

**Seminario de la Fundación Producir Conservando:**

**“Argentina 2020”**

**LA ESTRATEGIA COMERCIAL DE ARGENTINA**

**PARA LA PRÓXIMA DECADA:**

**OPORTUNIDADES Y AMENAZAS**

**Marcelo Regúnaga**

**Abril 2013**

## TEMARIO

	<b>Página</b>
<b>I. Introducción .....</b>	
<b>3</b>	
<b>II. Negociaciones comerciales: oportunidades y amenazas.</b>	
<b>Impactos en la competitividad.....</b>	<b>4</b>
<b>III. La agenda de negociaciones comerciales de Argentina. Sus</b>	
<b>logros.....</b>	<b>6</b>
<b>IV. Las negociaciones comparadas de Argentina, Chile y México...</b>	<b>10</b>
<b>V. Principales competidores y mercados de Argentina.....</b>	<b>12</b>
<b>VI. Estrategias de negociaciones de los principales competidores</b>	
<b>y mercados.....</b>	<b>24</b>
<b>VII. El Mercosur y su carencia de negociaciones relevantes:</b>	
<b>debilidades y amenazas .....</b>	<b>29</b>
<b>VIII. Motivos de la falta de TLCs firmados por Argentina con los</b>	
<b>mercados relevantes.....</b>	<b>36</b>
<b>IX. Reflexiones finales.....</b>	<b>38</b>
<b>X. Bibliografía consultada.....</b>	<b>40</b>

## I. Introducción

Las negociaciones comerciales constituyen un importante instrumento para promover el crecimiento económico y el empleo en países como Argentina, que tienen un gran potencial exportador de los productos agroindustriales, dado que estos bienes tienen altas barreras al comercio en los principales mercados.

Su importancia para Argentina reside en el hecho de que, en los principales mercados mundiales, las políticas agrícolas y comerciales han instrumentado subsidios y barreras al comercio, tendientes a mejorar la competitividad de sus actividades agroindustriales, generando así precios internos mayores a los vigentes en los mercados internacionales. Los mayores precios, así como otros subsidios internos que se otorgan a la producción, aumentan los ingresos de los productores, viabilizando de esta manera estructuras productivas poco competitivas a nivel global.

A título ilustrativo puede mencionarse que, cuando se diseñó la Política Agrícola Común a principios de la segunda mitad del Siglo XX con un objetivo de autosuficiencia alimentaria, el reducido tamaño promedio de sus unidades de producción no les permitía crecer y competir con los precios vigentes en el mercado internacional, influenciados por la capacidad competitiva de otros países exportadores, tales como EEUU, Argentina, Australia, Canadá, etc., que tenían tamaños de empresas y costos de producción inferiores. Para generar un contexto de precios internos mayores el Mercado Común Europeo (actualmente la Unión Europea) aplicó impuestos a las importaciones y barreras cuantitativas a las importaciones (BNAs); se incrementaron además los ingresos de los productores con otros subsidios directos a la producción. Todos estos incentivos dieron lugar a aumentos en la productividad y la producción de gran significación, que luego de algunas décadas dieron lugar a que la Unión Europea se transformara en un líder en la producción y comercio mundial de alimentos; para lo cual también necesitaron instrumentar subsidios a las exportaciones<sup>1</sup>.

Además del proteccionismo a la producción primaria hay esquemas de escalonamiento o progresividad en los impuestos de importación a lo largo de las cadenas de valor agroindustriales; el impacto de estas medidas es más grave aun para el caso de Argentina, dado limitan las posibilidades de industrializar los productos primarios y generar valor agregado con exportaciones de productos procesados (Rebizo, María M. et al 2007).

Las negociaciones comerciales constituyen un instrumento destinado a lograr una liberalización del comercio mundial, mediante la reducción y eventual eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias. Por ello estas negociaciones tienen una importancia estratégica para Argentina, dado su gran potencial exportador de alimentos.

---

<sup>1</sup> Similares apreciaciones pueden hacerse para otros grandes mercados, tales como Japón, China e India, que poseen tamaños de unidades de producción mucho menores aun que Europa. Pero en estos casos el proteccionismo y las estrategias de autosuficiencia alimentaria se basaron principalmente en los impuestos y BNAs a las importaciones y en mucho menor medida en subsidios directos a la producción.

## II. Negociaciones comerciales: oportunidades y amenazas. Impactos

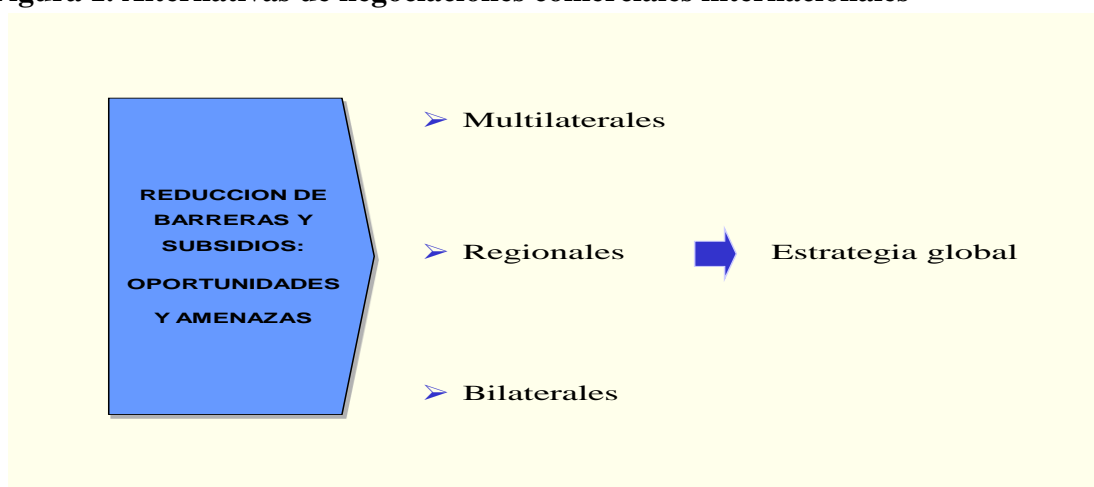
Durante muchas décadas las negociaciones comerciales estuvieron principalmente focalizadas en los acuerdos multilaterales, inicialmente en el marco del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT). Luego de varias rondas de negociaciones, a partir 1995 se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC), como resultado de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

En las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, que gradualmente fueron involucrando a los principales países del mundo, se lograron avances interesantes en la liberalización comercial de los bienes industriales y en la mejora de las reglas del juego del comercio mundial. Pero los logros en otros sectores han sido limitados, especialmente en el caso de los productos agroindustriales y los servicios.

Estos fracasos llevaron a que, a partir de los años 1990s algunos países asignaran una prioridad creciente a la negociación de Tratados de Libre Comercio (TLCs), de menor alcance territorial (bilaterales-regionales), pero orientados a la eliminación de las barreras comerciales y los subsidios; no simplemente a su reducción. Es decir destinados a crear Zonas de Libre Comercio entre los países firmantes de los tratados, en las que la mayor parte de los bienes se comercian sin el pago de aranceles. Este proceso tuvo un desarrollo inicial importante en algunos países de América, Europa y Australasia durante la última década del Siglo XX; pero países relevantes de Asia como China, Japón e India postergaron dichas negociaciones hasta hace unos pocos años. Sin embargo, una de las características distintivas del Siglo XXI es que los países de Asia se incorporaron de manera significativa a la negociación de acuerdos de cooperación económica-comercial y más recientemente en TLCs dentro de la región y también con países de otras regiones, especialmente de América.

Actualmente las estrategias de negociaciones comerciales internacionales de los países cuentan con alternativas de negociaciones en distintos foros o ámbitos, que plantean oportunidades y amenazas, que pueden dar lugar a una estrategia global (Figura 1).

**Figura 1. Alternativas de negociaciones comerciales internacionales**



Fuente: Elaboración propia

La evaluación de las oportunidades y amenazas de estas opciones, con sus costos y beneficios, es normalmente la base para la definición de las prioridades de negociación en cada ámbito y de las estrategias globales de los países. En términos generales puede mencionarse que entre las **oportunidades** se pueden distinguir las:

- a) Estáticas: las ventajas esperables como resultado de las mejoras en el acceso a los mercados, tales como los aumentos de precios y la creación de comercio. La mayor parte de las evaluaciones de impacto de los acuerdos suele concentrarse en estas mejoras comerciales y sus repercusiones sobre los distintos indicadores económicos y sociales (impactos en el PBI, en el bienestar, en el empleo, etc.)
- b) Dinámicas: la mejora de la competitividad global del país en el mediano y largo plazo resultante de la integración comercial y económica con mercados competitivos relevantes. Ellas pueden dar lugar al desarrollo de nuevas actividades productivas basadas en el comercio exterior. Este tipo de ponderación ha sido tenido muy en cuenta en las estrategias comerciales de Chile, México, Australia y Nueva Zelanda<sup>2</sup>.

Como contrapartida, la evaluación de los costos y beneficios implica también ponderar las **amenazas** resultantes de las rebajas de aranceles de importación y otras barreras, así como otros componentes de las negociaciones (propiedad intelectual, nuevas reglas, etc.).

Los distintos ámbitos (multilaterales, regionales, bilaterales) tienen impactos diversos en función de los países involucrados, su grado complementariedad, los alcances, etc., por lo que la política comercial del país debe resultar de una cuidadosa evaluación de todos los impactos.

### **Impactos en la competitividad**

Las negociaciones en los distintos ámbitos tienen impactos diversos en la competitividad de las actividades productivas de los países, en virtud de que la misma es un concepto de carácter relativo: depende de las mejoras de acceso que logra cada país competidor.

Las negociaciones **multilaterales** otorgan a todos los países (salvo casos especiales<sup>3</sup>) las mismas condiciones de acceso, por el Principio de la Nación Más Favorecida que guía a la OMC. Las reducciones de aranceles, la eliminación de BNAs y otras mejoras de acceso resultantes de las negociaciones contribuyen a mejorar las condiciones del comercio mundial, beneficiando a los exportadores que son competitivos, pero son neutras en relación a la competitividad relativa de los firmantes; los beneficios se otorgan a todos los competidores. Este amplio alcance de las concesiones es uno de los

---

<sup>2</sup> Es interesante notar que los negociadores chilenos analizan con mucho interés las alternativas de importar insumos y bienes intermedios baratos (por ejemplo de China) para agregarles valor y exportar los productos a otros mercados en que acceden libre de impuestos (por ejemplo EEUU, UE, Brasil), por lo que asignan una gran importancia a la negociación de las normas de origen en los TLCs.

<sup>3</sup> Los países “Menos Adelantados”, es decir los de menores ingresos por habitante reciben normalmente un trato preferencial en los acuerdos multilaterales, por sus condiciones de pobreza, pero su significación en el comercio exterior (exportaciones) y por ende la amenaza competitiva son irrelevantes.

motivos (no el único) por los cuales en estas negociaciones los países tienden a no ofrecer muchas mejoras de acceso en los productos en los cuales son poco competitivos, por la amenaza global. De hecho, los progresos en las negociaciones multilaterales han sido menores en sectores sensibles para algunos países relevantes y las demoras en el logro de los acuerdos de las últimas dos rondas han sido extremadamente desalentadores.

En cambio, los **Tratados de Libre Comercio** (regionales, bi-regionales, etc.) dan lugar a mejoras importantes en el acceso, pero sólo para los firmantes de los mismos. Con ello los participantes obtienen precios más altos que el resto de los competidores no signatarios, porque sólo los primeros acceden libres de aranceles. El resultado es que con ello mejora la competitividad de los firmantes de los TLCs frente al resto de los competidores.

La amenaza resultante de estos tratados es significativa para los no signatarios cuando los firmantes son mercados importantes y/o competidores relevantes. Durante varias décadas los principales mercados mundiales para Argentina (principales países importadores de alimentos) concentraron sus esfuerzos en las negociaciones multilaterales. Argentina también siguió esta corriente negociadora que, como se mencionó, fue la que caracterizó a las negociaciones comerciales internacionales del período 1950-1990. En este contexto, la falta de una agresiva estrategia de negociaciones de TLCs por parte de Argentina no tuvo impactos significativos en la competitividad relativa.

A partir de principios de los años 1990s el escenario de las negociaciones comerciales internacionales cambió sustancialmente. En ese nuevo contexto, durante la primera mitad de los años 1990s Argentina definió una estrategia de integración comercial que implicó una agenda de negociaciones con algunos de los mercados relevantes, en forma similar a lo que aconteció con otros países de la región y del resto del mundo. En el capítulo siguiente se indica un detalle de esa agenda y de sus logros.

### **III. La agenda de negociaciones comerciales de Argentina. Sus logros**

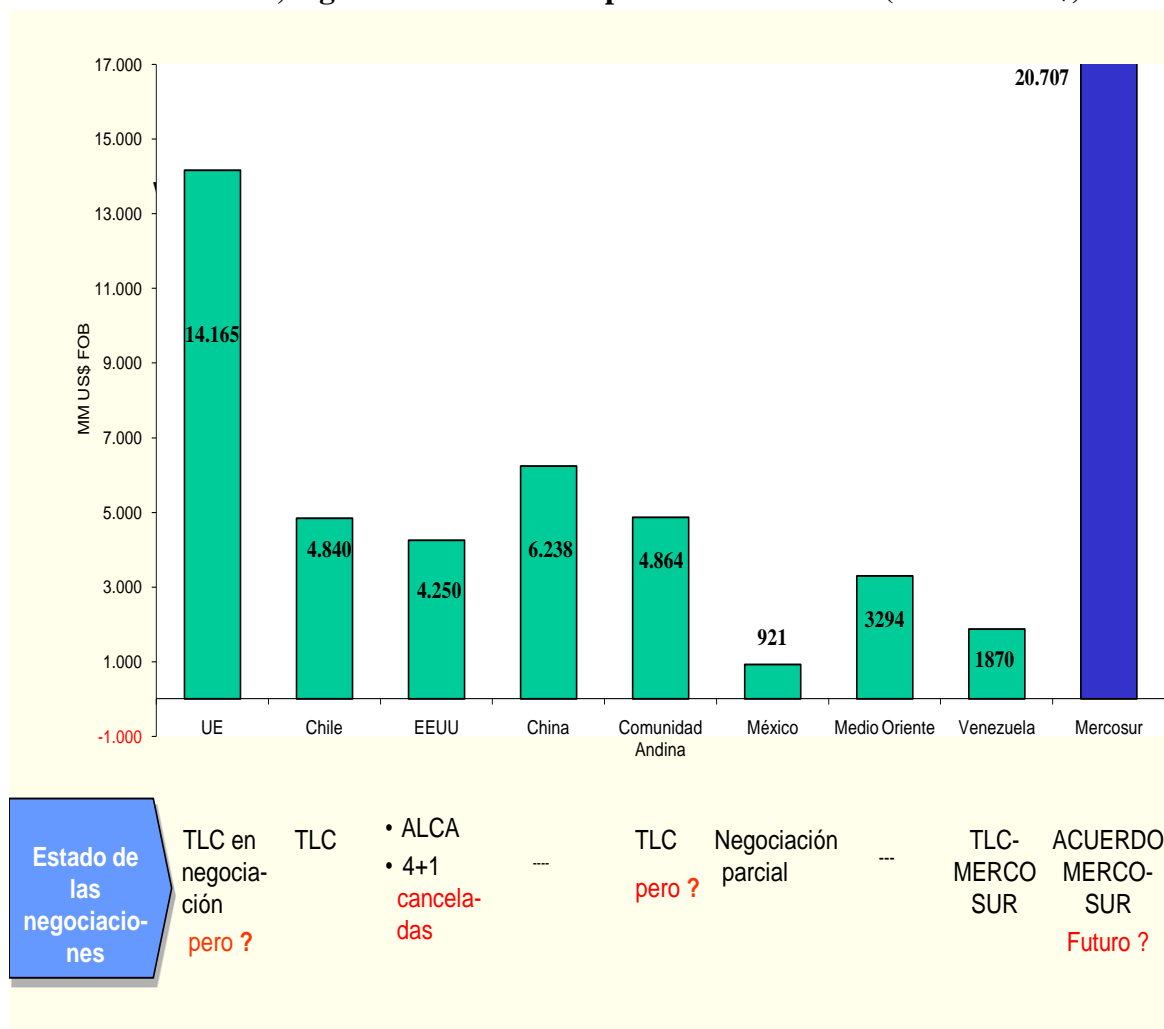
Los escasos logros y postergaciones de las negociaciones multilaterales (las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT fracasaron en 1990 en la Reunión Ministerial celebrada en Bruselas, postergándose así su fecha prevista de cierre) y la prioridad política otorgada a principios de los años 1990s a la inserción comercial de Argentina en el mundo y al crecimiento basado en el comercio exterior<sup>4</sup>, dieron lugar a que Argentina iniciara un proceso negociador en la región (MERCOSUR) y posteriormente con otros países de Sudamérica y del resto del mundo.

---

<sup>4</sup> Entre otros instrumentos se eliminaron los derechos y otros gravámenes a las exportaciones, se redujeron los aranceles de importación y se eliminaron las barreras cuantitativas a las importaciones.

En la Figura 2 se sintetizan los principales países a los que exporta Argentina, el valor de las exportaciones a cada uno de esos mercados en 2011 y las negociaciones que se lanzaron durante los años 1990s.

**Figura 2. Agenda de negociaciones comerciales argentinas en los principales mercados, según el valor de las exportaciones en 2011 (millones US\$)**



Fuente: Elaboración propia de datos de comercio exterior de INDEC y de CEI sobre tratados

De acuerdo a los datos de exportaciones del año 2011 se puede observar que el principal mercado para las exportaciones Argentinas es el **MERCOSUR** (lideradas en gran medida por las de Brasil). Uno de los motivos para esta situación es precisamente la firma del tratado de libre comercio en 1991 y ratificado en 1994 con los alcances de una unión aduanera imperfecta, en la que la mayor parte del universo arancelario para el comercio intrazona no tributa aranceles de importación y las importaciones de terceros mercados están sujetas al Arancel Externo Común.

Esta iniciativa tuvo un período muy positivo durante los primeros 8 años. Pero a partir de entonces se registraron diversos inconvenientes (violaciones a algunos de los

compromisos comerciales, falta de progresos en la agenda de profundización e institucionalización, falta de logros en la armonización de las políticas sectoriales y macroeconómicas, etc.), que han implicado retrocesos.

Más recientemente, la incorporación de Venezuela como miembro pleno violando el Tratado de Asunción (el Congreso de Paraguay no la aprobó) y la separación de Paraguay por motivos políticos por decisión de los representantes de los Poderes Ejecutivos de Argentina, Brasil y Uruguay, también violando el Tratado, han generado dudas acerca del futuro del MERCOSUR.

El segundo mercado en importancia para Argentina es la **Unión Europea** (UE). En 1996 el MERCOSUR acordó con la UE la negociación de un tratado de libre comercio a ser puesto en vigencia a partir de 2005. Las negociaciones no prosperaron, por lo que en 2005 no se implementó el acuerdo y durante algunos años se dejaron de lado, a pesar de la ratificación de las intenciones de la UE de la importancia asignada a lograr un acuerdo con el MERCOSUR. En 2010 las negociaciones retomaron cierto “momentum” por iniciativa del Presidente de España. Sin embargo, las barreras comerciales formales e informales instrumentadas por Argentina de los últimos dos años dieron lugar a que la UE discontinuara los esfuerzos que se estaban haciendo, por lo que actualmente las negociaciones están congeladas.

El tercer mercado en importancia para Argentina es **China**, cuyo dinamismo reciente y proyectado lleva a pensar en su crecimiento relativo en el futuro. Con dicho país Argentina no está negociando un TLC, independientemente del eventual interés chino manifestado en diversas oportunidades; sólo se han realizado negociaciones parciales de protocolos para facilitar el comercio.

La **Comunidad Andina de Naciones** (CAN) y **Chile** son dos mercados de similar significación en las exportaciones de Argentina. En ambos casos el MERCOSUR ha firmado TLCs y ello es uno de los motivos para que esos mercados, de relativamente poca significación en el mercado mundial, tengan alta relevancia para las exportaciones argentinas. El TLC con Chile data de 1996 y actualmente ya se han eliminado la casi totalidad de los aranceles intrazona. El TLC de MERCOSUR con la CAN es más reciente (2004) y muchos de los compromisos asumidos en ese momento aun no se cumplieron. Es de notar que la propia iniciativa de la CAN enfrenta actualmente serios inconvenientes, por los conflictos existentes entre algunos de sus integrantes, por lo que se abren interrogantes acerca del futuro de la CAN y de la efectiva implementación de su acuerdo con el MERCOSUR.

El quinto mercado en importancia para Argentina es **EEUU**. En los años 1990s existieron diversas iniciativas de integración comercial. El eventual acuerdo MERCOSUR-EEUU (llamado 4+1) y la iniciativa de libre comercio de las **Américas** (ALCA), que involucraba a casi todos los países de América y se lanzó en 1995. En forma similar a lo mencionado para el eventual acuerdo con la UE, la iniciativa planteó la culminación de las negociaciones y la puesta en vigencia del TLC para casi todo el Continente Americano a partir de 2005. También en este caso las negociaciones



fracasaron pero, a diferencia de lo acontecido con la UE, el ALCA fue dejado de lado y no es parte de la actual agenda de negociaciones del continente.

Los países de **Medio Oriente** también son un destino importante de las exportaciones argentinas. Pero no se han iniciado negociaciones de TLCs con esos países.

**Venezuela** también ha adquirido relevancia en las exportaciones de Argentina en años recientes. Se ha firmado un TLC y en 2012 se incorporó como miembro pleno del MERCOSUR. Ya se han mencionado los problemas institucionales asociados a esa incorporación; y debe notarse que Venezuela no ha cumplido hasta el presente con los compromisos de reformas comerciales que oportunamente se plantearon como condicionantes para su ingreso como miembro pleno.

En síntesis puede mencionarse que los logros principales de las negociaciones comerciales de Argentina durante el período 1990-2012 han sido el MERCOSUR y algunos TLCs que firmó el MERCOSUR con mercados regionales de limitada significación en el comercio mundial<sup>5</sup>. Hasta el presente Argentina no concluyó negociaciones comerciales sustantivas con los grandes mercados del mundo: EEUU, UE, China, Japón, India y otros que también tienen alta relevancia tales como Canadá, Méjico y Medio Oriente.

Estas circunstancias podrían llevar a suponer que la falta de concreción de esas iniciativas de integración comercial está asociada a que las mismas no hubieran resultado de interés para Argentina. Sin embargo, es de notar que los estudios realizados por el Centro de Economía Internacional (CEE) de la Cancillería de Argentina sobre los eventuales impactos globales de dichos acuerdos para Argentina, utilizando uno de los modelos de evaluación ampliamente empleado a nivel global (el GTAPP<sup>6</sup>), muestran que los impactos en diversos indicadores hubieran resultado positivos a nivel del país en su conjunto.

La Figura 3 detalla los resultados de dichos estudios para el caso del PBI de Argentina. Los estudios realizados por el CEE, que están disponibles en el web-site de ese organismo y han sido publicados, analizan en detalle los impactos sobre los diferentes sectores económicos y sobre las distintas variables para la evaluación económica y social (PBI, exportaciones, empleo, etc.).

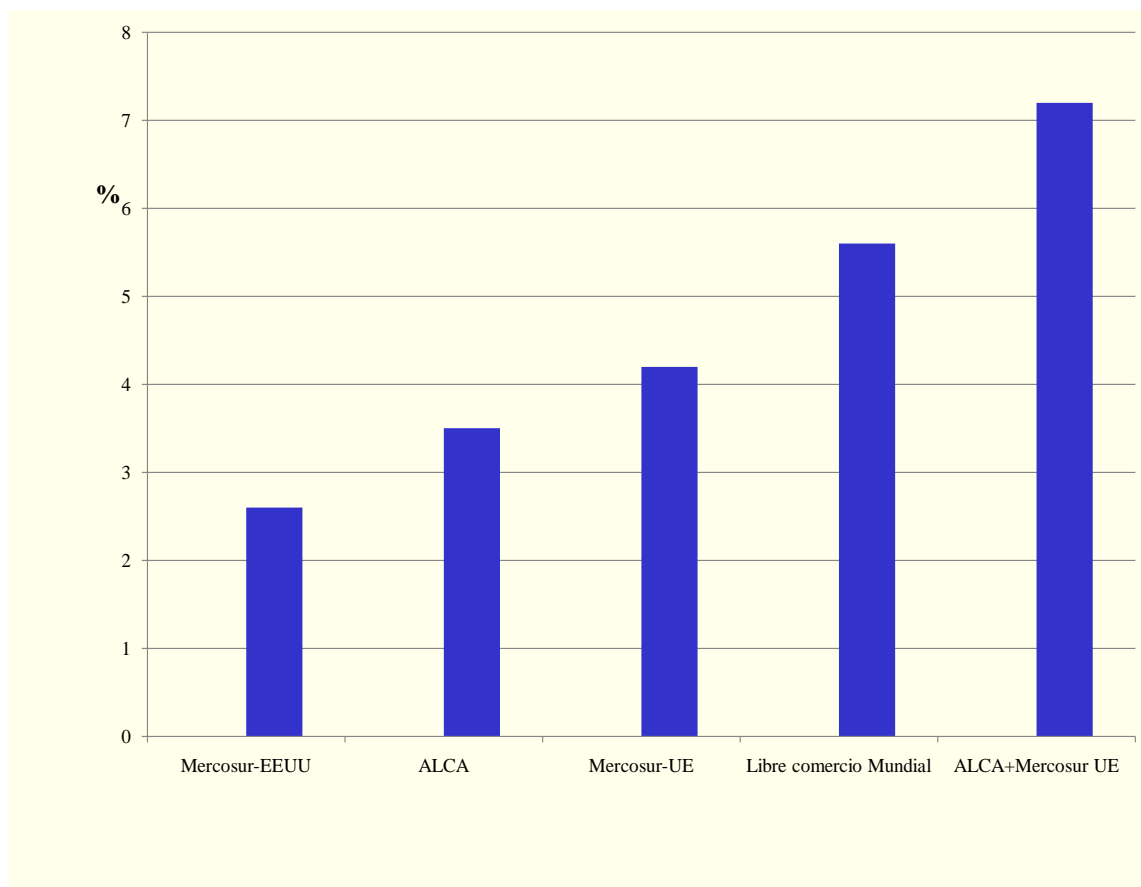
---

<sup>5</sup> Ya se mencionó que tanto el propio MERCOSUR como la CAN enfrentan actualmente dificultades y plantean incertidumbres acerca de su funcionamiento comercial en la próxima década.

<sup>6</sup> El modelo GTAPP es un modelo de equilibrio general desarrollado inicialmente por la Universidad de Purdue en EEUU, que fue adaptado y ajustado en el país para mejorar la información de Argentina.

**Figura 3. Evaluaciones del CEI de los eventuales impactos en el PBI de Argentina de diversas negociaciones internacionales**

(en % del PBI)



Fuente: Datos del CEI

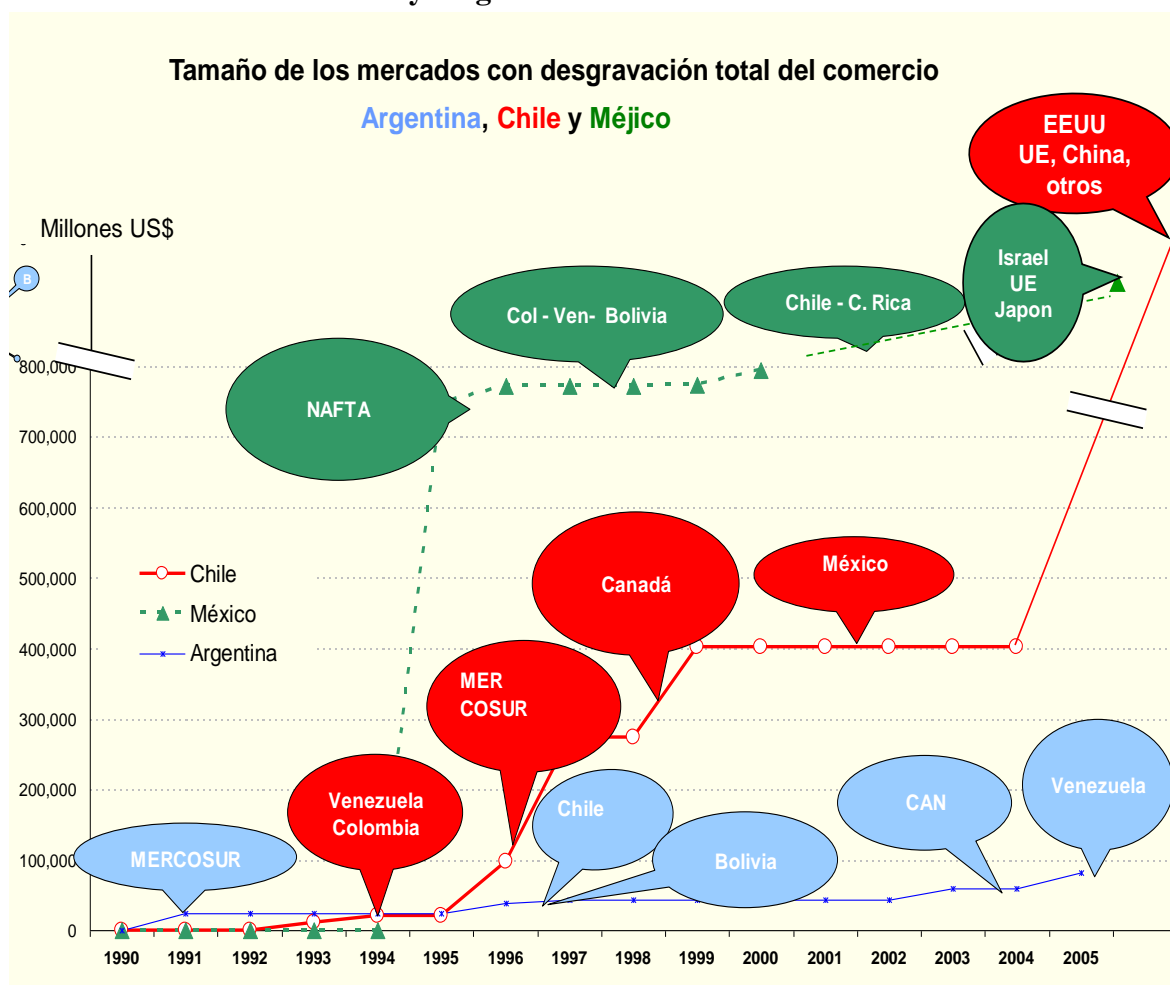
#### **IV. Las negociaciones comparadas de Argentina, Chile y Méjico**

Como se mencionó, a partir de los años noventa diversos países competidores de Argentina iniciaron un proceso importante de negociaciones comerciales. Entre ellos puede mencionarse a Australia, Canadá, Chile, EEUU, Méjico y Nueva Zelanda, entre otros.

Teniendo en cuenta que Chile y Méjico son economías de la región latinoamericana, cuyo tamaño es menor al de Argentina en el primer caso y era similar al de Argentina en el segundo caso cuando inició las negociaciones del NAFTA, se ha considerado de interés mostrar la evolución comparada de los tres países, haciendo referencia solamente a algunos de los tratados firmados por ellos<sup>7</sup>. En la Figura 4 se ha representado la evolución de la firma de TLCs o similares por Argentina, Chile y Méjico. En el eje de las ordenadas se indica la magnitud en millones de dólares a los que cada uno de los países accede libre de aranceles, en función de los tratados.

<sup>7</sup> El listado de tratados firmados por Chile y Méjico es mucho mayor al indicado en la Figura 4 por limitaciones de espacio, pero es suficientemente elocuente para representar las estrategias comerciales.

**Figura 4. Evolución de los TLCs firmados por Argentina, Chile y Méjico en las últimas dos décadas y magnitud del acceso resultante sin aranceles**



Fuente: UN Comtrade / Tratados internacionales

El primero de los tres países que firmó un tratado relevante fue **Argentina**, que en 1991 firmó el Tratado de Asunción (MERCOSUR). A partir de entonces y hasta hace pocos años Argentina tuvo una agenda sustantiva, iniciada a mediados de los años 1990s, pero que no se concretó en TLCs cuando estaba previsto, para mediados de los años 2000s. Los tratados firmados posteriormente correspondieron a volúmenes relativamente pequeños de comercio exterior, por lo que las exportaciones de Argentina, que tienen un potencial sustancialmente mayor a los de los mercados a los que se accede libre de aranceles, pagan en una elevada proporción los aranceles generales aplicados al resto del mundo resultantes de las negociaciones multilaterales (aranceles NMF)<sup>8</sup>.

**Méjico** concluyó su primera negociación comercial relevante algo más tarde que Argentina: el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), que entró en vigencia en 1994. Pero, a partir de entonces, el mercado al que accedió libre de aranceles creció de una manera significativa, por la magnitud del mercado de EEUU y

<sup>8</sup> Algunos productos tienen aranceles preferenciales por el Sistema Generalizado de Preferencias o bien por algunas cuotas negociadas en el marco del GATT-OMC, pero en montos y volúmenes relativamente pequeños.

Canadá. El tamaño del NAFTA determinó que más del 90% de las exportaciones mejicanas se destine a ese mercado. Posteriormente continuó negociando TLCs con diversos países, entre los que se encuentran la UE, Japón e Israel. Actualmente Méjico no tiene capacidad para producir y exportar todo lo que podría a los mercados a los que accede libre de aranceles. A pesar de ello se encuentra inmerso activamente en nuevas negociaciones con los países de Asia.

**Chile** inició su estrategia de negociaciones de TLCs después que Argentina y gradualmente fue incorporando mercados de mayor significación, entre ellos el MERCOSUR, Canadá y Méjico. En los años 2000 firmó los tratados con EEUU, la UE, China y otros países de Asia. En forma similar a lo señalado para Méjico, Chile tiene acceso libre de aranceles a una magnitud de mercados que superan ampliamente su capacidad de producción y exportaciones.

Tanto Chile como Méjico no sólo exportan los productos que tradicionalmente producían y exportaban antes de la firma de los TLCs, sino que han generado desarrollos productivos y exportadores como resultado de sus estrategias de comercio exterior (caso típico de la producción manufacturera mejicana). El comercio exterior en ambos casos ha sido uno de los factores dinamizadores del crecimiento socio-económico y la diversificación productiva de esos países. Los efectos dinámicos de los TLCs se aprecian claramente en ambas economías, cuyos sectores productivos se encuentran expuestos a la competencia con los productores de los países más competitivos del mundo.

El PBI por habitante en 1990 era 4,35 miles de dólares per cápita en Argentina; 2,59 miles de dólares per cápita en Méjico; y 2,41 miles de dólares per cápita en Chile. Es decir que el de Argentina casi duplicaba al de los otros dos países. En 2011 la situación había cambiado sustancialmente: en Argentina era 10,94 miles de dólares per cápita; en Méjico era 10,15 miles de dólares per cápita; y en Chile 14,28 miles de dólares per cápita, según datos del FMI en dólares corrientes. La evolución de dicho indicador es elocuente, especialmente si se tiene en cuenta el notable aumento de los precios relativos internacionales de la soja y otros productos que exporta Argentina, frente a los productos manufacturados que exporta Méjico y diversos productos de la agricultura intensiva que exporta Chile (forestales, frutas, etc.).

## **V. Principales competidores y mercados de Argentina**

La estrategia de inserción comercial más agresiva de los principales competidores de Argentina, salvo Brasil, ya ha generado diferencias de acceso relevantes, con el consecuente impacto en los precios relativos de exportación de los productos similares. Pero estas circunstancias actuales pueden agravarse en la próxima década, si se concretan las nuevas negociaciones de TLCs que caracterizan al escenario internacional de los años recientes.

Para analizar con mayor precisión el escenario actual y futuro de las negociaciones internacionales se consideró oportuno identificar cuáles son los principales

competidores de Argentina para los productos agrícolas de mayor significación en el comercio exterior del país. Un relevamiento similar se realizó para los principales mercados actuales y potenciales de dichos productos. La información de base utilizada corresponde a los datos actuales y las proyecciones del último estudio recientemente difundido por OECD-FAO (Agricultural Outlook 2012-2021).

En función de la participación de los distintos productos en las exportaciones recientes de Argentina se seleccionaron los siguientes alimentos: trigo; granos forrajeros; granos oleaginosos; harinas proteicas; aceites comestibles; carne vacuna; carne aviar; leche en polvo.

### Principales competidores

En los Cuadros 1 y 2 y en las Figuras 5 a 9 se resumen los principales exportadores de granos y subproductos oleaginosos, de acuerdo a las proyecciones de OECD-FAO para 2012-2021. Puede apreciarse que el número de países relevantes es relativamente reducido: 6 o 7 países, entre los que se encuentra Argentina, concentrarán durante la próxima década tres cuartas partes de las exportaciones mundiales. El resto de los países tiene individualmente menor significación.

En la mayor parte de los cereales y del complejo oleaginoso los principales competidores corresponden a varios países América (EEUU, Canadá, Brasil), de Europa (UE 27, Ucrania y Rusia) y Australia. En el caso de los aceites se destaca la creciente participación de Malasia e Indonesia, pero con productos distintos a los exportados por Argentina (dichos países exportan aceite de palma).

#### Cuadro 1. Principales exportadores de granos en 2021

(millones de toneladas y % del total)

Países / Zonas	Granos oleaginosos		Granos forrajeros		Trigo	
	millones ton	%	millones ton	%	millones ton	%
<b>EEUU</b>	44,5	33,4	62,5	42,8	24,4	16,0
<b>Canadá</b>	12,5	9,4	6,3	4,3	19,7	12,9
<b>Brasil</b>	37,2	27,9	*	*	*	*
<b>Australia</b>	2,6	2,0	6,2	4,2	16,3	10,7
<b>Ucrania</b>	6,2	4,7	17,1	11,7	13,8	9,0
<b>Argentina</b>	14,6	11,0	24,8	17,0	9,3	6,1
<b>UE 27</b>	*	*	5,5	3,8	17,4	11,4
<b>Rusia</b>	*	*	*	*	26,1	17,1
<b>Otros</b>	15,6	11,7	23,5	16,1	25,3	16,6
<b>TOTAL</b>	<b>133,2</b>	<b>100</b>	<b>145,9</b>	<b>100</b>	<b>152,5</b>	<b>100</b>

Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

Nota \*: Niveles poco significativos incluidos en otros

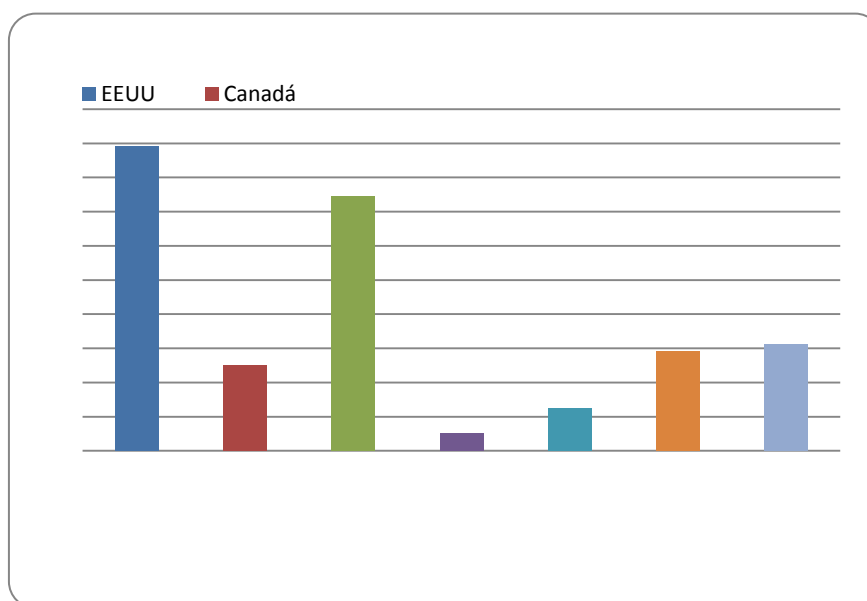
**Cuadro 2. Principales exportadores de harinas proteicas y aceites en 2021**  
(millones de toneladas y % del total)

Países / Zonas	Harinas		Aceites	
	millones ton	%	millones ton	%
<b>EEUU</b>	11,3	12,4	1,8	2,3
<b>Canadá</b>	4,1	4,5	3,1	4,0
<b>Brasil</b>	16,6	18,2	3,0	3,9
<b>Ucrania</b>	3,4	3,7	3,2	4,2
<b>Argentina</b>	36,0	39,6	7,1	9,2
<b>Indonesia</b>	*	*	27,2	35,3
<b>Malasia</b>	*	*	23,2	30,1
<b>Otros</b>	19,6	21,5	8,5	11,0
<b>TOTAL</b>	<b>91,0</b>	<b>100</b>	<b>77,1</b>	<b>100</b>

Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

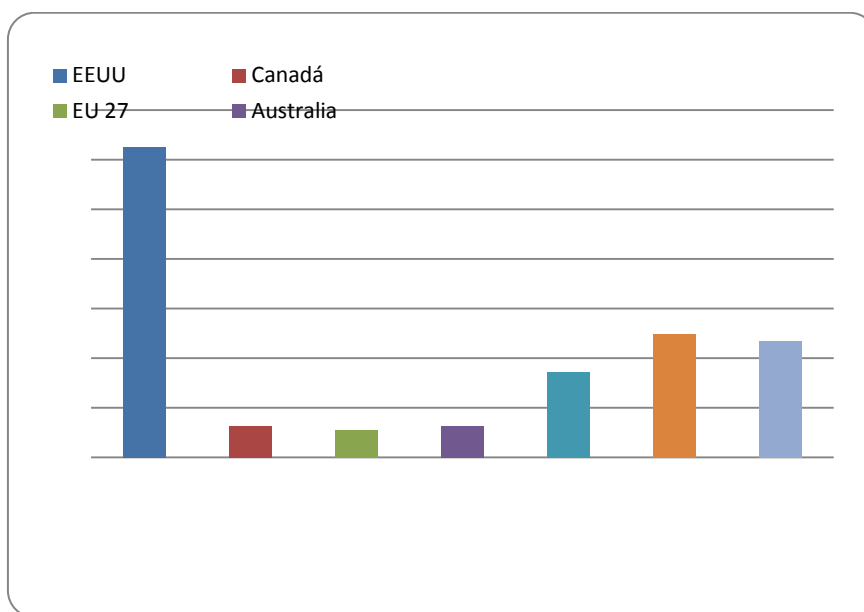
Nota \*: Niveles poco significativos incluidos en otros

**Figura 5. Principales exportadores de granos oleaginosos en 2021**  
(millones de toneladas)



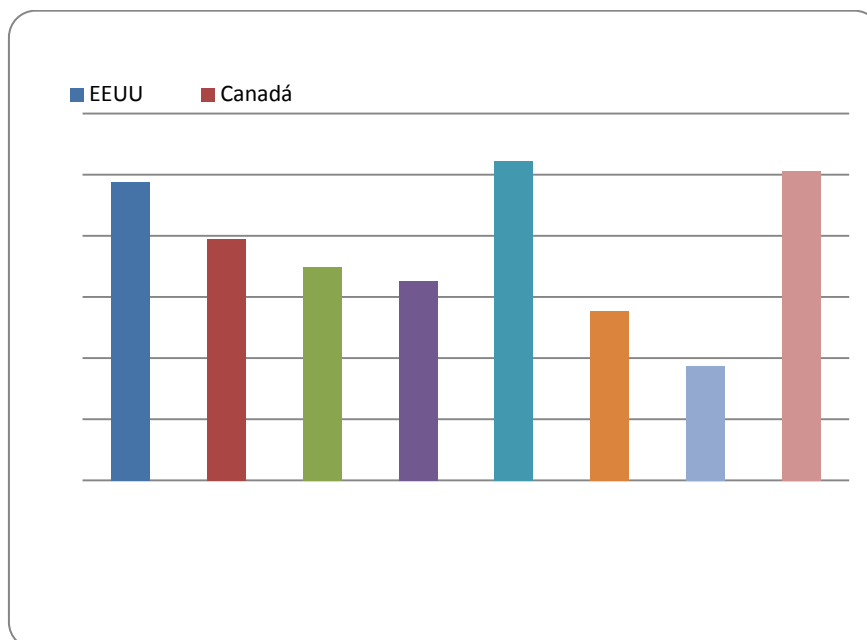
Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 6. Principales exportadores de granos forrajeros en 2021**  
(millones de toneladas)



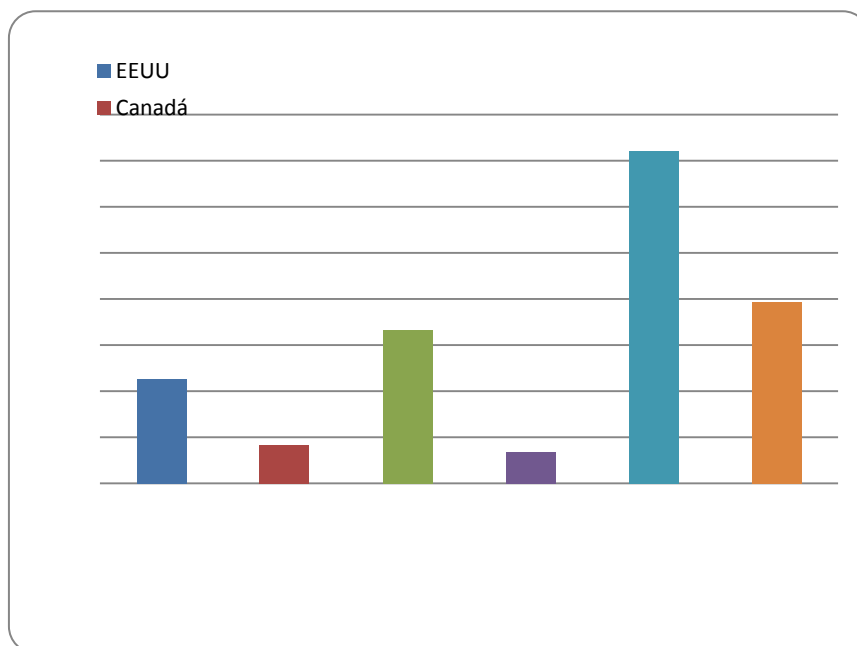
Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 7. Principales exportadores de trigo en 2021**  
(millones de toneladas)



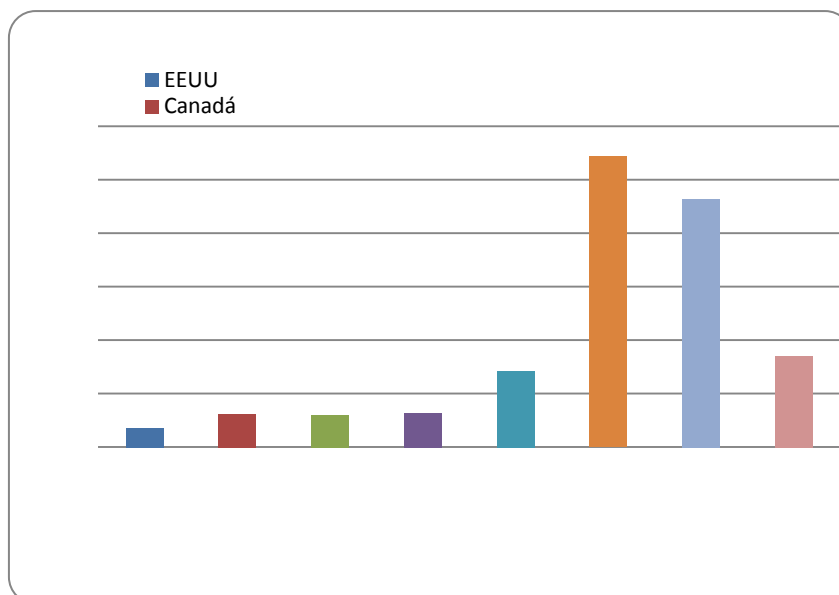
Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 8. Principales exportadores de harinas proteicas en 2021**  
(millones de toneladas)



Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 9. Principales exportadores de aceites vegetales en 2021**  
(millones de toneladas)



Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

El Cuadro 3 y las Figuras 10 a 12 incluyen los principales exportadores de los productos ganaderos de mayor significación en las exportaciones actuales y proyectadas de Argentina para la próxima década: carne vacuna, carne aviar y leche en polvo entera.

Puede apreciarse que también en el caso de los productos ganaderos es reducido el número de competidores que concentran un alto porcentaje del total de exportaciones



proyectadas para 2021. También en estos casos los principales exportadores corresponden a América (EEUU, Canadá, Brasil), Europa (UE 27), Australia y Nueva Zelanda. Emergen además casos especiales: India como potencia exportadora de carne vacuna de baja calidad; y China como exportador de menor significación en carne aviar.

### Cuadro 3. Principales exportadores de carnes vacuna y aviar y de leche en polvo en 2021

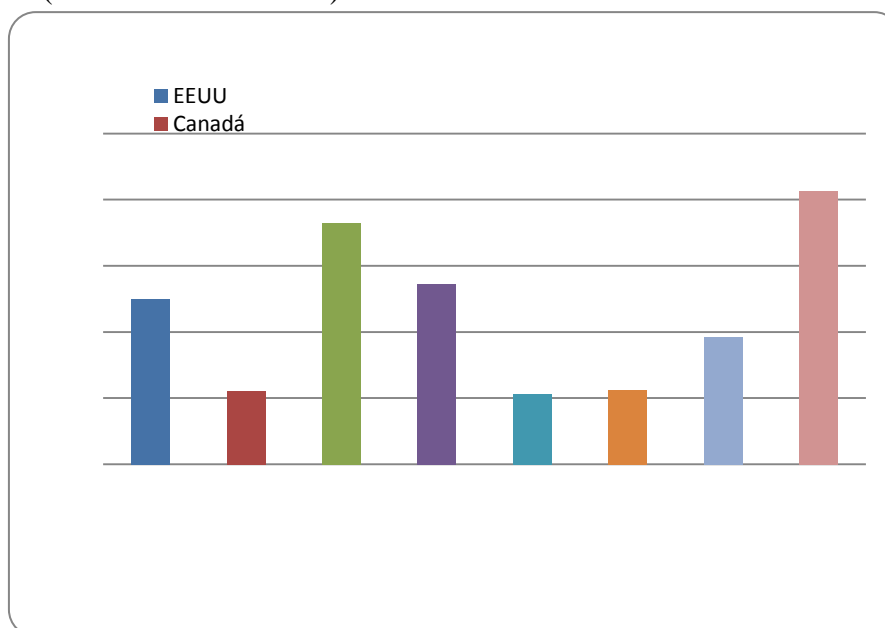
(millones de toneladas y % del total)

Países / Zonas	Carne vacuna		Carne aviar		Leche en polvo	
	millones ton	%	millones ton	%	millones ton	%
<b>EEUU</b>	1,25	13,7	4,10	45,1	*	*
<b>Canadá</b>	0,55	6,0	*	*	*	*
<b>Brasil</b>	1,82	20,0	1,82	20,0	*	*
<b>Australia</b>	1,36	14,9	*	*	0,13	4,8
<b>N. Zelanda</b>	0,53	5,8	*	*	1,42	52,4
<b>Argentina</b>	0,56	6,2	0,56	6,2	0,29	10,7
<b>UE 27</b>	*	*	1,10	12,1	0,44	16,2
<b>India</b>	0,96	10,5	*	*	*	*
<b>China</b>	*	*	0,62	6,8	*	*
<b>Otros</b>	2,07	22,7	0,90	9,9	0,43	15,9
<b>TOTAL</b>	<b>9,10</b>	<b>100</b>	<b>9,10</b>	<b>100</b>	<b>2,71</b>	<b>100</b>

Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

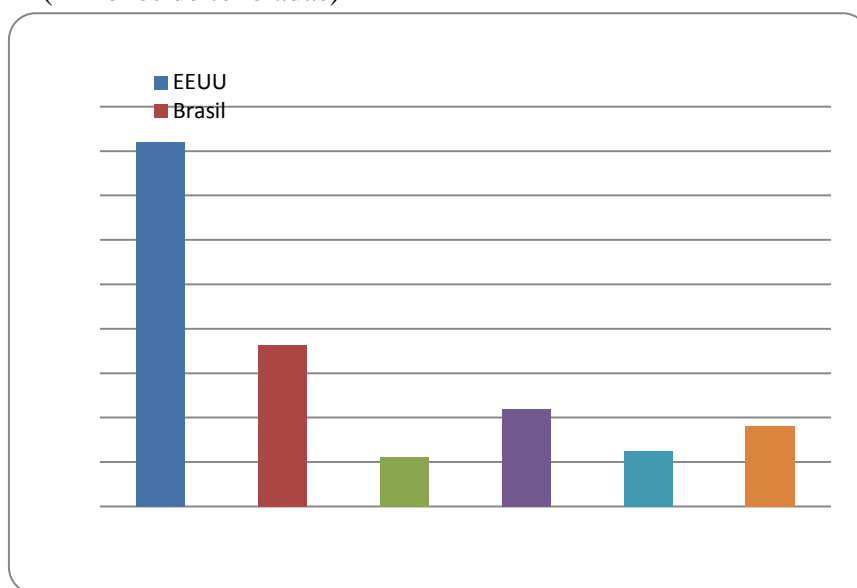
Nota \*: Niveles poco significativos incluidos en otros

**Figura 10. Principales exportadores de carne vacuna en 2021**  
(millones de toneladas)



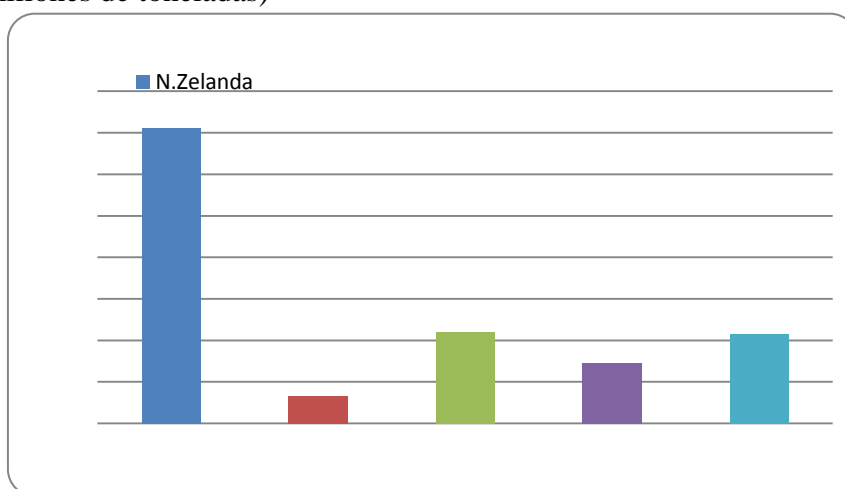
Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 11. Principales exportadores de carne aviar en 2021**  
(millones de toneladas)



Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 12. Principales exportadores de leche en polvo entera en 2021**  
(millones de toneladas)



Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

### Principales mercados

En los Cuadros 4 y 5 y en las Figuras 13 a 17 se resumen los principales importadores de granos y subproductos oleaginosos, de acuerdo a las proyecciones de OECD-FAO para 2012-2021. En este caso se han incorporado las importaciones de algunas zonas que involucran a muchos países, dado que la dispersión de los importadores es mayor que la correspondiente a los exportadores.

En todos los productos y subproductos seleccionados los principales mercados corresponden a los países en desarrollo de Asia-Pacífico (China, India, Indonesia, Corea, Irán, Malasia, Pakistán, Arabia Saudita, Turquía, y Bangladesh) y a la UE 27. Tienen también relevancia Japón, países del Norte de Africa (principalmente Argelia y Egipto) y Méjico.

#### **Cuadro 4. Principales importadores de granos en 2021**

(millones de toneladas y % del total)

<b>Países / Zonas</b>	<b>Granos oleaginosos</b>		<b>Granos forrajeros</b>		<b>Trigo</b>	
	millones ton	%	millones ton	%	millones ton	%
UE 27	19,7	14,5	6,9	4,7	5,7	3,7
Japón	5,8	4,3	17,7	12,1	5,5	3,6
Norte Africa	3,6	2,7	15,9	10,9	24,1	15,8
Méjico	5,7	4,2	13,3	9,1	3,2	2,1
Asia - Pacífico	92,4	68,0	58,8	40,2	61,8	40,6
Brasil	*	*	*	*	6,9	4,5
Chile	*	*	2,5	1,7	*	*
Otros	8,6	6,3	31	21,2	44,9	29,5
<b>TOTAL</b>	<b>135,8</b>	<b>100</b>	<b>146,1</b>	<b>100</b>	<b>152,1</b>	<b>100</b>

Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

Nota \*: Niveles poco significativos incluidos en otros

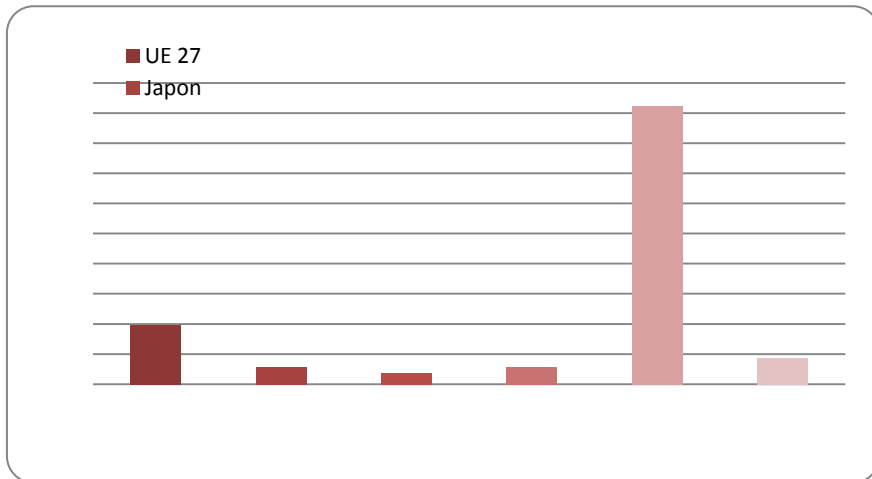
#### **Cuadro 5. Principales importadores de harinas proteicas y aceites en 2021**

(millones de toneladas y % del total)

<b>Países / Zonas</b>	<b>Harinas</b>		<b>Aceites</b>	
	millones ton	%	millones ton	%
<b>UE 27</b>	28,8	32,8	12,9	16,3
<b>Japón</b>	2,1	2,4	0,7	0,9
<b>Norte Africa</b>	3,8	4,3	3,8	4,8
<b>Méjico</b>	1	1,1	1,4	1,8
<b>Asia - Pacífico</b>	33,6	38,2	42,4	53,6
<b>Otros</b>	18,6	21,2	17,9	22,6
<b>TOTAL</b>	<b>87,9</b>	<b>100</b>	<b>79,1</b>	<b>100</b>

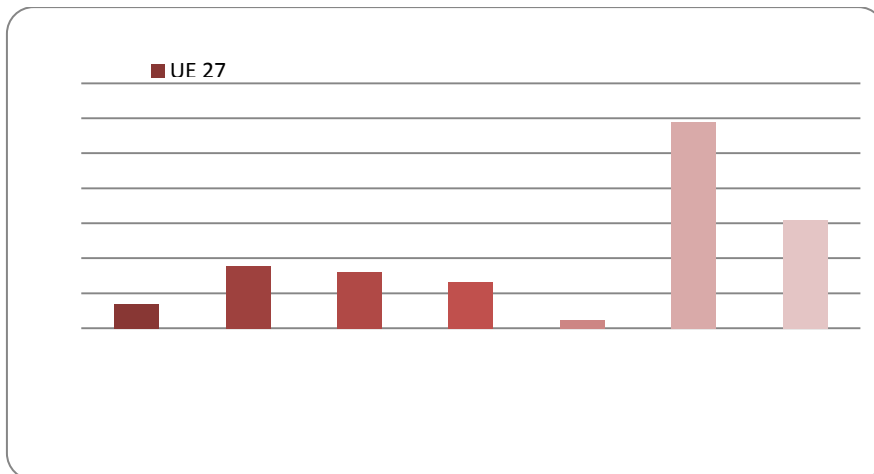
Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 13. Principales importadores de granos oleaginosos en 2021**  
(millones de toneladas)



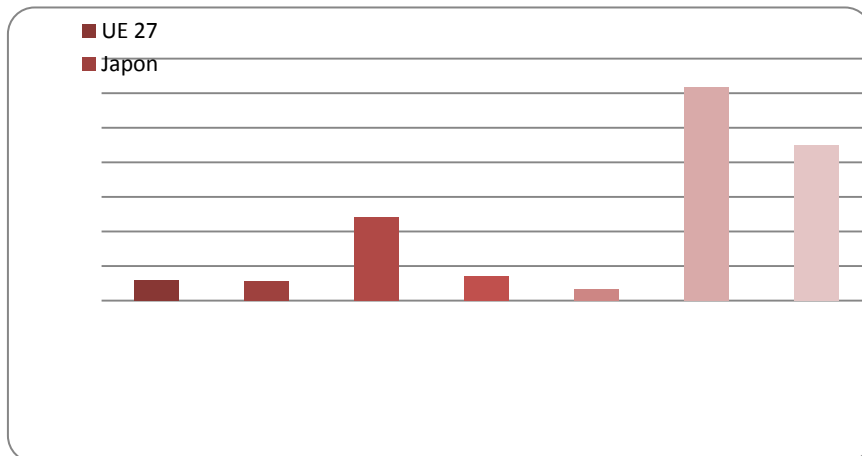
Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 14. Principales importadores de granos forrajeros en 2021**  
(millones de toneladas)



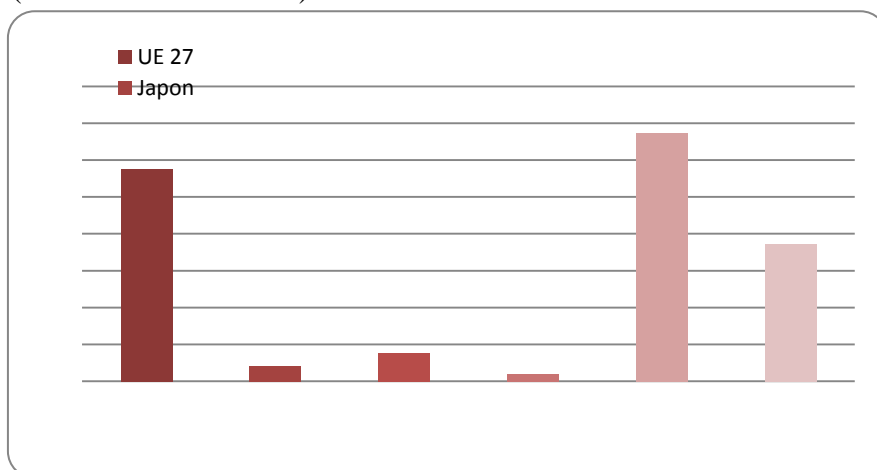
Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 15. Principales importadores de trigo en 2021**  
(millones de toneladas)



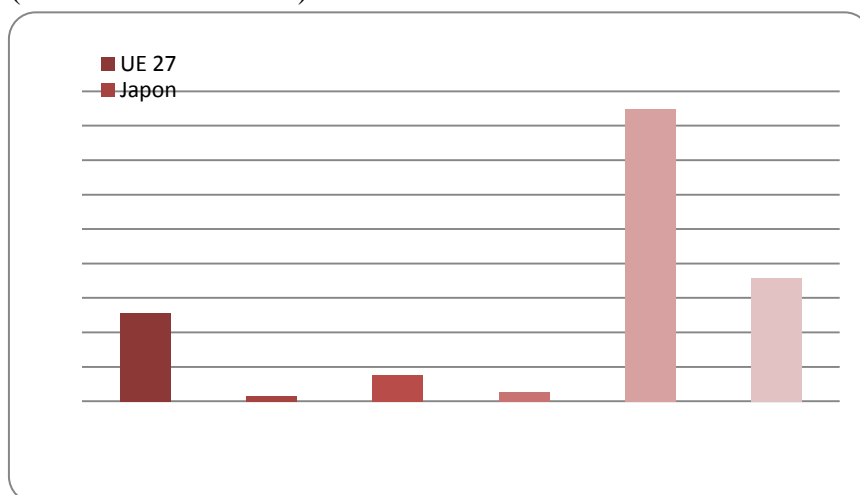
Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 16. Principales importadores de harinas proteicas en 2021**  
(millones de toneladas)



Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 17. Principales importadores de aceites vegetales en 2021**  
(millones de toneladas)



Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

El Cuadro 6 y las Figuras 18 a 20 se incluyen los principales importadores de los productos ganaderos de mayor significación en las exportaciones argentinas, las carnes vacunas y aviar y la leche en polvo entera, de acuerdo a las proyecciones de OECD-FAO para 2012-2021. En estos productos también se han agrupado las importaciones de algunas zonas que involucran a muchos países, dado que la dispersión de los importadores es mayor que la correspondiente a los exportadores. Este es el caso los países en desarrollo de Asia-Pacífico (China, India, Indonesia, Corea, Irán, Malasia, Pakistán, Arabia Saudita, Turquía, y Bangladesh) y de los países del Norte de Africa (Argelia y Egipto).

Los principales importadores de carnes y lácteos incluyen a países en desarrollo de Asia-Pacífico, del Norte de Africa, a Méjico y a Rusia; y algunos países desarrollados

(UE 27, EEUU y Japón). Se destaca la participación casi exclusiva de los países en desarrollo para la leche en polvo y para la carne aviar.

**Cuadro 6. Principales importadores de carnes vacuna y aviar y de leche en polvo en 2021**

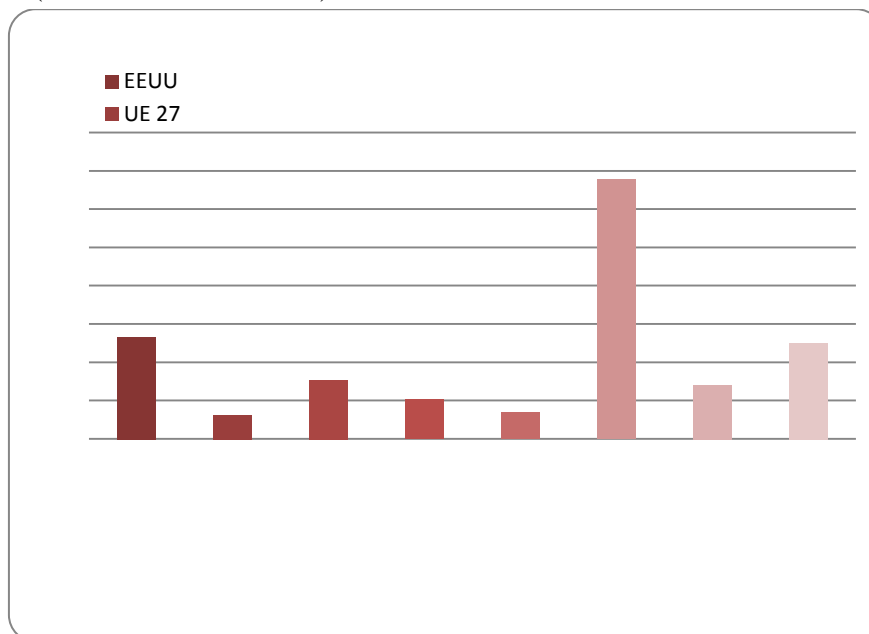
(millones de toneladas y % del total)

Países / Zonas	Carne vacuna		Carne aviar		Leche en polvo	
	millones ton	%	millones ton	%	millones ton	%
<b>EEUU</b>	1,33	15,5	*	*	*	*
<b>UE 27</b>	0,31	3,6	0,83	6,2	*	*
<b>Japon</b>	0,77	9,0	0,34	2,5	*	*
<b>Norte Africa</b>	0,51	5,9	1,46	10,8	0,33	12,5
<b>Mejico</b>	0,34	4,0	0,52	3,9	0,04	1,5
<b>Asia - Pacifico</b>	3,39	39,4	7,21	53,6	1,51	57,2
<b>Rusia</b>	0,7	8,1	*	*	0,76	28,8
<b>Otros</b>	1,25	14,5	3,1	23,0	*	*
<b>TOTAL</b>	<b>8,6</b>	<b>100</b>	<b>13,46</b>	<b>100</b>	<b>2,64</b>	<b>100</b>

Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

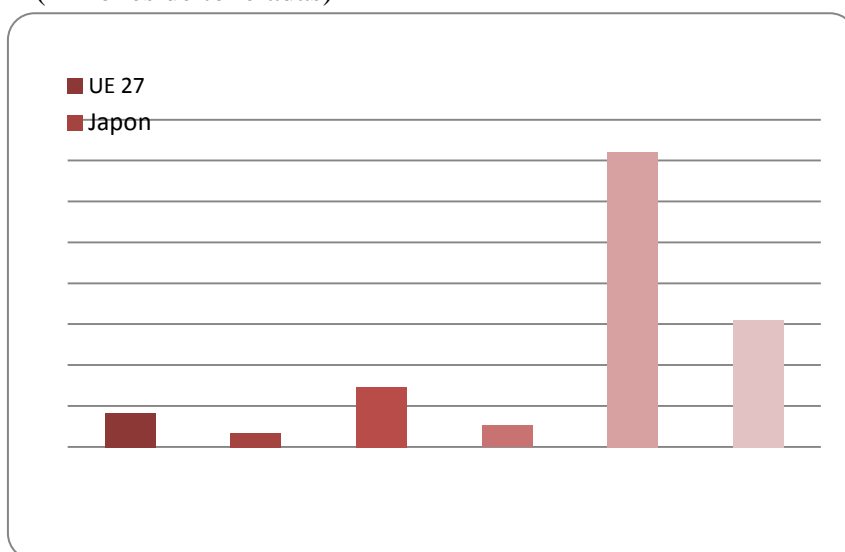
Nota \*: Niveles poco significativos incluidos en otros

**Figura 18. Principales importadores de carne vacuna en 2021**  
(millones de toneladas)



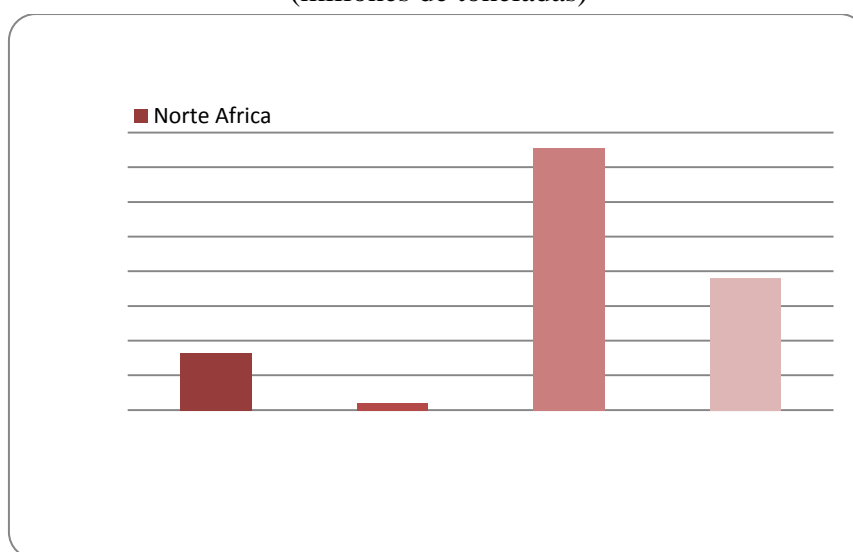
Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 19. Principales importadores de carne aviar en 2021**  
(millones de toneladas)



Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

**Figura 20. Principales importadores de leche en polvo entera en 2021**  
(millones de toneladas)



Fuente: OECD-FAO, 2012. Agricultural Outlook 2012-2021

En síntesis, tanto para los granos y derivados como para los productos ganaderos seleccionados, se destaca la gran relevancia de los países en desarrollo de Asia-Pacífico en las importaciones totales de la próxima década; y en menor medida Méjico y el Norte de Africa. Por otra parte, entre los países desarrollados es notoria la importancia de la UE-27 y Japón. En consecuencia, las estrategias comerciales de estos países con los principales competidores de Argentina deben merecer especial atención, por las implicancias que ellas pueden tener en la competitividad relativa y los accesos preferenciales que podrían resultar de las negociaciones de TLCs en los que no participe Argentina.

## **VI. Estrategias de negociaciones de los principales competidores y mercados**

La evolución de las negociaciones internacionales durante la última década muestra muy pocos avances en el caso de la Ronda de Doha de la OMC. De hecho, desde su inicio en 2001, cuando se planteó una agenda para culminar en 2005 con un nuevo acuerdo, hasta el presente, las sucesivas Reuniones Ministeriales y las postergaciones han sido una evidencia elocuente de las dificultades existentes para lograr un resultado atractivo para Argentina y los principales actores del comercio mundial.

A diferencia de lo que aconteció en la Ronda Uruguay, en la presente no se observa un liderazgo de EEUU y de la UE para promover activamente la culminación de las negociaciones en un plazo cercano. Los problemas domésticos en estos países tienen mucho más alta prioridad y aparentemente, especialmente en el caso de EEUU, los dirigentes no están dispuestos a asumir los eventuales costos políticos de reducir los subsidios internos a su agricultura. Ello ha llevado a que la mayor parte de los países haya perdido el optimismo en relación a un posible acuerdo multilateral en un horizonte previsible.

Estas circunstancias ya habían sido tenidas en cuenta desde los años 1990s por algunos países de América (EEUU, Méjico, Canadá, Chile y algunos Centroamericanos), Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) y la Unión Europea, que firmaron diversos TLCs a nivel regional o birregional. Posteriormente dieron lugar a que, desde los inicios del Siglo XXI, los países de Asia liderados por algunos del Sudeste de Asia (ASEAN<sup>9</sup>), comenzaran un activo proceso de integración económica y comercial, inicialmente con diversos acuerdos intra-asiáticos.

### **Una nueva arquitectura económico-comercial en Asia Pacífico**

En el período 2000-2012 se ha configurado gradualmente una nueva arquitectura comercial, que ha estado influenciada por el crecimiento de la producción y el comercio de estos países y por la falta de avances en las negociaciones multilaterales en la Ronda de DOHA.

Se ha verificado una nueva prioridad en la política comercial de la región, hacia asociaciones regionales de cooperación económica y posteriormente la negociación de TLCs. El proceso se inició en el Sudeste Asiático en ASEAN y más recientemente se han incorporado países del Noreste de Asia, entre ellos China, Corea y Japón.

Algunas iniciativas son de carácter no vinculante y basadas en un regionalismo abierto. Entre ellas surgió una bi-regional entre Asia y América, la APEC (Cooperación Económica Asia Pacífico), que integró a 21 países de ambos continentes. Pero gradualmente se fueron promoviendo iniciativas más ambiciosas entre algunos países que culminaron en múltiples TLCs, que se potenciaron por un efecto dominó. Ya se firmaron más de 40 TLCs entre los países de APEC. De este modo en Asia Pacífico se

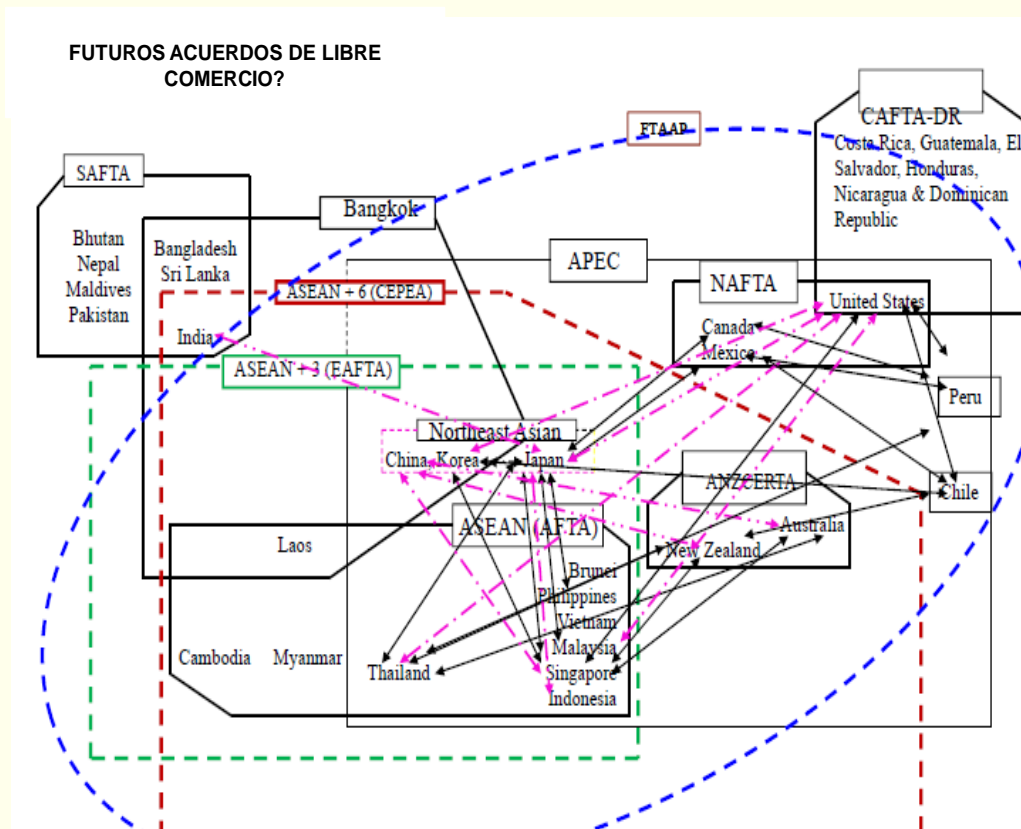
---

<sup>9</sup> ASEAN está integrado por Malasia, Indonesia, Filipinas, Singapur, Vietnam y Brunei.



generó el denominado “noodle bowl”, es decir una maraña de acuerdos de libre comercio por medio de los cuales los países fueron otorgándose preferencias (Figura 21).

**Figura 21. El “noodle bowl” en Asia Pacífico y las eventuales firmas de nuevos tratados integradores entre ellos**



Fuente: BID, 2012.

El avance del regionalismo de Asia Pacífico pivoteó en los países de ASEAN, en Australia y Nueva Zelanda y en algunos países de América. A continuación se sintetizan los principales movimientos hacia eventuales TLCs (AFTA, EAFTA, CEPEA) dentro de esa maraña representada en la Figura 21:

- ASEAN → AFTA entre Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia y Singapur
- ASEAN + 3 (CHINA + JAPON + COREA) → EAFTA
- ASEAN + 6 (AUSTRALIA + N. ZELANDA + INDIA + CHINA + JAPON + COREA)<sup>10</sup> → CEPEA – Comprehensive Economic Partnership for

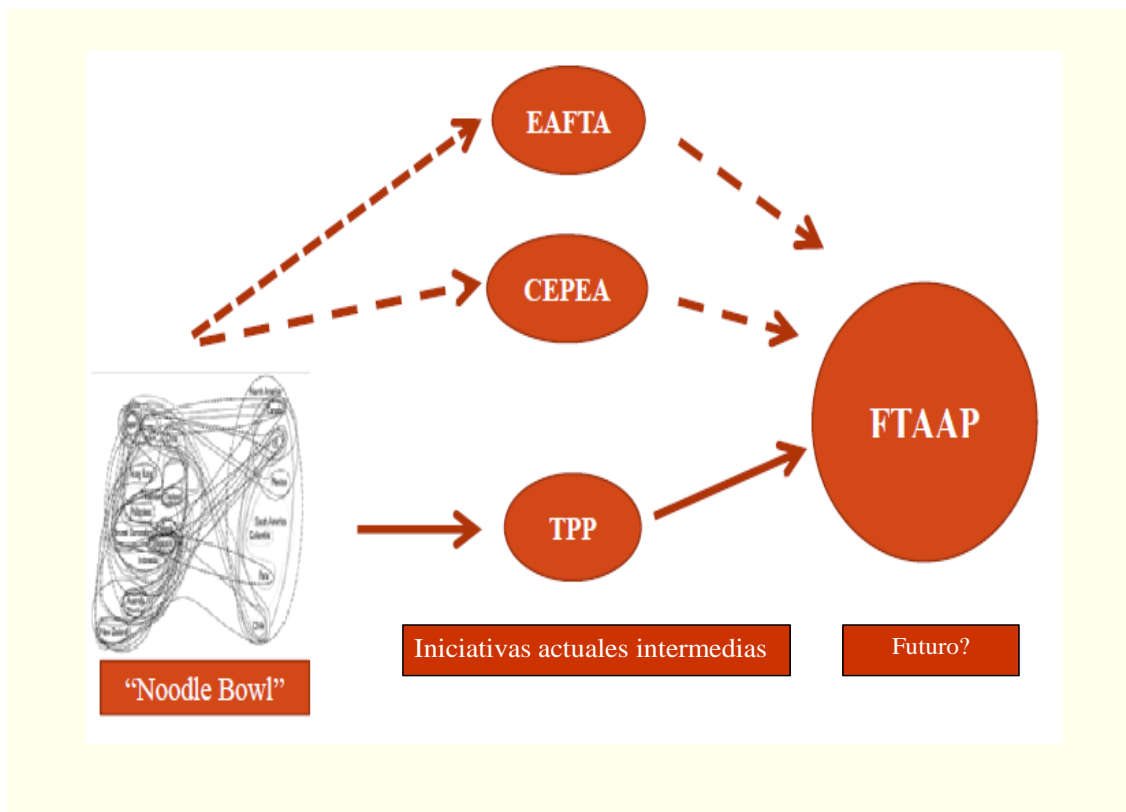
<sup>10</sup> Estas iniciativas implican TLCs de algunos países de ASEAN con los países individuales, pero no se han firmado aun TLCs de los grupos.

## East Asia

NAFTA y TLCs de otros latinoamericanos: Chile, Perú, Colombia, Centroamérica

Todas estas iniciativas de TLCs entre dichos grupos de países (AFTA, EAFTA, CEPEA) pueden constituir los antecedentes o los pasos previos de un acuerdo más amplio de libre comercio en Asia Pacífico (denominado FTAAP), como se representa en las Figuras 22 y 23.

**Figura 22. Evolución potencial desde la maraña de TLCs en Asia y América a un eventual acuerdo de libre comercio de Asia Pacífico (FTAAP)**



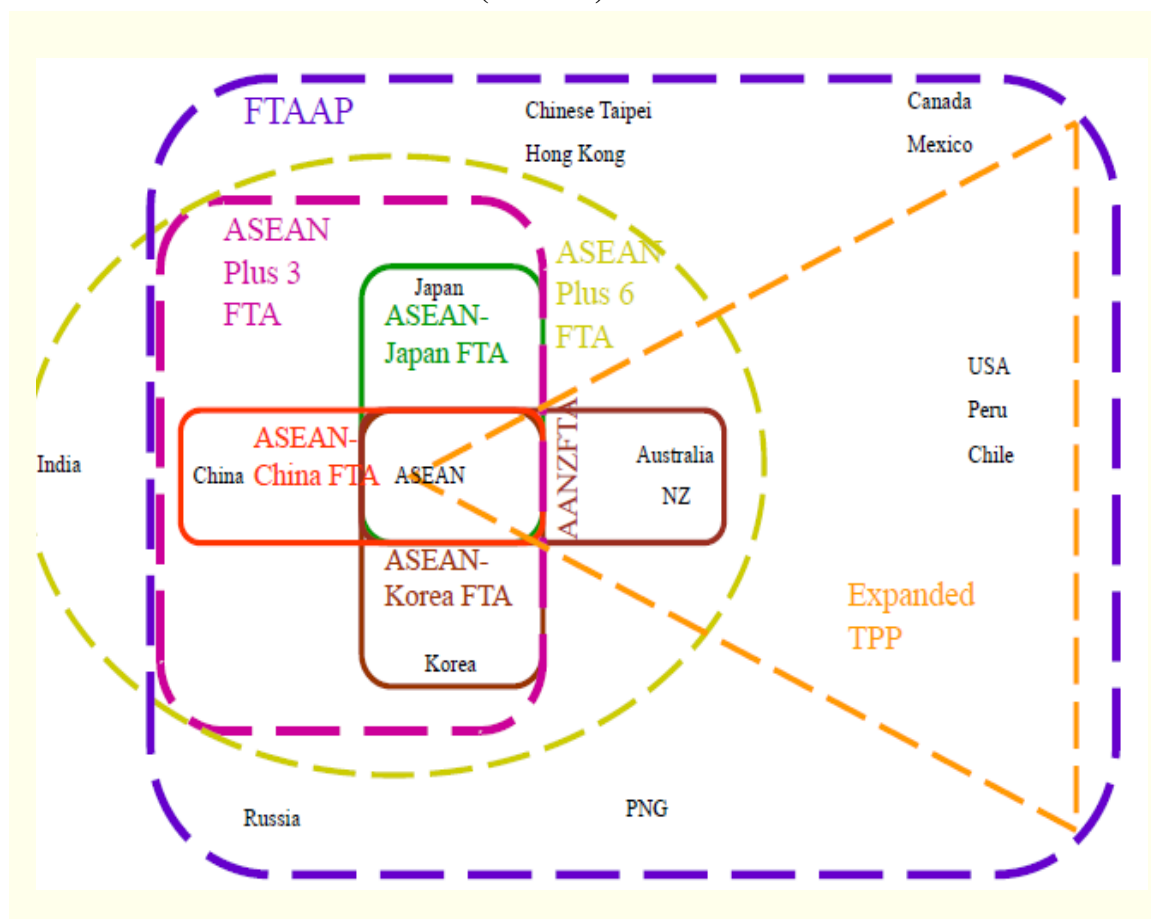
Fuente: Scollay, Robert. IPC, 2012 y elaboración propia

En la Figura 23 se ha indicado en violeta los alcances que puede tener este eventual acuerdo de libre comercio, integrando acuerdos menores que ya se han negociado o que están negociándose. Este proceso ha tomado un ímpetu creciente en el último quinquenio, en el que se han registrado acuerdos parciales que involucran a China y Japón.

Las implicancias políticas de esta nueva arquitectura comercial en Asia son muy grandes, dado que los actores principales pueden asumir así un liderazgo mundial, que excede el marco de sus fronteras políticas. El ingreso de China y Japón a algunas de

estas iniciativas ha sido un llamado de atención a EEUU, no sólo desde la perspectiva comercial, sino desde un punto de vista geopolítico.

**Figura 23. Países involucrados en los acuerdos actuales y en el potencial acuerdo de libre comercio de Asia Pacífico (FTAAP)**



Fuente: Scollay, Robert. IPC, 2012.

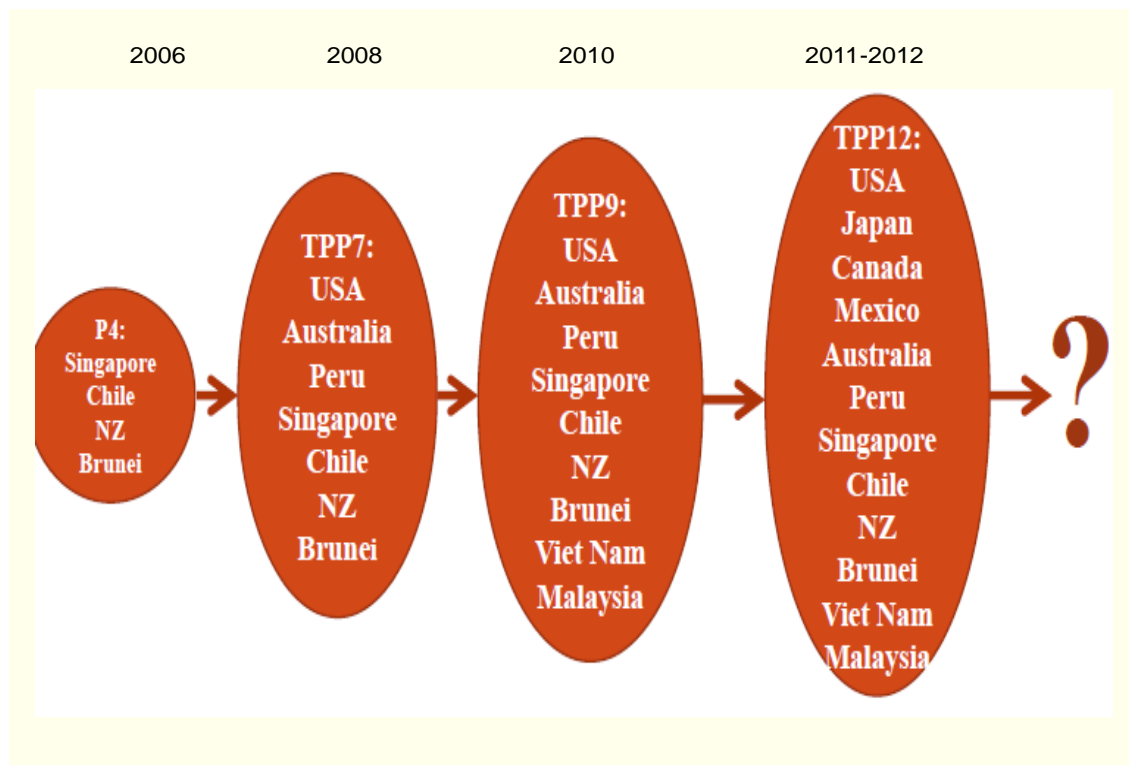
### Las iniciativas transoceánicas recientes. Una gran amenaza

Además del dinamismo de asociaciones comerciales en Asia, en los últimos años, y particularmente en 2011-2013, se ha avanzado en la negociación de acuerdos de libre comercio transoceánicos, tanto en el Pacífico como en el Atlántico. Al respecto los de mayor significación son el **TPP (Trans Pacific Partnership Initiative)** entre países líderes de Asia y de América y el **TLC entre EEUU y la Unión Europea**.

**TPP.** Las negociaciones de un acuerdo de libre comercio entre países de Asia y de América tienen su origen en un primer acuerdo iniciado en 2006 entre Singapur, Chile, Nueva Zelanda y Brunei, denominado el P4. En 2008 el grupo se expandió, incorporando a EEUU, Australia y Perú, convirtiéndose en el TPP7. En 2010 se adicionaron Vietnam y Malasia (TPP9). En 2011 y 2012 se incorporaron Japón, Canadá y México, dando lugar al actual TPP de 12 miembros. Actualmente Corea está

considerando su ingreso a las negociaciones. La Figura 24 describe este proceso de incorporación de nuevos países hasta alcanzar la configuración actual del TPP.

**Figura 24. Evolución de los alcances de la iniciativa del TPP**



Fuente: Scollay, Robert. IPC, 2012 ; USA Congressional Research Service, 7 5700 . Nov. 2012

En 2012 y 2013 el Presidente Obama y la Secretaria de Estado Clinton hicieron anuncios formales sobre la prioridad que el gobierno de EEUU le está dando a este acuerdo. Si bien el Congreso de EEUU aun no dio a la Administración Obama la autorización formal requerida para culminar las negociaciones, de los anuncios realizados en los últimos dos años surge claro la importancia política que tiene para EEUU concretar un acuerdo comercial con los países del Pacífico, en el que no participa China. El perfil que se está dando a estas negociaciones es lo que se denomina “TLC plus”, es decir que se trata de negociaciones que no se limitan a las reducciones arancelarias, sino que abarcan otros aspectos tales como propiedad intelectual, aspectos sanitarios y de barreras técnicas al comercio más allá de los acuerdos de la OMC (SPS plus; TBT plus), así como otras disciplinas.

Más recientemente, a principios de 2013, EEUU y la Unión Europea anunciaron el inicio de negociaciones de un TLC transatlántico (**Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement**), luego de que durante el año previo se constituyera una comisión especializada de ambos países-bloques que realizó los estudios y recomendaciones correspondientes (Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento de EEUU y UE - HLWG). En función de ello se decidió,

también en este caso, iniciar las negociaciones de un acuerdo de alcance comprensivo (“TLC plus”) para el que se llevarán a cabo negociaciones en tres áreas:

- Acceso a mercados (tarifas, servicios, inversiones, compras gubernamentales)
- Aspectos regulatorios y barreras no arancelarias (SPS plus; TBT plus; disciplinas para transparencia y coherencia regulatoria; compatibilidad regulatoria y futura cooperación)
- Reglas para desafíos comerciales globales (propiedad intelectual; medio ambiente y trabajo; otras reglas relevantes en materia aduanera, de competencia, transparencia, empresas públicas, etc.)

Ambas iniciativas transoceánicas son muy ambiciosas en sus alcances. Por ello, en ambos casos no hay certeza de cuándo se lograrán los acuerdos correspondientes, en virtud de su complejidad, de la cantidad de países involucrados y de los intereses encontrados entre los distintos sectores de dichos países (el tema de la agricultura es uno de los más complejos). Pero la realidad es que países líderes como EEUU y la UE han manifestado su interés político en avanzar en estas negociaciones.

Cuando se analizan los países participantes en estas iniciativas, ellos involucran a una alta proporción de los principales mercados de los productos agroindustriales que exporta Argentina, así como a los principales competidores, excepto Brasil, Ucrania y Rusia. Es decir que, si estos acuerdos se concretaran durante la próxima década, la actual amenaza se convertiría en una importante debilidad en materia de precios de exportación y de acceso a los mercados por otras barreras no arancelarias, si Argentina o el MERCOSUR no adoptan una posición más activa en materia de negociaciones de TLCs con los mercados relevantes.

## **VII. El Mercosur y su carencia de negociaciones relevantes: debilidades y amenazas**

En el Capítulo III se detalló la agenda de negociaciones de Argentina en las últimas dos décadas y la falta de logros de TLCs con mercados relevantes, excepto el MERCOSUR. También se destacó que las iniciativas de negociaciones comerciales con mercados de gran significación desde que se integró al MERCOSUR tampoco se concretaron (caso de la UE, EEUU o el ALCA); ni se iniciaron negociaciones de TLCs con China, India, Japón y otros países de importancia económica de Asia, Medio Oriente y el Norte de África.

El MERCOSUR tuvo interesantes contribuciones al crecimiento del comercio intraregional, especialmente durante los años 1990s, pero limitado a algunos sectores en los cuales existe complementariedad y reglas de juego particulares (tales como el automotriz, el triguero y el de otras manufacturas industriales de menor significación). El crecimiento inicial del comercio con el MERCOSUR fue notable, con aumentos de

los valores de las exportaciones mayores a los correspondientes a otros países y regiones.

Sin embargo el potencial productivo de Argentina excede ampliamente la demanda del MERCOSUR; y en una cantidad relevante de productos (especialmente en los agroindustriales) el resto de los miembros es son competidores de Argentina.

Por ello, cuando se analiza la evolución del valor de las exportaciones de Argentina al MERCOSUR y al resto del mundo, se verifica que el mayor crecimiento de las exportaciones argentinas durante la vigencia del Tratado, especialmente en los últimos 14 años desde 1998, correspondió a otros mercados (Cuadro 7). El aumento en el valor de las exportaciones al MERCOSUR, desde el año previo a la firma del Tratado (1990) hasta 2011, fueron 18,76 mil millones de dólares (20,59 – 1,83); en cambio el aumento de las exportaciones al resto del mundo fue de 53,16 mil millones de dólares. Es decir que, a pesar de que Argentina sólo tiene preferencias relevantes de acceso al MERCOSUR, la mayor parte del crecimiento de sus exportaciones totales de ese período se destinó al resto del mundo, donde no tiene preferencias de acceso, y en muchos casos compite con países que ya han logrado preferencias.

**Cuadro 7. Evolución del valor de las exportaciones de Argentina al MERCOSUR**  
(miles de millones de dólares)

	1990	1998	2000	2003	2008	2009	2010	2011
<b>MERCOSUR</b>	1,83	9,41	8,39	5,55	16,12	13,83	17,13	20,59
<b>EXTRA MERCOSUR</b>	10,52	17,02	17,95	24,01	53,90	41,84	51,01	63,68
<b>NAFTA</b>	2,07	2,68	3,70	4,38	6,90	4,88	6,16	7,52
<b>UE ampliada 2004 y 2007</b>	3,80	4,60	4,66	5,82	13,17	10,26	11,18	13,79
<b>JAPON</b>	0,40	0,66	0,40	0,37	0,52	0,49	0,86	0,83
<b>CHINA</b>	0,24	0,68	0,80	2,44	6,36	3,67	5,80	6,02
<b>TOTAL</b>	12,35	26,43	26,34	29,57	70,02	55,67	68,13	84,27

Fuente: Datos del INDEC.

Debe notarse además que en la última década el MERCOSUR ha enfrentado diversas dificultades que no han sido resueltas. Por el contrario, algunas circunstancias se han agravado. Entre los problemas más serios que es necesario resolver si se pretende que la iniciativa de integración se perfeccione, se puede mencionar:

- La situación institucional: el desplazamiento ilegal de Paraguay; el ingreso de Venezuela sin la aprobación del Congreso de Paraguay.
- La consolidación de la integración comercial: eliminación de barreras y distorsiones para el comercio intra-zona que se fueron incorporando, es decir un

proceso inverso al que se había planteado; redefinición y efectiva implementación del arancel externo común, que ha sido sistemáticamente violado por los miembros.

- La coordinación macro-económica y la armonización de políticas cambiarias, fiscales y de incentivos, que constituyen la base de una unión aduanera y que no se han logrado satisfactoriamente, ni existe un cronograma preciso para ello.
- La coordinación de las estrategias exportadoras de los 4 países.
- La profundización en compras gubernamentales y negociaciones en servicios.
- El fortalecimiento de la política externa común del bloque: negociaciones con UE, países de Asia y otros.

En diversos ámbitos académicos y empresariales se han planteado dudas crecientes en relación al futuro del MERCOSUR. Entre ellas parece difícil que la iniciativa pueda continuar con el carácter de una unión aduanera, cuando muchos de los requisitos para su buen funcionamiento no han progresado y más bien se han deteriorado en los últimos años. Al respecto algunos especialistas piensan que sería conveniente replantear sus alcances y transformarlo en un TLC; pero ello no está actualmente en la agenda de negociaciones del MERCOSUR.

Tampoco ha estado en la agenda prioritaria del MERCOSUR de la última década la firma de TLCs con los mercados relevantes. Esta estrategia no generaba pérdidas de competitividad con otros exportadores cuando las negociaciones de otros competidores relevantes no involucraban a los grandes mercados (EU, países emergentes de Asia, EEUU). Pero los acontecimientos descritos en los capítulos previos muestran un cambio de escenario: MERCOSUR no está negociando TLCs con los principales mercados mientras que los principales competidores ya lo han hecho, o bien lo están haciendo.

Actualmente la situación comercial de Argentina está caracterizada por:

- Argentina enfrenta mayores barreras de acceso que algunos de sus competidores (Australia, Nueva Zelanda, EEUU, Chile, Colombia) en mercados relevantes (UE, EEUU, China, Japón, otros de Asia).
- Se plantean mayores exigencias de competitividad privada a las cadenas exportadoras agroindustriales, lo que está afectando la sustentabilidad social y productiva de algunas actividades menos competitivas.
- El comercio exterior no ha contribuido al crecimiento económico y al empleo de acuerdo a su potencial.

En países con potencial productivo muy superior al consumo potencial de sus habitantes, como es el caso de Argentina, el comercio exterior debe jugar un papel relevante para una estrategia de crecimiento sustentable en el largo plazo; así lo han entendido otros países (Chile, Canadá, Méjico, Perú, EEUU, la UE, Australia, Nueva

Zelanda y muchos otros de Asia), que muestran un desempeño económico y social de largo plazo mucho más favorable que el registrado en Argentina. El Cuadro 8 sintetiza la evolución del PBI por habitante de Argentina y de otros países en las últimas décadas.

**Cuadro 8. Evolución del PBI por habitante en países seleccionados. 1975-2011**  
(miles de dólares corrientes per cápita)

	1975	1985	1990	1995	1998	2004	2008	2009	2010	2011
<b>ARGENTINA</b>	2,10	2,91	4,35	7,42	8,30	3,98	8,27	7,72	8,49	10,94
<b>BRASIL</b>	0,77	1,90	3,46	4,85	5,08	3,65	8,63	8,22	9,89	12,79
<b>URUGUAY</b>	1,19	1,73	3,01	6,03	6,81	3,9	9,35	9,43	10,4	13,91
<b>CHILE</b>	0,96	1,37	2,41	5,02	5,66	5,98	10,20	9,53	11,43	14,28
<b>MEJICO</b>	1,61	2,59	3,16	3,14	4,42	7,44	10,22	8,13	9,17	10,15
<b>ESPAÑA</b>	3,10	4,60	13,41	15,16	15,15	24,69	35,38	31,95	30,96	32,36
<b>N. ZELANDA</b>	4,50	6,89	13,10	16,58	14,56	24,39	30,77	27,56	32,23	36,65

Fuente: CEI con datos de FMI

Las negociaciones comerciales regionales o bi-regionales brindan interesantes oportunidades estáticas, para mejorar los precios de exportación y para la creación de comercio con los países firmantes de los tratados, mediante la eliminación de barreras comerciales. Para ejemplificar los impactos negativos de la falta de tales negociaciones se describen a continuación dos casos: a) las exportaciones de miel al principal mercado mundial, la UE; b) las exportaciones de cereales a un importador relevante (Méjico).

a) Exportaciones de miel a la Unión Europea

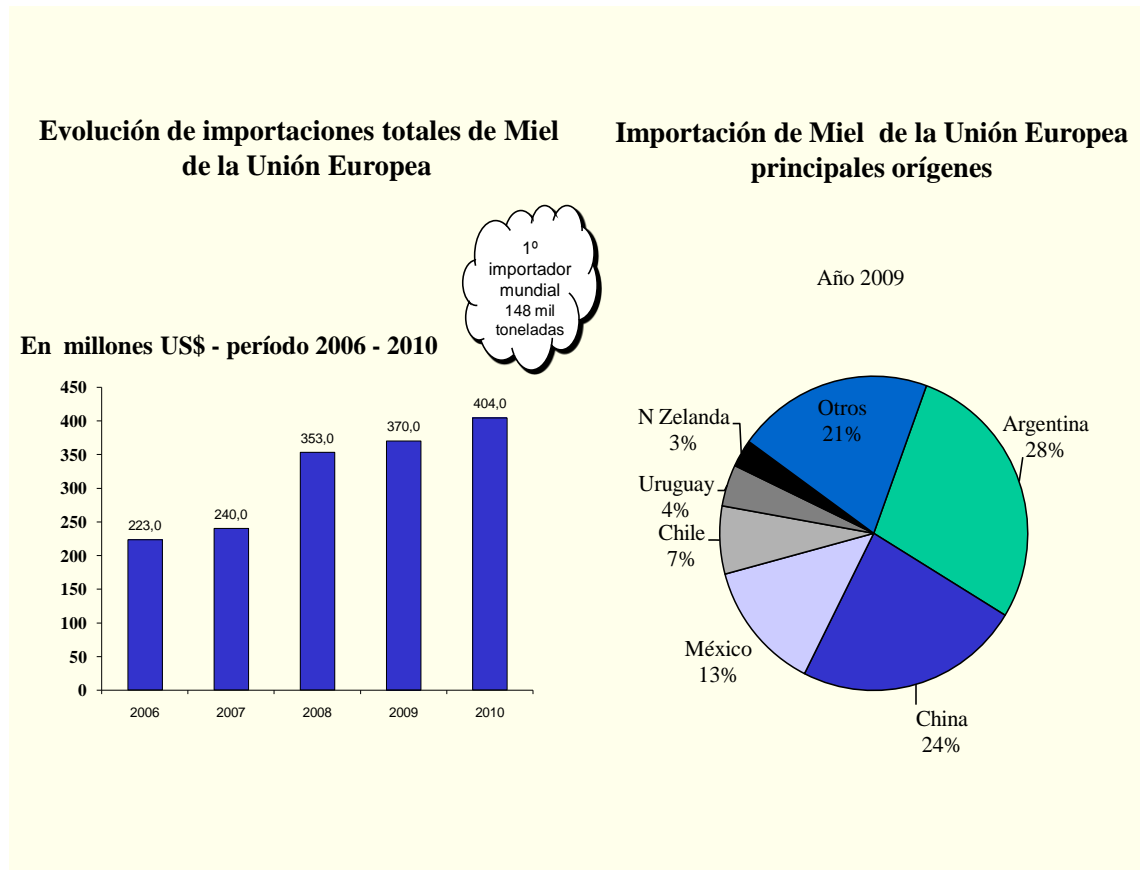
Argentina es uno de los principales exportadores de miel y compite con diversos países, entre ellos China, Méjico, Chile y diversos países del Este Europeo (Hungría, Rumania, Polonia). El principal mercado importador de miel es la Unión Europea. La Figura 25 representa la evolución reciente de las importaciones de miel de la UE y la estructura de países de los que la UE importa la miel. Puede apreciarse que los productores de miel de Argentina compiten con los de China, Méjico, Chile y otros (entre los que están Hungría y Polonia).

El Cuadro 9 muestra los niveles de los aranceles de importación que cobra la UE a los distintos exportadores, en función de los acuerdos de libre comercio u otros tratados firmados. Puede observarse que los impuestos que pagan las exportaciones argentinas y chinas son similares (17,3%) porque no firmaron TLCs; en cambio los otros países tienen aranceles reducidos en virtud de los acuerdos firmados, por lo que las importaciones ingresan sin pagar esos tributos. Es decir que los productores de miel de Chile, Hungría, Polonia y de otros países venden la miel a la UE a un precio 17,3% mayor que los argentinos (por la misma miel...!!!). Los productores mejicanos por ahora venden todo en una cuota que implica un precio 8,6% mayor al de los argentinos



y están negociando una reducción similar a la que lograron los chilenos. Ello implica que, para poder acceder al principal mercado mundial de miel, los productores argentinos tienen que competir con un precio 17,3% menor.

**Figura 25. Evolución y estructura de las importaciones de miel de la Unión Europea (millones de dólares y %)**



Fuente: Comtrade UN

**Cuadro 9. Estructura de aranceles de importación de la UE para la miel (en %)**

Descripción	Arancel aplicado	Argentina	China	México	Hungría Rumania	Turquía Polonia	Chile
Miel natural (incluye miel fraccionada)	17,3%	17,3%	17,3%	Cuota 30.000 tons:  8,6%  Fuera de cuota: 17,3%	0%	0%	8,6% desde 2006  0% desde 2010

Fuente: Comisión Europea

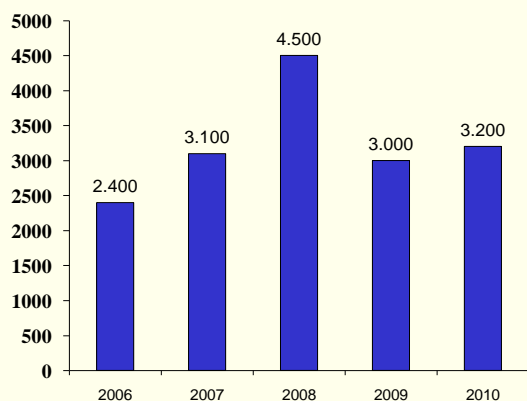
#### b) Exportaciones de cereales a Méjico

Méjico es un importante importador de cereales (casi como todas las exportaciones de cereales de Argentina). Nuestro país compite con EEUU, Australia, Canadá y la UE entre otros. La Figura 26 representa la evolución reciente de las importaciones de cereales de Méjico y la estructura de países a los que importa cereales. Puede apreciarse que los productores de cereales de Argentina compiten en Méjico con los de EEUU, Canadá, y otros (entre los que en algunos años aparece la UE con exportaciones de trigo).

**Figura 26. Evolución y estructura de las importaciones de cereales de Méjico**  
(millones de dólares y %)

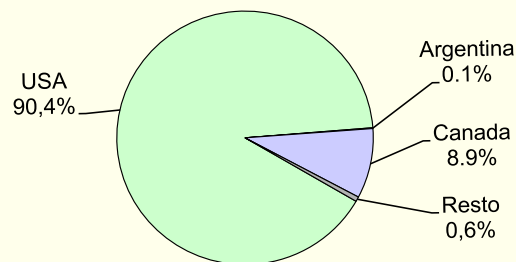
### Evolución de importaciones totales de México de cereales

En millones US\$ - período 2006-2010



### Importaciones del cereales de México principales países de origen

Año 2009



Fuente: Comtrade UN

El Cuadro 10 muestra los niveles de aranceles de importación que cobra México a los distintos exportadores, en función de los acuerdos de libre comercio u otros tratados firmados. Puede observarse que los impuestos que consolidó México en la OMC que se aplican a las exportaciones argentinas de países que no firmaron tratados son altísimos: 194% para maíz; 67% para trigo. En cambio los países que tienen aranceles reducidos en virtud de los acuerdos de libre comercio que han firmado ingresan sin esos descuentos. Es decir que los productores de cereales de EEUU, Canadá y la UE pueden vender el maíz a un precio 194% mayor que los argentinos; y en el caso del trigo a un precio 67% mayor. Es decir que es prácticamente imposible para Argentina competir en maíz y trigo con los países que tienen acuerdos de libre comercio con México.

**Cuadro 10. Estructura de aranceles de importación de México para los cereales**  
(%)

### Aranceles de los principales productos del complejo para los distintos países

Posición	Descripción	Arancel consolidado NMF	Argentina (ACE 6 y PAR 4)	EEUU (TLC)	Canadá (TLC)	UE (TLC)	Uruguay (ACE)
1005.90.01	Maíz palomero	20%	20%	0%	0%	0%	0%
1005.90.02	Maíz elotes	10%	10%	0%	0%	0%	0%
1005.90.03/04/99	<b>Maíz amarillo y demás</b>	194	<b>194%</b>	<b>IC: 0%</b> EC: 90,8%	<b>IC: 0%</b> EC: 90,8%	<b>0%</b>	<b>0%</b>
1001.10/90	<b>Trigo</b>	67%	<b>67%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
1007.00.01	Sorgo, del 16/12 al 15/05	0%	0%	0%	0%	0%	0%
1007.00.02	Sorgo, del 16/05 al 15/12	15%	15%	0%	0%	0%	0%

Fuente: SECOFI y Acuerdos Comerciales

En síntesis, los ejemplos de las diferencias de acceso al principal mercado mundial de la miel y de los cereales a un importante importador como es Méjico son una muestra clara de las debilidades que ya tiene Argentina, por la falta de negociaciones de TLCs como lo han hecho otros países competidores. Se han incluido dos casos, pero ello puede hacerse extensivo a todo el universo arancelario y a todos los países que han firmado tratados de libre comercio.

Por ahora se trata de debilidades frente algunos países competidores y sólo para algunos mercados relevantes. Pero la agenda internacional de negociaciones comerciales por parte de nuestros principales competidores y los principales mercados importadores plantea una seria amenaza para las futuras exportaciones del sector agroalimentario de Argentina, si el MERCOSUR o bien el país no lleva adelante este tipo de negociaciones en la próxima década.

### VIII. Motivos de la falta de TLCs firmados por Argentina con los mercados relevantes

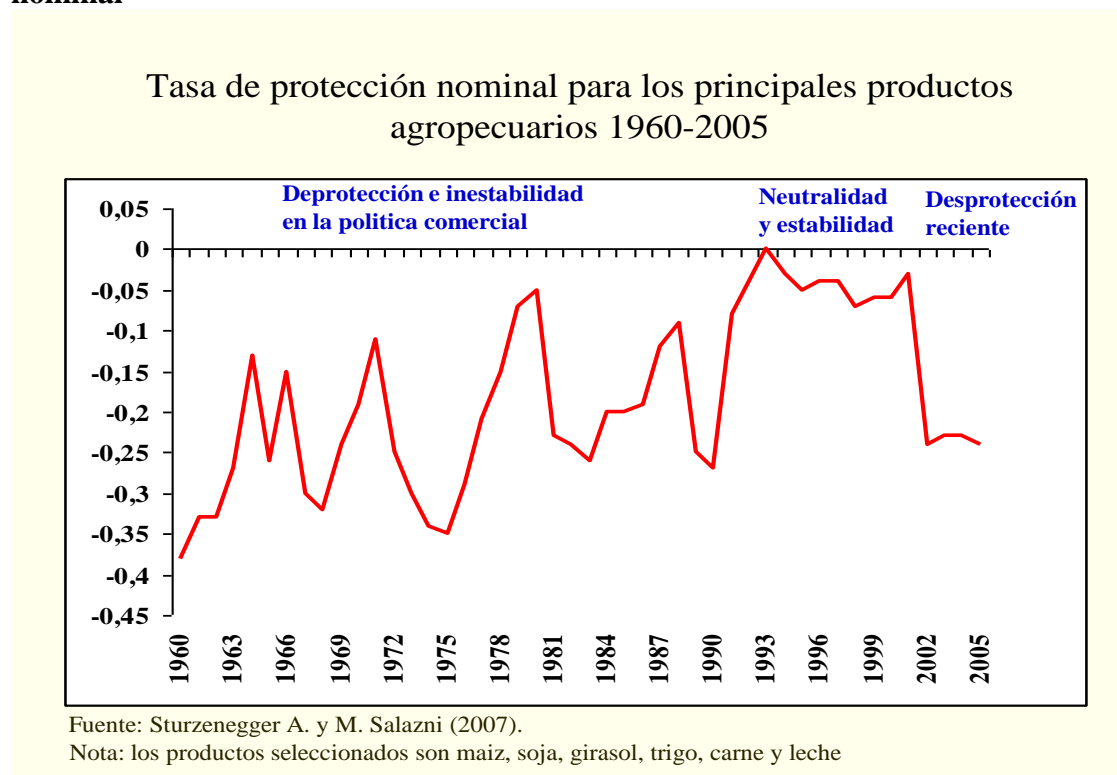
Cuando se intenta encontrar los motivos por los cuales Argentina no ha concluido negociaciones con mercados relevantes, a pesar de que las evaluaciones de impacto que se han realizado por el CEI de la Cancillería argentina sugerirían que los indicadores estáticos globales serían favorables, se puede mencionar a diversos factores entre los que se destacan los siguientes:

1. **MERCOSUR.** A partir de la firma del tratado del Mercosur como una Unión Aduanera las negociaciones comerciales deben realizarse como integrantes de dicho grupo. En este sentido cabe mencionar dos factores limitantes:
  - a) **La falta de voluntad negociadora de alguno de los participantes:** durante la primera década de vigencia del Tratado la posición del principal socio, Brasil, no era propensa a la firma de TLCs con mercados relevantes tales como EEUU, la UE o alguno de las grandes países de Asia. En la década de los 2000s a esa posición se sumó la de Argentina; nuestro país tomó cierto liderazgo en la posición poco favorable a la conclusión de la agenda de negociaciones diseñada en los años 1990s con los grandes mercados.
  - b) **Las dificultades de MERCOSUR de lograr acuerdos atractivos en sectores “sensibles”** de los eventuales socios. El caso de las “poco constructivas” ofertas negociadoras de la UE en materia agrícola durante el proceso negociador, por la amenaza que significaría para los agricultores europeos el libre comercio con una potencia exportadora altamente competitiva como es el MERCOSUR, dio lugar a que las ofertas de este bloque también fueran pobres en los sectores sensibles del MERCOSUR. Estas posiciones iniciales dieron lugar a que los sectores protegidos y eventualmente perdedores del MERCOSUR encontraran argumentos contrarios a la firma de estos tratados, independientemente de los eventuales logros que se pudieran obtener al final de las negociaciones.
2. **La falta de competitividad global de Argentina.** La política comercial de Argentina, con una estructura arancelaria que tiene elevados aranceles de importación para los sectores protegidos, a la que se agregan los problemas en materia del contexto institucional y de seguridad jurídica, ha dado lugar a que importantes sectores económicos y políticos del país no apoyaran las negociaciones de TLCs con mercados relevantes, por la amenaza que pueden generar por la competencia de las importaciones en el mercado local.
3. **La menor prioridad política de las exportaciones en la estrategia de crecimiento económico del país.** Durante muchas décadas las políticas de crecimiento económico y social del país priorizaron el mercado interno, sin tener en cuenta que un país con el reducido número de habitantes y el gran potencial exportador de Argentina no puede sustentar un crecimiento de largo plazo basado exclusivamente en el mercado interno. Ello ha dado lugar a que durante las últimas 7 décadas se registraran ciclos de crecimiento y estancamiento, que dieron lugar a devaluaciones significativas hacia el final de los períodos de crisis (denominados ciclos de “stop and go”); su resultado de largo plazo ha sido el bajo crecimiento de

largo plazo del ingreso por habitante, cuando se lo compara con otros países tales como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Chile y Brasil. Un indicador de la falta de prioridad política asignada a las exportaciones en Argentina es la jerarquía institucional del área de comercio exterior; a diferencia de lo que acontece en la mayor parte de nuestros competidores, Argentina no tiene un Ministerio de Comercio Exterior ni una importante Agencia de Promoción del Comercio Exterior<sup>11</sup>, como Australia, Nueva Zelanda o Chile).

4. **La falta de vocación exportadora de muchos empresarios argentinos.** Los cambios frecuentes y muy significativos en las reglas de juego en las últimas 7 décadas, en particular en las políticas macroeconómicas y comerciales, resultaron en inestabilidad de precios y del tipo de cambio para las exportaciones, que repercutieron negativamente en la sustentabilidad de muchas iniciativas exportadoras en diversos sectores productivos, incluidos los agro-industriales. Como consecuencia de ello el sector privado ha encontrado menos riesgos en la producción de bienes destinados al mercado interno. En la Figura 27 se puede observar la magnitud del cambio en las reglas de juego para la exportación de los principales productos primarios agropecuarios.

**Figura 27. Cambios en las políticas comerciales y su impacto en la protección nominal**



Es decir que no existe un único factor que ha explicado la falta de logros concretos en las negociaciones comerciales con mercados relevantes; no están limitados al MERCOSUR, sino que son más estructurales y están asociados a la visión implícita en

<sup>11</sup> La Fundación Exportar cuenta con escasos recursos para hacer una política proactiva de promoción del comercio exterior.

las estrategias predominantes de desarrollo económico del país. El principal motivo que posiblemente ha dado lugar al conjunto de factores mencionados es que las políticas públicas que estuvieron vigentes en la mayor parte de las últimas siete décadas basaron su estrategia de crecimiento en el desarrollo del mercado interno; y las exportaciones tuvieron baja menor prioridad (que se podría reflejar en la expresión preponderante cuando se habla de “saldos exportables” para generar divisas).

Esta es una diferencia importante respecto de la visión existente en Australia, Nueva Zelanda, Chile y muchos otros países que tienen, como Argentina, una población relativamente reducida en relación a su potencial productivo. En ellos las exportaciones (y por lo tanto las políticas dirigidas a las mismas) reciben un tratamiento prioritario en sus estrategias de crecimiento económico. Estos países, han firmado y están negociando numerosos TLCs con mercados relevantes, porque la visión de las negociaciones no se limita a los aspectos estáticos de creación de comercio, sino que además se asigna una gran importancia a los aspectos dinámicos de dichos tratados sobre el crecimiento de la competitividad, de la economía y del empleo en sus países.

## **IX. Reflexiones finales**

El comercio exterior es un instrumento estratégico para lograr el crecimiento sostenido y sustentable de la economía y del empleo, especialmente en países como Argentina, en los cuales el potencial productivo es mucho mayor al que puede absorber el mercado interno. Si este diagnóstico es compartido por la sociedad argentina, será necesario acordar una visión en la cual la estrategia exportadora debe jugar un rol prioritario en las políticas públicas.

Ello implica acordar e implementar una estrategia de largo plazo tendiente a promover el comercio exterior, como un instrumento fundamental del desarrollo económico y social. Esta estrategia debe contemplar los aspectos institucionales, los correspondientes a la organización del Estado para la promoción de comercio exterior y de una activa agenda de negociaciones internacionales y los referidos a las políticas macroeconómicas, fiscales y comerciales destinadas a la existencia de un contexto favorable y previsible para el sector privado exportador.

En el marco de dicha visión, las negociaciones internacionales deben jugar un papel relevante, tanto por sus efectos estáticos como por sus eventuales efectos dinámicos, que pueden constituir la base para un aumento de la competitividad global del país en el mediano y largo plazo y dar lugar al desarrollo de nuevas actividades basadas en el agregado de valor a productos intermedios y otros insumos importados a precios competitivos (sin aranceles). Este ha sido el enfoque priorizado por algunos países de la región, como Chile y Méjico, y de otros continentes como Australia y Nueva Zelanda, que han firmado numerosos TLCs con países de diversas regiones del mundo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En este sentido, la respuesta del negociador chileno en un seminario en el que se le preguntó sobre las amenazas para Chile de firmar un TLC con China fue elocuente: importaremos insumos y bienes

Es de notar que, mientras que los firmantes de TLCs no involucraron a competidores importantes de Argentina y a los principales mercados, la carencia de negociaciones con países sustantivos más allá del MERCOSUR, implicó pérdidas parciales de competitividad frente a algunos competidores en ciertos mercados.

Pero los desarrollos registrados en la última década en Asia y Oceanía, y más recientemente los anuncios de iniciativas de TLCs transpacíficos y transatlánticos, constituyen una gran amenaza para Argentina y para MERCOSUR, porque involucran a los grandes competidores para los principales productos que exporta Argentina (Australia, Nueva Zelanda, EEUU, Canadá, Chile, UE y otros) y a los mercados más relevantes (UE, China, Japón, India, Corea, EEUU, Méjico y otros).

La falta de presencia de MERCOSUR en este tipo de negociaciones sustantivas y las propias debilidades actuales de esta iniciativa, que fue muy promisoria en su década inicial pero que actualmente enfrenta serios problemas institucionales y en sus reglas, constituyen un llamado de atención importante, porque las amenazas de pérdida relativa de competitividad y las eventuales dificultades relativas de acceso frente a los competidores pueden ser muy significativas.

Se entiende que la construcción de un mejor escenario comercial para 2020 debe contemplar una estrategia de negociaciones internacionales que no está presente en la agenda política actual de Argentina. Es de suma importancia evaluar y acordar entre los distintos sectores económicos del país y las autoridades políticas, así como con los países socios del MERCOSUR una estrategia y una agenda de negociaciones de TLCs para la próxima década, en paralelo con la agenda global que actualmente concentra el escenario internacional en la materia.

---

intermedios baratos de China para agregar valor en Chile y venderles en forma competitiva productos a los argentinos, los brasileros, los estadounidenses y los europeos, con quienes también tenemos TLCs; es decir una estrategia evaluada y acordada de crecimiento basada en el comercio exterior.



## **X. Bibliografía consultada**

- Carlos Sanchez, Gabriel Casaburi, et al. Las Distorsiones de los Mercados Mundiales de Alimentos y su impacto en la Argentina. IERAL de Fundación Mediterránea. 2000.
- CEI. Documentos sobre impactos de las negociaciones de Argentina con diversos países. [www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)
- ERS- USDA. Agricultural Baseline Projections – USDA). February 2013.
- FAPRI-ISU. 2011 World Agricultural Outlook.
- EU-US High Level Working Group on Jobs and Growth. Final report. Feb 2013.
- Fulponi, Linda et al. Regional Trade Agreements – Treatment of Agriculture. OECD-BID. 2011.
- Grueff, Jim. Achieving a successful outcome for agriculture in the EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement. IPC 2013.
- IPC. Seminario Charting the Course: Food Security & Trade in the Asia-Pacific & LAC Region. Mayo 2012. Varios documentos en [www.agritrade.org](http://www.agritrade.org)
- Jean-Christophe Debar. Les échanges alimentaires mondiaux : essor de l'Asie et l'Amérique du Sud, marginalisation de l'Afrique. FARM. Feb 2012.
- Llach, Juan et. al. La demanda mundial de alimentos 2010-2020 y después. Fundación Producir Conservando. 2012.
- OECD-FAO Agricultural Outlook 2012-2021. OECD, 2012.
- Rebizo, M. et al. Balance de inserción internacional de las cadenas agroindustriales argentinas. CEPAL - PROSAP. 2010.
- Perez del Castillo, C. et al. The Doha Round and alternative options for creating a fair and market oriented agricultural trade system. IPC, 2009.
- Peri, G. Prioridades de las Políticas de Comercio Exterior de Argentina. INAI – BID FOMIN. 2008.
- Scollay, Robert. Trade and Food Security in the Asia-Pacific: The Contribution of FTAs. IPC Seminar. 2012.
- Sturzenegger, Adolfo C. & Salazni, Mariana, 2007. Distortions to Agricultural Incentives in Argentina. Agricultural Distortions Working Paper 48389, World Bank.
- UN Comtrade. Bases de datos de comercio internacional.
- USA Congressional Research Service. The Trans-Pacific negotiations and issues for Congress. 7 5700 . Nov. 2012

