Este tipo de prácticas puede ocasionar reacciones similares de otros Miembros que, para no perder mercados en forma desleal o sufrir un daño a la rama de producción nacional, se puedan ver forzados a implementar esta clase de subsidios o aumentar los aranceles en frontera.

En cuanto al azúcar, la UE fijó, a través del Reglamento 94/2010, un límite cuantitativo suplementario de 500.000 toneladas para las exportaciones fuera de contingente con cargo a la campaña de comercialización



2009/2010. Si bien dicho límite no se beneficiaría en principio de restituciones a la exportación, la UE no cumplió a la fecha con la obligación que le impone el párrafo 3 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura, que establece que cuando un Miembro exporta un producto agropecuario en cantidades que exceden del nivel de su compromiso, ese Miembro deberá demostrar que las cantidades excedentes no han sido subvencionadas, es decir que se invierte la carga de la prueba.

Por su parte, Brasil benefició con incentivos fiscales diversos al sector de la carne y a sectores de la agroindustria en relación con la compra de insumos que se utilicen en los productos que se exporten.

## ii. Restricciones y derechos a la exportación

En lo que hace a las restricciones a la exportación, India prohibió hasta septiembre de 2010 las exportaciones de aceites comestibles y ha establecido un límite cuantitativo para las exportaciones de trigo y arroz. Rusia prohibió las exportaciones de trigo, cebada, centeno y maíz desde el 15 de agosto de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2010. Esta prohibición rusa se prorrogó hasta noviembre de 2011 (Cuadro 8). Bolivia y Pakistán también aplicaron restricciones a las exportaciones. Por su parte, algunos países aumentaron los derechos a la exportación, como Egipto (arroz) mientras otros los han reducido, caso de la Argentina (lácteos), China (trigo y arroz) e India (arroz).

### 4.2.5. Subsidios a la producción

Estas medidas, en tanto favorecen la subsistencia de empresas no competitivas y conllevan una pérdida de cuota de mercado para las ventas de productores no subsidiados, pueden generar una distorsión del comercio. La ayuda comprende tanto a los desembolsos presupuestarios y transferencias, como a los ingresos fiscales sacrificados.

Según se observa en el Cuadro 9, los países desarrollados han registrado un uso más intensivo de estas medidas que los países en desarrollo y por montos muy superiores, lo cual es reflejo de su mayor disponibilidad de recursos financieros.

Dentro de las ayudas al agro de los países desarrollados sobresalen las de la UE. El bloque realizó sustanciales compras gubernamentales a precios administrados superiores a los del mercado internacional e implementó un sistema de ayudas para el almacenamiento privado, en ambos casos en el sector lácteo. En el Cuadro 9 se detallan asimismo las ayudas específicas por país dentro de la UE, financiadas con el presupuesto comunitario.

Entre los países en desarrollo se destaca el aumento en el precio administrado pagado por el gobierno de la India a los productores de algodón y trigo<sup>8</sup>, así como los pagos directos de China para sus productores de cereales.

<sup>8</sup> Históricamente estos dos productos recibían un precio administrado inferior al precio del mercado mundial.

## Cuadro 8

### Restricciones y derechos a la exportación

| País                | Descripción de la Medida  |
|---------------------|---|
| Argentina           | <p>Eliminación de impuestos a la exportación (fijados en el 5%) para los productos lácteos (35 líneas arancelarias (SA 0401; 0402; 0403; 0404; 0405; 0406; y 1901.90.90), a partir del 01/01/09.</p> <p>Ajuste de los valores referenciales de exportación de carácter precautorio para algunos productos tales como miel natural; uvas frescas; cobre y sus manufacturas; y manzanas, peras y membrillos frescos (NCM 0409.00.00, 0806.10.00, 74, 0808.10.00; 0808.20.10) a determinados destinos especificados.</p>   |
| Bolivia             | <p>Prohibiciones temporales de exportación de azúcar (SA 1701), a partir del 19 de febrero de 2010, de conformidad con una nueva política de seguridad alimentaria.</p> <p>Régimen temporal y excepcional para la exportación de azúcar por el que se establece una prohibición temporal de la exportación de azúcar y caña de azúcar (SA 1212.99.10; 1701.11) y se eliminan los aranceles de importación aplicados al azúcar (SA 1701) a partir del 13 de octubre de 2010 y hasta el 31 de marzo de 2011, de conformidad con una nueva política de seguridad alimentaria.</p> <p>Prohibición temporal de la exportación de maíz (SA 1005.10.00; 1005.90.11; 1102.20.00; 1103.13.00; 1104.23.00) y sorgo (SA 1007.00.10; 1007.00.90), de conformidad con una nueva política de seguridad alimentaria.</p>   |
| China               | <p>Eliminación o reducción de los impuestos a la exportación de determinados productos como el trigo, el arroz, los metales, los fertilizantes y las materias primas a partir del 01/07/09.</p>   |
| Egipto              | <p>Introducción de un impuesto a la exportación de todos los tipos de arroz (SA 1006.10 a 1006.40) (2.000 LE/ton. (365,4 U\$/ton)), a partir de julio de 2009.</p>  |
| India               | <p>Suspensión del derecho de exportación y reducción del precio mínimo de exportación para el arroz basmati de calidad superior.</p> <p>Prórroga de la prohibición de exportar aceites comestibles hasta el 30/09/10.</p> <p>Suspensión de la prohibición de exportar trigo y productos del trigo (SA 1001.10; 1001.10.90; 1001.90; 1001.90.20; 1001.90.39) (impuesta el 08/10/07) para exportar 50.000 ton. a Nepal a través de <i>Food Corporation of India</i>.</p> <p>Eliminación de la concesión por comisiones pagadas al extranjero (12,5%), que estaba incluida en el cálculo del precio mínimo de exportación del arroz basmati (SA 1006.30.20), lo que redujo su precio mínimo de exportación.</p> <p>Eliminación de la prohibición de exportar arroz orgánico no basmati (SA 1006.10.90; 1006.20.00; 1006.30.10; 1006.30.90; 1006.40.00) y trigo (SA 1001). Las exportaciones de arroz se limitan a 10.000 ton. anuales y las de trigo a 5.000 ton. anuales.</p> |
| Federación de Rusia | <p>Prohibición temporal de exportar determinados cultivos, como trigo (SA 1001.10), cebada (SA 1003), centeno (SA 1002) y maíz (SA 1005), desde el 15 de agosto de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2010. La prohibición de exportar se prorrogó hasta noviembre de 2011.</p>   |
| Indonesia           | <p>Nuevo reglamento en el que se establece que las exportaciones de productos de la minería, aceite de palma en crudo, café, caucho y cacao cuyo valor de exportación sea superior a U\$S 1 millón deben estar respaldadas por cartas de crédito emitidas por bancos nacionales.</p>  |
| Pakistán            | <p>Nuevo procedimiento para las exportaciones de trigo (SA 1001): se establece un tope acumulativo de 200.000 ton. y los contratos de exportación deberán ser por una cantidad mínima de 50 ton. y una cantidad máxima de 500 ton.</p>  |

Fuente: CEI en base a OMC.

## Cuadro 9

### Subsidios a la producción

| País          | Descripción de la Medida  |
|---------------|---|
| China         | <p>Pagos directos (15.100 millones de yuanes para el año 2010 (U\$S 2.260 millones)) a los productores de cereales (trigo, maíz y arroz), a fin de aumentar sus ingresos y estabilizar la producción.</p> <p>Ayuda financiera (15.500 millones de yuanes para el año 2010 (U\$S 2.320 millones)) para agricultores, para la compra de herramientas y maquinaria agrícolas, a fin de mejorar su productividad y aumentar la demanda interna en zonas rurales.</p>  |
| India         | <p>Aumento del precio mínimo de sostenimiento para el algodón pagado a los agricultores nacionales.</p> <p>Aumento del precio de compra del trigo nacional (SA 1001) de 1.080 Rs/quintal (23 U\$S/quintal) en 2008-2009 a 1.100 Rs/quintal (23,6 U\$S/quintal) en 2009-2010.</p>  |
| UE            | <p>Medida específica de apoyo al mercado en el sector de la leche y los productos lácteos (€ 300 millones (U\$S 369 millones)). La medida está destinada a conceder una dotación financiera para apoyar a los productores lácteos que estén seriamente afectados por el hundimiento de los precios en el mercado mundial y en el mercado de la UE y encuentren problemas de liquidez en estas circunstancias. Los miembros comunicarán a la Comisión, sin demora y a más tardar el 31/03/10, una descripción de los criterios objetivos utilizados para determinar los métodos para conceder la ayuda y las disposiciones adoptadas para evitar distorsiones del mercado.</p>   |
| Alemania      | <p>Programa marco temporal (€ 100 millones (U\$S 123 millones)) para los agricultores. El programa proporciona ayuda en forma de donaciones a fondo perdido, subvenciones de tipos de interés y préstamos subvencionados, así como ayuda por lo que respecta a las contribuciones a la seguridad social. El programa es válido hasta el 31/12/10 y limita la cuantía por ayuda a € 15.000 (U\$S 18.460). El programa se ejecuta de conformidad con el marco temporal de la Comisión aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera, en su versión modificada, que introdujo la posibilidad de conceder cantidades limitadas de ayuda a los productores de productos agropecuarios primarios.</p>  |
| Austria       | <p>Ayuda estatal temporal destinada a los agricultores (€ 1,2 millones (U\$S 1,5 millones)) disponible hasta finales de 2010.</p>   |
| Bulgaria      | <p>Ayuda estatal temporal destinada a los agricultores (€ 10,26 millones (U\$S 12,6 millones)) disponible hasta finales de 2010.</p>  |
| Francia       | <p>Programa de ayuda temporal (€ 700 millones (U\$S 861,5 millones)) para los agricultores. El programa proporciona ayuda en forma de donaciones a fondo perdido, subvenciones de tipos de interés, préstamos subvencionados, así como ayuda por lo que respecta a las contribuciones a la seguridad social, y es válido hasta el 31/12/10. El programa se ejecuta en el marco del marco temporal de la Comisión aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera, en su versión modificada, que introdujo la posibilidad de conceder cantidades limitadas de ayuda a los productores de productos agropecuarios primarios.</p> <p>Programa de ayuda "aides à l'assistance technique dans le secteur des fruits et légumes" (presupuesto global de € 1 millón (U\$S 1,23 millones)), hasta el 31/12/13.</p> |
| Países Bajos  | <p>Ayuda estatal temporal para los agricultores (€ 2,81 millones (U\$S 3,46 millones)) disponible hasta finales de 2010. La ayuda adoptará la forma de garantías estatales sobre préstamos de capital de explotación.</p>   |
| Polonia       | <p>Ayuda estatal a los agricultores polacos para la compra de tierras agrícolas en forma de subvenciones del pago de intereses sobre los créditos, por un importe máximo de 400 millones de ZI (U\$S 117,8 millones), concedida entre el 01/01/10 y el 31/12/13.</p>  |
| Rep. Eslovaca | <p>Programa para la provisión temporal de pequeñas ayudas (€ 400 millones (U\$S 492,3 millones)) en el sector de la producción agrícola primaria mientras dure la crisis financiera y económica.</p> <p>Ayuda (€ 3,32 millones (U\$S 4,1 millones)) para los agricultores a través de donaciones a fondo perdido.</p>   |

Fuente: CEI en base a OMC.

## Recuadro 1

### Las medidas que afectan al sector agrícola en la base de datos Global Trade Alert

De acuerdo a la información recabada por Global Trade Alert (GTA), desde noviembre de 2008 hasta enero de 2011 se registraron 1.411 medidas, de las cuales más de la mitad son consideradas distorsivas (rojas), cerca del 27% potencialmente distorsivas (ámbar) y el 21% restante, de liberalización o facilitación del comercio (verdes).<sup>a</sup> Las medidas afectan a 1.214 líneas arancelarias (a 4 dígitos del Sistema Armonizado) y a 233 países. El 89% de las medidas registradas corresponden a los sectores productores de bienes y el 11% a los sectores de servicios.<sup>b</sup>

Se pueden distinguir casi 440 medidas distorsivas o potencialmente distorsivas relacionadas con el sector agrícola (18% del conjunto de las medidas rojas y ámbar). La mayor cantidad corresponde a los productos de la agricultura y la horticultura, seguidos por las carnes y pescados y por los productos de la molinería, almidones y otros productos alimenticios. Por otra parte, las medidas de liberalización o facilitación comercial relacionadas con la agricultura representan el 14% de las medidas verdes, y se concentran en los productos de la agricultura y la horticultura y en los productos de la molinería, almidones y otros productos alimenticios.

#### Medidas registradas por sector afectado

| Sector afectado   | Medidas<br>totales* | Medidas<br>verdes | Medidas<br>ámbar | Medidas<br>rojas |
|---|---------------------|-------------------|------------------|------------------|
| 01 - Productos de la agricultura, la horticultura y la jardinería comercial | 125                 | 24                | 29               | 72               |
| 02 - Animales vivos y productos animales                                    | 72                  | 14                | 15               | 43               |
| 21 - Carne, pescado, frutas, legumbres, aceites y grasas                    | 102                 | 14                | 29               | 59               |
| 22 - Productos lácteos  | 67                  | 9                 | 15               | 43               |
| 23 - Productos de molinería y almidones; otros productos alimenticios       | 93                  | 20                | 24               | 49               |
| 24 - Bebidas  | 45                  | 9                 | 11               | 25               |
| 25 - Productos del tabaco   | 24                  | 0                 | 7                | 17               |
| <b>Sectores productores de bienes agropecuarios</b>                         | <b>528</b>          | <b>90</b>         | <b>130</b>       | <b>308</b>       |
| Resto sectores productores de bienes  | 2290                | 518               | 745              | 1027             |
| Sectores prestadores de servicios   | 343                 | 52                | 57               | 234              |
| <b>Total</b>  | <b>3161</b>         | <b>660</b>        | <b>932</b>       | <b>1569</b>      |

Nota: \* El total de medidas de este cuadro supera al total de medidas registradas en la base ya que una misma medida puede afectar a más de un producto o sector.

Fuente: CEI en base a Global Trade Alert.

a. GTA clasifica las medidas como "rojas", "ámbar" o "verdes". Las medidas clasificadas como "rojas" son aquellas implementadas por un país que casi con seguridad afectarán intereses comerciales extranjeros. Las clasificadas como "ámbar" incluyen tanto medidas ya implementadas que pueden llegar a tener efectos distorsivos en el comercio mundial, como a las que han sido anunciadas o están bajo consideración y que, de llegar a implementarse, podrían afectar negativamente los intereses comerciales extranjeros. Las medidas "verdes" son aquellas que implican liberalización comercial, no son discriminatorias o aumentan la transparencia del régimen comercial de un país.

b. Para la clasificación de los sectores se utiliza la Clasificación Central de Productos (CPC).

## Recuadro 2

### Planes de estímulo

Como respuesta a la crisis, numerosos países anunciaron importantes programas de estímulo fiscal con el objetivo de contrarrestar la recesión mundial potenciando la demanda agregada. A pesar de que el objetivo primario de los paquetes fiscales no es el comercio exterior, estas cuantiosas inyecciones de dinero público en la economía y la influencia de los gobiernos sobre la forma de gastarlo tienen la capacidad potencial de distorsionar los mercados y la competencia y así influir en el comercio internacional.

El relevamiento de medidas efectuado por la OMC incluye los planes de estímulo, pero la información brindada no está lo suficientemente detallada. En este apartado se presentan algunos ejemplos de medidas incluidas en los planes de estímulo, que afectan directamente al sector agrícola.

La Ley de Recuperación y Reinversión de los Estados Unidos, aprobada en febrero de 2009, destinó U\$S 787.000 millones, por diez años, para crear fuentes de trabajo, restaurar el crecimiento económico y fortalecer a la clase media. Dentro de las disposiciones establecidas en esta ley se destacan las siguientes que afectan al sector agropecuario:

- Se destinaron U\$S 24 millones para la construcción, reparación y actividades de mejoramiento de los edificios agrícolas.
- Se asignó una suma adicional para los préstamos directos y préstamos garantizados. Se dispondrán fondos para seguros rurales, U\$S 1.000 millones para préstamos directos y U\$S 10.472 millones para préstamos garantizados no subsidiados.
- Se otorgaron U\$S 150 millones para facilidades para las comunidades rurales y una suma adicional para el costo de préstamos y concesiones.
- Se destinaron U\$S 1.380 millones para el costo de préstamos directos y garantías para el agua rural, aguas residuales y programas de residuos.
- Programas de commodities: i) se dispondrán U\$S 150 millones para programas de asistencia alimentaria, y ii) el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) podrá asignar asistencia adicional para los productores que sufran una pérdida millonaria de producción a causa de desastres naturales.

Por su parte, la Unión Europea acordó, en diciembre de 2008, la creación de un Plan Europeo de Recuperación Económica para incrementar el poder adquisitivo, reactivar el crecimiento y crear empleo, con un presupuesto de € 200.000 millones. Una quinta parte del Plan está reservado para el desarrollo rural, del cual casi el total irá al sector lácteo. Por otra parte, el marco temporal de la Comisión Europea para la ayuda estatal permite a los Estados miembros de la UE conceder cantidades limitadas de ayuda (subvenciones directas) a los agricultores que tengan dificultades como resultado de la crisis financiera.

## 5. Medición de las ayudas

Una manera de aproximarse al valor monetario de los diversos tipos de ayudas y medidas de protección al sector agrícola es a través de las estimaciones que efectúa la OECD, en particular la ayuda estimada al productor (AEP, o *producer support estimate* - PSE). En esta medida se incluyen los desembolsos presupuestarios, los ingresos fiscales sacrificados y el valor monetario equivalente de medidas de frontera –tanto

para la importación como para la exportación– y de los precios mínimos y otros esquemas de apoyo vía el precio del mercado. Aunque una limitación de esta medición es que el cálculo se efectúa sólo para los países miembros de la OECD, incluye a todos los países desarrollados<sup>9</sup>, entre quienes están los que brindan más apoyo al sector agrícola.

En términos absolutos, y a nivel del conjunto de los países miembros de la OECD, el valor monetario de la AEP total disminuyó en 2009 poco más del 3% respecto al de 2008 (Cuadro 10). Los pagos presupuestarios de diversa índole, ya sea vinculados o no con el nivel de producción, se redujeron 7%. Esta disminución fue compensada en parte por un aumento leve (0,75%) en las medidas que implican mejoras en el precio cobrado por los productores (ayuda vía el precio del mercado, o *market price support* - MPS) debido a medidas internas y de frontera, que representan casi la mitad del valor de las ayudas recibidas por el productor en 2009. Este pequeño aumento se debió en particular a la baja de los precios internacionales (OECD, 2010 a) que hizo que se incrementaran las ayudas en países con medidas contracíclicas, en general automáticas, que varían en forma inversa al cambio de los precios y de los ingresos de los productores. Sin embargo, en términos relativos<sup>10</sup> la ayuda se incrementó, aunque en forma muy leve: la AEP total representó el 25% del valor de la producción agrícola en 2009, 2 puntos porcentuales más que en 2008 y similar al nivel de 2007; en términos relativos la ayuda vía el precio del mercado presentó una variación similar, mientras los pagos presupuestarios subieron en 2008 y 2009.

**Cuadro 10**  
**Ayuda estimada al productor (AEP) en la OECD**

|   | 2007    | 2008    | 2009    |
|---|---------|---------|---------|
| A. en U\$S millones                         |         |         |         |
| AEP total                                   | 255.720 | 262.049 | 252.522 |
| Ayuda vía el precio del mercado             | 127.441 | 115.321 | 116.191 |
| Pagos presupuestarios                       | 128.279 | 146.728 | 136.331 |
| B. en % del valor de la producción agrícola |         |         |         |
| AEP total                                   | 25      | 23      | 25      |
| Ayuda vía el precio del mercado             | 12      | 10      | 12      |
| Pagos presupuestarios                       | 12      | 13      | 14      |

Fuente: CEI en base a OECD (2010 a).

A nivel individual hay diferencias entre los países de la OECD. Por ejemplo, en términos relativos, la AEP se incrementó más en Canadá, Corea, Noruega y los Estados Unidos (Cuadro 11).

<sup>9</sup> Los países en desarrollo miembros de la OECD son México y Turquía.

<sup>10</sup> La medición en términos relativos es para evitar posibles sesgos debido a modificaciones en los tipos de cambio y en la inflación (OECD, 2004), aunque la tasa de inflación no representa un problema en este caso pues en estos años fue muy pequeña.

**Cuadro 11****Variación de la ayuda estimada al productor: 2009 vs. 2008<sup>1</sup>  
en %**

| país           | AEP <sup>2</sup> | Ayuda vía el precio del mercado | Pagos presupuestarios | AEP 2009 en millones de U\$S |
|----------------|------------------|---------------------------------|-----------------------|------------------------------|
| Australia      | -35,99           | 187,66                          | -36,09                | 927                          |
| Canadá         | 52,36            | 71,44                           | 32,24                 | 7.794                        |
| Corea          | 18,60            | 24,12                           | -21,19                | 17.518                       |
| Estados Unidos | 13,15            | 495,85                          | -1,20                 | 30.598                       |
| Islandia       | -11,80           | -25,11                          | -4,15                 | 115                          |
| Japón          | 0,69             | -0,04                           | 4,77                  | 46.492                       |
| México         | 11,52            | 94,95                           | -8,77                 | 5.821                        |
| Noruega        | 13,23            | 27,41                           | 2,90                  | 3.711                        |
| Nueva Zelandia | -44,14           | -65,27                          | 0,76                  | 34                           |
| Suiza          | 7,30             | 9,53                            | 5,20                  | 6.209                        |
| Turquía        | 4,04             | 10,00                           | -24,76                | 22.603                       |
| Unión Europea  | -6,27            | -18,41                          | -1,63                 | 120.840                      |

1. Calculada en moneda local para evitar variaciones debidas a modificaciones en el tipo de cambio.

2. Ayuda estimada al productor.

Fuente: CEI en base a OECD (2010 a).

Por tipo de medida, las ayudas vía el precio del mercado crecieron más en Estados Unidos, Australia, México, Canadá, Noruega y Corea, aunque la AEP de Australia en términos absolutos es muy pequeña. Este incremento se debió, en particular en Canadá, Corea, los Estados Unidos y México, a la disminución del precio internacional de los productos lácteos (OECD, 2010 a).

Por su parte, los pagos presupuestarios crecieron más en Canadá –debido a un aumento de los pagos contracíclicos relacionados con la baja del ingreso de los agricultores–, seguida por aumentos mucho más pequeños en Suiza, Japón, Noruega y Nueva Zelandia.

Es de destacar la reducción –aunque pequeña– en el valor de las ayudas en la Unión Europea, el mercado con la mayor AEP –alrededor del 50% de la AEP del conjunto de los países de la OECD–. Esto fue motivado porque los precios internos cayeron más que los internacionales y porque se redujo la compra gubernamental de azúcar.

## 6. Consideraciones finales

Con la crisis, el sector agrícola se benefició de distinto tipo de medidas, ya sea en frontera como internas. En un sector tan protegido como el agropecuario, no hubiese sorprendido una intensificación marcada en el uso de medidas de protección y ayuda ante una crisis económica como la iniciada en 2008. Sin embargo, no sólo no se ha observado una cantidad muy importante de medidas que afecten al sector, sino que varias de ellas fueron transitorias y las que aún perduran no se evidencian *a priori* como de gran magnitud.

Esto permitiría plantear que la crisis no ha influido de manera importante en el proteccionismo agrícola. Desde una perspectiva cualitativa, se siguieron utilizando los mismos instrumentos que antes de la crisis, en particular en los países desarrollados. Desde un punto de vista cuantitativo, aun cuando en este trabajo no se ha presentado un indicador que permita medir variaciones en el proteccionismo agrícola, se pudo observar que con la crisis no ha habido un mayor uso de medidas de defensa comercial, que la reintroducción de subsidios a las exportaciones por parte de algunos países desarrollados fue acotada a un tipo de productos y fue transitoria, que los aranceles no han subido salvo, temporalmente, en algunos países y en productos específicos y que la ayuda estimada al productor –calculada por la OECD– no se incrementó

en todos los países y que el cambio ocurrido no se debió a nuevas medidas sino que, a raíz de la baja de precios y/o de ingresos, se “gatillaron” medidas preexistentes a la crisis.

En consecuencia, en las políticas que protegen al agro no parece que la crisis haya tenido la misma influencia que sobre las políticas referidas a otros sectores, como ser el financiero o, dentro del sector real, el automotriz, que recibió cuantiosas sumas en forma de subsidios a la producción y al consumo.

Una explicación de esto es que el sector agropecuario se encuentra de por sí más protegido que otros sectores, aun en períodos sin crisis: se aplican aranceles más altos<sup>11</sup>, se limita la importación mediante cuotas y diversas restricciones, recibe diferentes tipos de ayudas internas y se beneficia de subsidios y otras medidas para la exportación.

Muchas de estas medidas suelen estar diseñadas para aumentar su efecto protector en épocas de disminución de precios, producción e ingresos. Entre éstas se destacan los aranceles específicos y otros no *ad valorem* y las ayudas internas que se activan cuando el precio de mercado desciende por debajo de cierto nivel de referencia o cuyo monto varía de manera inversa con el precio de mercado: a menor precio, mayor ayuda<sup>12</sup>.

Por lo tanto, al ser un sector tan protegido, no precisa de una cantidad importante de medidas adicionales para enfrentar una crisis económica general. Similar es la opinión expresada en OECD (2009), en el sentido de que las medidas de apoyo existentes cumplen una función de amortiguación contra los impactos de la crisis de 2008 sobre el sector.

En este sentido, los cambios externos al sector y las crisis económicas y políticas han sido consideradas como factores que han impulsado cambios importantes en los niveles de protección agrícola al quebrar la inercia institucional y política y contrabalancear el poder de los grupos de interés (Swinnen, 2010: 46; de Gorter, 2008: 15). Sin embargo, éste no parece ser el caso en la situación actual. Los cambios que se están proponiendo para la Política Agrícola Común de la Unión Europea parecen indicar que el nivel de ayuda no se modificaría sino sólo habría un cambio en la forma de otorgarlos, esto es, un cambio en el tipo de instrumentos y no en el nivel de protección<sup>13</sup>. Queda por ver si la forma en que ha sido afectada la situación fiscal de los países que brindan importantes montos de ayudas internas, como es el caso de los países europeos y de los Estados Unidos, termina modificando el monto destinado al sector agrícola, en la línea de lo sugerido por Swinnen (2010: 51) de que los cambios en las variables externas al sector son efectivos si superan cierto nivel.

Con relación a las ayudas internas, una explicación adicional de su escaso incremento es que aquellas que tienen efectos directos sobre la producción tienen limitaciones para ser incrementadas dado que sus montos máximos han sido consolidados en la Ronda Uruguay de la OMC. Esto sucede con las denominadas ayudas de caja ámbar. Para salvar esta limitación, los países pueden recurrir a las ayudas de caja verde y, de hecho, esto es lo que han venido haciendo (Nava, 2010).

<sup>11</sup> Según el cálculo de Boumellasa, Laborde y Mitaritonna (2009: 22), el arancel promedio ponderado para 2004 para los productos agrícolas –incluyendo los equivalentes *ad valorem* de los aranceles no *ad valorem* y de las cuotas arancelarias– es 18,9 % mientras que para los productos industriales es 4,4 %. Además, encuentran que los países ricos protegen en promedio más su sector agropecuario que los otros países: el arancel promedio agrícola en los países ricos es casi 7 veces mayor que el del aplicado a los productos industriales mientras que en los países de ingresos medios es 2,3 veces mayor y en los de menor desarrollo es 1,2 veces mayor.

<sup>12</sup> Ejemplo de esto son los pagos para cereales, oleaginosas, azúcar y productos lácteos en los Estados Unidos y para cereales, productos lácteos y carne en la Unión Europea. En el caso de la UE, el grado de vinculación del pago con el precio y el nivel de producción puede variar según el país que aplica la medida.

<sup>13</sup> Vale aclarar que los pagos desacoplados de la nueva PAC son en principio menos distorsivos de la producción y el comercio. Sin embargo, la magnitud de estos pagos y su acumulación con otros tipos de ayudas pueden conducir a efectos distorsivos similares al de los pagos más acoplados (Galperín y Doperto Miguez, 2009).



## Referencias

- Antón, Jesús (2001). *Decoupling: A Conceptual Overview*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Banco Mundial (2010). *Indicators*. <http://data.worldbank.org/indicator>
- Boumellassa, Houssein, David Laborde y Cristina Mitaritonna (2009). "A Picture of Tariff Protection Across the World in 2004. MAcMap-HS6, Version 2". IFPRI Discussion Paper No. 00903.
- Bown, Chad P. (2008). "The WTO and Antidumping in Developing Countries". *Economics & Politics* 20 (2): 255-288.
- Bown, Chad P. (2009). "The Global Resort to Antidumping, Safeguards, and other Trade Remedies amidst the Economic Crisis". Policy Research Working Paper 5051. World Bank, septiembre.
- Bown, Chad P. (2010 a). "Global Antidumping Database". <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/>
- Bown, Chad P. (2010 b). "Global Countervailing Duties Database". <http://econ.worldbank.org/ttbd/gcvd/>
- Cicowiez, Martín (2010). "El análisis cuantitativo de la política comercial argentina". En *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Julio Berlinsky y Néstor E. Stancanelli (editores), 143-164. Buenos Aires: CARI - CEI- Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A.
- de Gorter, Harry (2008). "Explaining inefficient policy instruments". Agricultural Distortions Working Paper 75. Banco Mundial. [http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESESEARCH/Resources/544824-1146153362267/deGorter\\_Inefficient\\_Instruments\\_0808.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESESEARCH/Resources/544824-1146153362267/deGorter_Inefficient_Instruments_0808.pdf) (9 de febrero de 2011).
- Doperto Miguez, Ivana, Verónica Fossati y Carlos Galperín (2009). "Crisis y medidas comerciales: ¿regreso al proteccionismo?". *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 15: 89-123.
- European Commission (2011). "Eighth report on potentially trade restrictive measures. May 2010 - September 2010". DG-Trade – European Commission.
- Francois, Joseph y Gunnar Niels (2004). "Political influence in a new antidumping regime: Evidence from Mexico". Tinbergen Institute Working Paper No. TI 2004-011/2.
- Galperín, Carlos e Ivana Doperto Miguez (2009). "Green box subsidies and trade-distorting support: is there a cumulative impact?". En *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, Ricardo Meléndez Ortíz, Christophe Bellmann y Jonathan Hepburn (editores), 239-257. Cambridge: Cambridge University Press. También en *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 16: 129-142.
- Henn, Christian y Brad McDonald (2011). "Protectionist responses to the crisis: damage observed in product-level trade". IMF Working Paper WP/11/139.
- IMF (International Monetary Fund) (2011). *World Economic Outlook. September 2011*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Irwin, Douglas A. (2005). "The Rise of U.S. Antidumping Activity in Historical Perspective". IMF Working Paper. WP/05/31.
- Knetter, Michael M. y Thomas J. Prusa (2003). "Macroeconomic factors and antidumping filings: Evidence from four countries". *Journal of International Economics* 61 (1): 1-17.

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

OECD (2004). "Agricultural Support: How is it measured and what does it mean?". OECD Policy Brief.

OECD (2009). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2009*. París: OECD.

OECD (2010 a). *OECD Agricultural Policies in OECD Countries 2010: At a glance*. París: OECD.

OECD (2010 b). *Trade and economic effects of responses to the economic crisis*. OECD Trade Policy Studies. París: OECD.

OECD y FAO (2009). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018*. París: OECD.

OECD y FAO (2011 a). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020*. París: OECD.

OECD y FAO (2011 b). "OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020, by commodity". *OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020*. <http://stats.oecd.org/> (26 de septiembre de 2011).

OMC (2008). *Perfiles arancelarios en el mundo 2008*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio y Centro del Comercio Internacional UNCTAD/OMC.

OMC (2009 a). "Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio". WT/TPR/OV/W/1. 20 de abril.

OMC (2009 b). "Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio". WT/TPR/OV/W/2. 15 de julio.

OMC (2009 c). "Revista General de la Evolución del Entorno Comercial Internacional. Informe Anual del Director General. Parte A: Comercio y Acontecimientos Relacionados con el Comercio en 2009". WT/TPR/OV/12. 18 de noviembre.

OMC (2009 d). *Perfiles arancelarios en el mundo 2009*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio y Centro del Comercio Internacional UNCTAD/OMC.

OMC (2010 a). "Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio". WT/TPR/OV/W/3. 14 de junio.

OMC (2010 b). "Revista general de la evolución del entorno comercial internacional. Informe anual del Director General". WT/TPR/OV/13. 24 de noviembre.

OMC (2010 c). *Perfiles arancelarios en el mundo 2010*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio y Centro del Comercio Internacional UNCTAD/OMC.

Rivera, Sandra A. (2003). "Key Methods for Quantifying the Effects of Trade Liberalization". *International Economic Review*. January/February: 1-8

Swinnen, Johan F.M. (2010). "The Political Economy of Agricultural and Food Policies: Recent Contributions, New Insights, and Areas for Further Research". *Applied Economic Perspectives and Policy* 32 (1): 33-58.