

Las relaciones comerciales Argentina-Estados Unidos en el marco de las negociaciones del ALCA

Roberto Bouzas (coordinador)

Paula Gosis, Hernán Soltz y Emiliano Pagnotta



NACIONES UNIDAS



Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Buenos Aires, abril de 2002

Este trabajo fue elaborado por Roberto Bouzas, Paula Gosis, Hernán Soltz y Emiliano Pagnotta de FLACSO en el marco de la cooperación entre la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y el Ministerio de Economía. Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias realizados por Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1722-P

LC/BUE/L.175

ISBN: 92-1-322011-1

ISSN: 1680-8797

Copyright © Naciones Unidas abril de 2002. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.02.II.G.33

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. Estructura y tendencias del comercio bilateral en los noventa	9
A. Introducción	9
B. Crecimiento del mercado y evolución de la participación en los respectivos mercados.....	13
C. Principales productos de exportación de la Argentina a Estados Unidos.....	15
D. Ventajas comparativas reveladas de la Argentina en el mercado norteamericano	17
II. Las medidas arancelarias y no arancelarias en la política comercial norteamericana	21
A. La estructura arancelaria de Estados Unidos: un panorama general.....	21
B. Los contingentes arancelarios	28
C. El impacto agregado de los tratamientos arancelarios preferenciales	28
D. Las restricciones no arancelarias	30
III. La implementación de medidas antidumping en Estados Unidos	33
A. La legislación norteamericana de AD y CVD.....	34
B. Procedimientos y problemas de aplicación	36
C. La implementación de la política de “defensa comercial” en Estados Unidos.....	38
D. Controversias por la aplicación de la legislación de “defensa comercial” de Estados Unidos en la OMC.....	40
E. El tratamiento de AD en el NAFTA.....	41

F. La discusión en el ámbito multilateral y el borrador de texto del ALCA	44
IV. Las exportaciones argentinas y sus condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos	47
A. Las condiciones de acceso de las exportaciones argentinas.....	47
B. Las condiciones de acceso para productos argentinos seleccionados	55
1. Maní y subproductos	55
2. Carnes bovinas (frescas, enfriadas y congeladas).....	56
3. Carne ovina	58
4. Carne aviar	58
5. Frutas, verduras y hortalizas	59
6. Productos lácteos.....	60
7. Azúcar	62
8. Tabaco.....	64
9. Miel	65
10. Acero plano y laminado en caliente.....	66
V. La política agrícola de Estados Unidos	67
A. Antecedentes.....	67
B. Medidas de apoyo interno.....	68
1. Pagos directos.....	68
2. Beneficios crediticios.....	69
3. Programas de conservación y medio ambiente	71
4. Asistencia suplementaria o de emergencia	72
5. Relevancia de los pagos directos en el ingreso neto de los agricultores.....	72
C. Programas de apoyo a la exportación	73
1. Subsidios	73
2. Garantía de Créditos a la Exportación	74
a) Programa de Garantía de Créditos de Exportación.....	74
b) Programa de Garantía de Créditos al Proveedor.....	75
c) Programa de Garantía de Facilidades de Crédito	75
3. Promoción externa	75
D. Ayuda alimentaria.....	76
E. El proyecto de nueva ley agrícola de Estados Unidos.....	76
F. El NAFTA y la política agrícola norteamericana.....	77
G. La agricultura en las negociaciones del ALCA.....	77
Bibliografía	79
Serie Estudios y perspectivas – Oficina de la CEPAL en Buenos Aires: números publicados	81

Índice de cuadros

Cuadro 1	Argentina: comercio con Estados Unidos.....	10
Cuadro 2	Argentina: composición de las exportaciones hacia Estados Unidos y participación en el mercado norteamericano	11
Cuadro 3	Composición de las exportaciones argentinas, por categorías de productos y destinos (1998-1999)	12
Cuadro 4	Exportaciones argentinas a Estados Unidos según el grado de dinamismo de las importaciones norteamericanas totales.....	14
Cuadro 5	Concentración de las exportaciones argentinas a Estados Unidos y al mundo	15

Cuadro 6	Principales 20 productos de exportación de la Argentina a los Estados Unidos (1998-1999)	16
Cuadro 7	Principales 10 productos de exportación de la Argentina a los Estados Unidos con mayor participación en cada mercado (1998-1999)	17
Cuadro 8	Ventajas comparativas reveladas de las exportaciones argentinas al mundo y a Estados Unidos (1998-1999)	18
Cuadro 9	Dinamismo de las importaciones norteamericanas y de las exportaciones Argentinas a Estados Unidos con VCR>0	19
Cuadro 10	Dinamismo de las importaciones norteamericanas y de las exportaciones Argentinas a Estados Unidos con VCR≤0	19
Cuadro 11	Estados Unidos: resumen de la estructura arancelaria NMF, 2000.....	22
Cuadro 12	Estados Unidos: importaciones según tramo de arancel	23
Cuadro 13	Estados Unidos: aranceles promedio y máximo según divisiones y ramas CIIU seleccionadas, 2000	24
Cuadro 14	Estados Unidos: indicadores arancelarios por capítulos del SA	25
Cuadro 15	Estados Unidos: productos con aranceles superiores al 100%.....	27
Cuadro 16	Estados Unidos: preferencias arancelarias, 2000	29
Cuadro 17	Estados Unidos: incidencia de las restricciones no-arancelarias	31
Cuadro 18	Estados Unidos: investigaciones y derecho AD, 1980-2000.....	39
Cuadro 19	Estados Unidos: AD y CVD vigentes a marzo de 2001	39
Cuadro 20	Estados Unidos: AD y CVD vigentes a fines de 2000 por sector	40
Cuadro 21	Estados Unidos: Estados Unidos: AD y CVD disputados en la OMC.....	40
Cuadro 22	Estados Unidos: AD y CVD contra Canadá y México, 1980-1999	43
Cuadro 23	NAFTA: Casos de solución de controversias capítulo XIX, 1994-2000	44
Cuadro 24	Estados Unidos: importaciones según tramos arancelarios, 2000.....	48
Cuadro 25	Estados Unidos: importaciones agropecuarias según tramos de arancel, 2000.....	48
Cuadro 26	Estados Unidos: AVE (1) según categorías económicas para países seleccionados, 2000	49
Cuadro 27	Estados Unidos: condiciones de acceso de las principales importaciones Norteamericanas desde la Argentina, 2000	49
Cuadro 28	Estados Unidos: escalonamiento arancelario para algunos productos de interés para la Argentina, 2000.....	50
Cuadro 29	Exportaciones argentinas a Estados Unidos: VCR y protección arancelaria, 2000...	50
Cuadro 30	Exportaciones argentinas a Estados Unidos bajo el SGP.....	51
Cuadro 31	Estados Unidos: importaciones desde la Argentina según programas, 2000	52
Cuadro 32	Estados Unidos: investigaciones AD y CVD sobre exportaciones argentinas 1980-1999	54
Cuadro 33	Estados Unidos: utilización de la cuota arancelaria de maní y subproductos	55
Cuadro 34	Estados Unidos: uso de la cuota arancelaria de maní y subproductos en base a certificados de origen emitidos por la autoridad argentina	56
Cuadro 35	Estados Unidos: distribución y utilización de la cuota arancelaria de carne bovina .	58
Cuadro 36	Estados Unidos: utilización de los contingentes arancelarios de los productos lácteos sujetos a requisitos de licencia	62
Cuadro 37	Estados Unidos: utilización de la cuota argentina de quesos	62
Cuadro 38	Estados Unidos: cuota arancelaria para azúcar en bruto, período 2000-2001	63
Cuadro 39	Estados Unidos: utilización de la cuota de azúcar	64
Cuadro 40	Estados Unidos: cuota arancelaria para el tabaco	64
Cuadro 41	Estados Unidos: fondos disponibles para financiar contratos flexibles de producción (PFC), 1996-2002	69

Cuadro 42	Estados Unidos: pagos del gobierno según programas, 1996-2000	69
Cuadro 43	Estados Unidos: programa de garantía de precios mínimos: valor de referencia y diferencia de tasas.....	70
Cuadro 44	Estados Unidos: ingresos netos de los productos y pagos directos del gobierno	72
Cuadro 45	Estados Unidos: límites presupuestarios para el EEP	73
Cuadro 46	Estados Unidos: programa de incentivo a las exportaciones de productos lácteos (DEIP)	74
Cuadro 47	Estados Unidos: garantías a los créditos para exportaciones: fondos disponibles y utilizados.....	74

Índice de recuadros

Recuadro 1	Acceso de carnes bovinas (frescas, enfriadas y congeladas) al mercado norteamericano.....	57
Recuadro 2	Lista de frutas y hortalizas admitidas en Estados Unidos provenientes de Argentina.....	60

Índice de gráficos

Gráfico 1	Indicadores de dinamismo del comercio entre Estados Unidos y Argentina, 1991-2000	10
Gráfico 2	Balanza comercial de Argentina: total y bilateral con Estados Unidos, 1991-2000	11
Gráfico 3	Exportaciones norteamericanas a la Argentina: efectos “tamaño de mercado” y “participación de mercado”	13
Gráfico 4	Exportaciones argentinas a Estados Unidos: efectos “tamaño de mercado” y “participación de mercado”	14
Gráfico 5	Estados Unidos: promedio simple AVE NMF	23
Gráfico 6	Estados Unidos: productos elegibles GSP, en número de posiciones arancelarias....	29
Gráfico 7	Estados Unidos: productos elegibles GSP, porcentaje sobre el total de posiciones arancelarias de cada categoría	30
Gráfico 8	Estados Unidos: Mecanismos de administración de los contingentes arancelarios de productos lácteos	61
Gráfico 9	Estados Unidos: precios de mercado y “sostén” para la soja, 1990-2000	71

Resumen

Este documento analiza algunos tópicos seleccionados de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Argentina, teniendo como marco más amplio las negociaciones para un Área de Libre Comercio de las Américas. Su propósito y motivación ha sido el de proveer insumos útiles para el proceso de negociación comercial en curso.

En el primer capítulo se analiza la estructura y las tendencias del comercio bilateral entre la Argentina y Estados Unidos en la década del noventa, identificando las principales tendencias en materia de evolución de la participación en los respectivos mercados, cambios en la composición del comercio y ventajas comparativas reveladas. En el segundo capítulo se analiza la estructura de la protección arancelaria y no arancelaria de Estados Unidos, evaluando el impacto de tratamientos arancelarios preferenciales como los del Sistema Generalizado de Preferencias y los acuerdos de libre comercio con participación norteamericana. El tercer capítulo se ocupa de analizar un componente particular de las medidas no-arancelarias que aplica Estados Unidos (la legislación antidumping). En esa sección se resume brevemente la legislación norteamericana actual, los problemas de procedimiento que han suscitado su aplicación y las controversias que se han creado tanto en el ámbito multilateral como en el mecanismo de paneles establecido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El cuarto capítulo evalúa puntualmente las condiciones de acceso al mercado norteamericano de las exportaciones argentinas, deteniéndose en el caso particular de algunos productos sensibles como el maní; las carnes bovina, ovina y aviar; las frutas, verduras y hortalizas; los productos lácteos; el azúcar; el tabaco; la miel y el acero. Finalmente, el

último capítulo examina los principales componentes de la política agrícola norteamericana, especialmente por lo que concierne al impacto y significación de las medidas de apoyo interno, apoyo a la exportación y ayuda alimentaria. En este último capítulo también se examina brevemente cuál ha sido el tratamiento que se ha dado a las medidas de apoyo interno en el NAFTA.

I. Estructura y tendencias del comercio bilateral en los noventa

A. Introducción

Durante la década del noventa, el comercio entre la Argentina y Estados Unidos creció a una tasa promedio anual del 12.4%, casi duplicando el ritmo de expansión del comercio mundial (6.5%). De esta forma, las transacciones bilaterales totales pasaron de un promedio de 3,301 millones de dólares en 1991/1992 a 7,774 millones en 1999-2000 (Cuadro 1). Un factor importante que explica este rápido crecimiento fue la acelerada expansión de las importaciones totales de ambos países: en efecto, durante la década del noventa las importaciones totales de la Argentina y Estados Unidos crecieron mucho más rápido que el comercio mundial. Como puede verse en el Gráfico 1, el crecimiento del comercio bilateral fue en parte reflejo del dinamismo de las importaciones. Las exportaciones totales de ambos países también crecieron más rápido que el comercio mundial, pero la brecha entre ambas fue menor.

Durante la década del noventa, los flujos bilaterales de comercio consolidaron el saldo deficitario que la Argentina ha tenido tradicionalmente con Estados Unidos (Cuadro 1). En promedio, en el período 1991-2000 el desequilibrio comercial bilateral representó cerca del 40% del valor total del comercio entre la Argentina y Estados Unidos. En contraste con los saldos del comercio exterior global, la Argentina registró déficits comerciales con Estados Unidos incluso en aquellos años en los que las restricciones de financiamiento externo y el consecuente proceso de ajuste produjeron superávits en la balanza comercial global (como en 1995, 1996 y 2000). Como

puede verse en el Gráfico 2, el déficit del comercio de la Argentina con Estados Unidos ha sido mucho más estable que el saldo total.

Cuadro 1
ARGENTINA: COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS

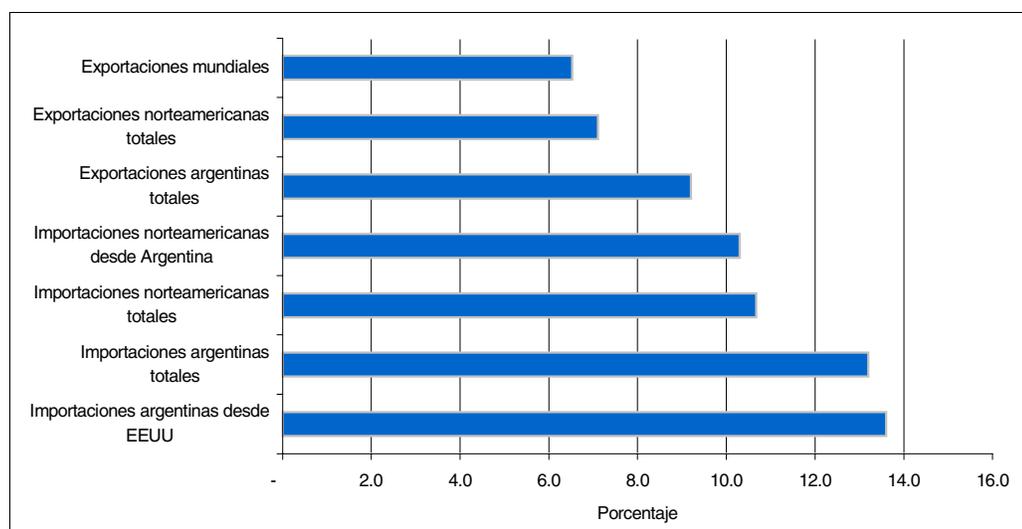
(millones de dólares)

Años	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
1991	1 244	1 498	- 254
1992	1 349	2 511	-1 162
1993	1 278	3 124	- 1 846
1994	1 737	4 373	- 2 636
1995	1 804	4 207	- 2 403
1996	1 973	4 749	- 2 776
1997	2 204	6 096	- 3 891
1998	2 212	6 227	- 4 051
1999	2 653	4 996	- 2 434
2000	3 166	4 732	- 1 566

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Gráfico 1
INDICADORES DE DINAMISMO DEL COMERCIO ENTRE EE.UU. Y ARGENTINA, 1991-2000

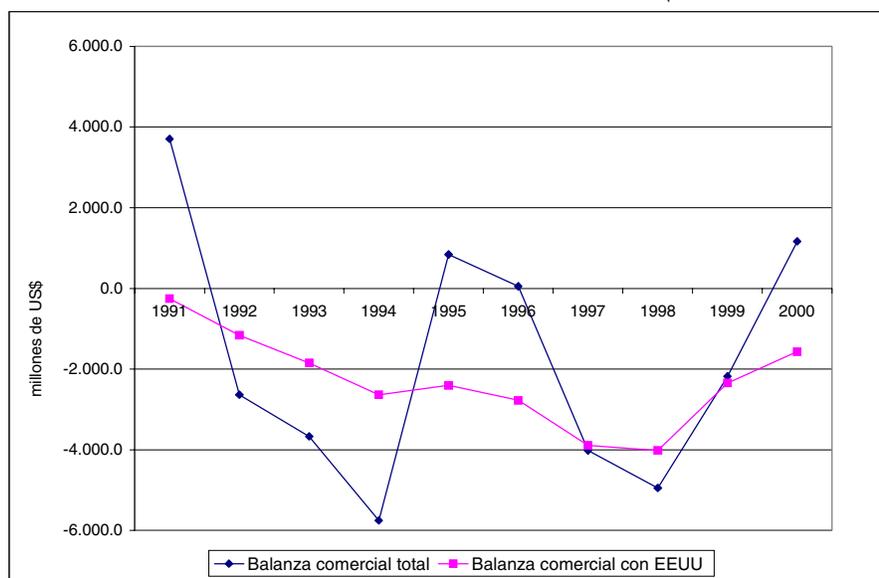
(tasa de crecimiento promedio anual)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Bureau of the Census, INDEC y OMC.

La composición por tipo de bienes de los flujos de comercio Argentina-Estados Unidos es muy disímil. Mientras que la Argentina concentra sus exportaciones al mercado norteamericano en manufacturas, alimentos y bebidas y combustibles, Estados Unidos principalmente abastece a la Argentina de manufacturas. Durante la década del noventa los principales cambios en la composición por categoría de bienes de las exportaciones argentinas a Estados Unidos fueron un aumento en la participación de las manufacturas, a expensas de los alimentos y bebidas y los combustibles, rubros en los que la Argentina tiene una participación en las importaciones norteamericanas totales muy superior al promedio (1.7% y 1%, respectivamente, en comparación con 0.26% para las importaciones totales) (Cuadro 2).

Gráfico 2
BALANZA COMERCIAL DE ARGENTINA: TOTAL Y BILATERAL
CON ESTADOS UNIDOS (1991-2000)
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Cuadro 2
ARGENTINA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES HACIA
ESTADOS UNIDOS Y PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO NORTEAMERICANO
(en porcentaje)

Categoría	1990-1991	1998-1999	Participación 1998-1999
Alimentos y Bebidas	32.38	28.11	1.70
Materias Primas Agrícolas	0.48	1.07	0.24
Combustibles	30.39	26.18	1.02
Minerales y Metales	1.07	2.09	0.24
Manufacturas	35.66	42.01	0.11
Manuf. Intensivas en RRNN	1.30	1.40	0.09
Manuf Intensivas en M de O NC	14.81	18.37	0.37
Manuf Int en K hum y tecnol	19.55	22.25	0.07
NCEP	0.02	0.53	0.25
Total	100	100	0.26

Fuente: Elaboración propia en base a DATAINTAL 1.0 (1990-1994) y PC-TAS (1995-1999).

Nota: Alimentos y bebidas (CUCI 0+1+22+4); Materias primas agrícolas (CUCI 2-22-27-28); Combustibles (CUCI 3); Minerales y metales (CUCI 27+28+68); Manufacturas (CUCI 5+6+7+8-68). Manufacturas intensivas en recursos naturales (52+56+63+64+66). Manufacturas intensivas en mano de obra no-calificada (61+65+82+83+84+85). Manufacturas intensivas en capital humano y tecnología (todas las restantes categorías a dos dígitos, excepto 68).

Las exportaciones argentinas a Estados Unidos según grandes categorías de bienes muestran una participación de las manufacturas y los combustibles mayor que la que estos rubros tienen en las exportaciones argentinas totales o hacia otras regiones del mundo (con excepción del Mercosur, Canadá y México para las manufacturas, y de Chile para los combustibles) (Cuadro 3). Aún así, en 1998-1999 Estados Unidos fue el mercado de destino para sólo 12.3% de las exportaciones argentinas de manufacturas (que principalmente se colocan en el Mercosur) y del 25% de las de combustibles.

Cuadro 3
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS, POR CATEGORÍAS DE PRODUCTOS Y DESTINOS (1998-1999)
(en porcentaje)

Categoría	Del total exportado a cada destino										Total mundial
	Mercosur	Chile	México	CAN	Estados Unidos	Canadá	Resto AL y Caribe	U.E.	Asia	Resto del mundo	
Alimentos y Bebidas	31.17	24.79	21.95	53.50	28.11	34.46	73.77	76.82	75.49	67.79	50.04
Materias Primas Agrícolas	2.31	1.73	1.22	1.46	1.07	0.87	0.29	3.00	2.56	1.24	2.13
Combustibles	10.95	43.07	0.00	4.91	26.18	1.95	1.95	0.28	1.65	2.47	10.16
Minerales y Metales	1.06	1.51	0.17	0.96	2.09	17.19	0.00	5.53	7.65	0.44	3.09
Manufacturas	54.52	28.91	76.66	39.17	42.01	45.53	23.98	14.37	12.64	12.94	33.29
Manuf. Intensivas en RRNN	2.26	2.89	1.50	1.88	1.40	23.56	2.13	0.30	0.24	0.30	1.56
Manuf Intensivas en M de O NC	3.07	1.29	3.79	1.05	18.37	9.88	0.92	3.84	5.46	2.00	4.79
Manuf Int en K hum y tecnol	49.18	24.73	71.36	36.23	22.25	12.10	20.93	10.23	6.94	10.64	26.94
NCEP	0.00	0.00	0.00	0.00	0.53	0.00	0.00	0.00	0.00	15.13	1.29
Total 1998-1999	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Del total exportado de cada categoría

Categoría	Del total exportado de cada categoría										Total mundial
	Mercosur	Chile	México	CAN	Estados Unidos	Canadá	Resto AL y Caribe	U.E.	Asia	Resto del mundo	
Alimentos y Bebidas	20.60	3.69	0.48	5.15	5.45	0.62	1.70	27.97	23.26	11.07	100.00
Materias Primas Agrícolas	35.77	6.04	0.62	3.29	4.87	0.37	0.16	25.62	18.52	4.75	100.00
Combustibles	35.65	31.60	0.00	2.33	25.02	0.17	0.22	0.51	2.51	1.99	100.00
Minerales y Metales	11.30	3.63	0.06	1.50	6.57	5.03	0.00	32.57	38.18	1.16	100.00
Manufacturas	54.15	6.47	2.51	5.66	12.25	1.24	0.83	7.86	5.86	3.18	100.00
Manuf. Intensivas en RRNN	47.98	13.81	1.05	5.81	8.68	13.66	1.58	3.49	2.36	1.58	100.00
Manuf Intensivas en M de O NC	21.19	2.01	0.86	1.06	37.22	1.87	0.22	14.59	17.58	3.41	100.00
Manuf Int en K hum y tecnol	60.36	6.84	2.88	6.47	8.02	0.41	0.90	6.92	3.97	3.23	100.00
NCEP	0.00	0.00	0.00	0.00	4.01	0.00	0.00	0.00	0.00	95.99	100.00
Total 1998-1999	33.07	7.45	1.09	4.81	9.71	0.91	1.15	18.22	15.42	8.17	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a PC TAS 1995-1999.

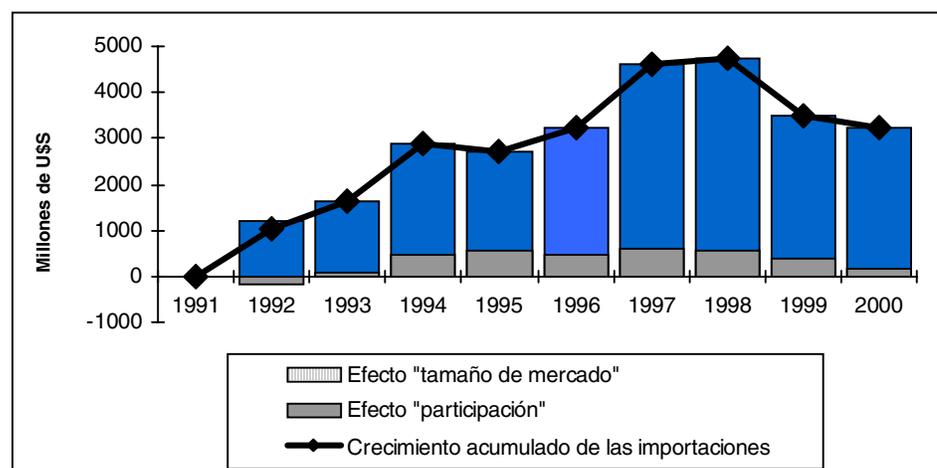
En comparación con el Mercosur, Estados Unidos es un destino importante para las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra no calificada. Una característica del comercio bilateral Argentina-Estados Unidos es la relativamente elevada participación de comercio intrasectorial (cerca de un tercio del total), índice que se compara muy favorablemente con el del comercio con la Unión Europea (sólo 10.3%). No obstante, el ICI con Estados Unidos es bastante inferior que para el comercio con el Mercosur (48.9%).

Hacia fines de los noventa, Estados Unidos era el mercado de destino del 12% de las exportaciones argentinas, mientras que abastecía un 18.7% de las compras en el exterior. Como mercado de destino el mercado norteamericano era equivalente a dos tercios del de la Unión Europea y a un tercio del de Mercosur y Chile. Como proveedor de la Argentina, sin embargo, Estados Unidos tenía una importancia mayor: cuatro quintas partes de la Unión Europea (23%) y tres quintas partes del Mercosur y Chile (31%). Hacia fines de los noventa la Argentina abastecía el 0.25% de las importaciones norteamericanas totales y era el mercado de destino para el 0.6% de las exportaciones de ese país.

B. Crecimiento del mercado y evolución de la participación en los mercados

El crecimiento comparativamente rápido de las exportaciones norteamericanas hacia la Argentina durante el decenio pasado aumentó levemente la participación de Estados Unidos como proveedor, que pasó del 18.1% en 1991 al 18.7% en el año 2000. Como puede verse en el Gráfico 3, el “efecto aumento de la participación” alcanzó un pico a mediados de la década (cuando la participación de Estados Unidos en las importaciones argentinas totales alcanzó un 20.9%), para luego comenzar a declinar. Considerando la implantación del Mercosur en este período y el fuerte aumento en la intensidad del comercio intraregional, es destacable que los proveedores norteamericanos no hayan sido desplazados del mercado argentino. Por otra parte, aún cuando la participación en el mercado de Estados Unidos como proveedor de la Argentina se reduce a partir del pico alcanzado en 1995, esa caída es bastante menos pronunciada que la de otros socios comerciales de la Argentina, como la Unión Europea.

Gráfico 3
EXPORTACIONES NORTEAMERICANAS A LA ARGENTINA:
EFFECTOS "TAMAÑO DE MERCADO" Y "PARTICIPACIÓN", 1991-2000
(en millones de dólares)



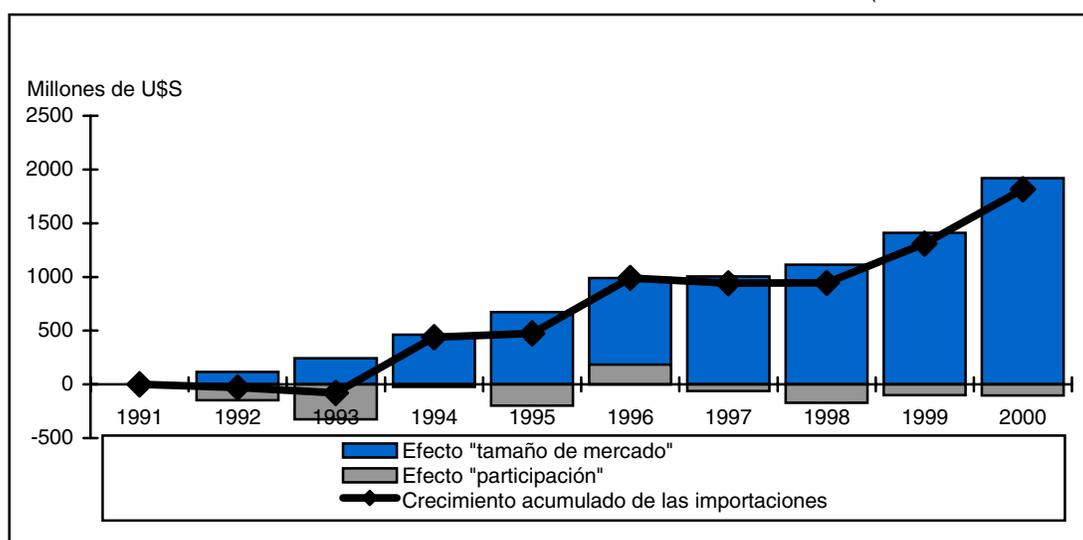
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

La importancia de la Argentina como mercado para las exportaciones norteamericanas aumentó significativamente durante la primera mitad de la década (cuando pasó de 0.5% en 1991 a 0.9% en 1994). No obstante, si se consideran los dos extremos del decenio este aumento fue sólo marginal (de 0.5% en 1991 a 0.6% en el año 2000). Hacia fines del decenio las exportaciones norteamericanas a la Argentina seguían representando menos del 10% de las exportaciones norteamericanas totales hacia América Latina (excluyendo México). En el

año 2000 la Argentina fue el tercer mercado de destino para las exportaciones norteamericanas a la región (excluyendo México), después de Brasil (que fue responsable por poco más de un cuarto) y Venezuela (con una participación ligeramente superior a la de la Argentina). En el año 2000 las exportaciones de Estados Unidos a la Argentina y Brasil fueron (en conjunto) cerca de un 25% mayores que las ventas totales a China.

En el Gráfico 1 también puede verse que entre 1991 y 2000 las importaciones norteamericanas desde la Argentina crecieron más rápido que las exportaciones argentinas totales. No obstante, esto no fue suficiente para que las ventas argentinas mantuvieran su participación en el mercado norteamericano. Después de prácticamente recuperar en 1996 la participación que registrara a inicios de la década (1990), durante la segunda mitad de decenio las exportaciones argentinas volvieron a registrar una retracción gradual de su participación en el mercado norteamericano (Gráfico 4). La Argentina es un proveedor marginal de Estados Unidos, ya que contribuye con apenas 0.25% de las importaciones norteamericanas totales (equivalentes al 4% de las importaciones provenientes de América Latina –si se excluye a México). Como proveedor de Estados Unidos la Argentina se ubica detrás de Venezuela (25.4%), Brasil (18.9%), Colombia (9.5%) e incluso Chile (4.2%).

Gráfico 4
EXPORTACIONES ARGENTINAS A ESTADOS UNIDOS: EFECTOS "TAMAÑO DE MERCADO Y "PARTICIPACIÓN", 1991-2000
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a Bureau of the Census.

Cuadro 4
EXPORTACIONES ARGENTINAS A ESTADOS UNIDOS SEGÚN EL GRADO DE DINAMISMO DE LAS IMPORTACIONES NORTEAMERICANAS TOTALES
(en porcentaje del valor exportado en cada período)

Dinamismo	1991-1992	1998-1999
Alto	6.13	13.15
Medio	12.49	19.70
Bajo	54.09	56.41
En Retroceso	27.28	10.74
Total	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PC-TAS 1995-1999, Data Intl 1.0 y USITC.

Nota: La clasificación fue realizada en base a categorías a tres dígitos CUCI Rev 3. Entre 1991-1992 y 1998-1999 las importaciones norteamericanas totales crecieron a una tasa promedio anual de 9.8%. Las categorías se definieron de la siguiente forma: a) dinamismo alto: tasa de crecimiento mayor a 13%; b) dinamismo medio: tasa de crecimiento mayor a 7 y menor o igual a 13%; c) dinamismo bajo: tasa de crecimiento mayor a 0 y menor o igual a 7% y d) en retroceso: tasa de crecimiento cero o negativa.

La ligera pérdida de participación de las exportaciones argentinas en el mercado norteamericano es en parte el resultado de una composición por tipo de bienes fuertemente concentrada en productos en los que la demanda norteamericana de importación es poco dinámica. En efecto, a fines del decenio alrededor de dos tercios del valor de las exportaciones argentinas a Estados Unidos estaba compuesto por productos en que las importaciones norteamericanas crecían lentamente o bien se reducían. Esta estructura fuertemente concentrada en productos poco dinámicos se mantenía inalterada a fines de la década, a pesar de que a lo largo de la década los bienes de dinamismo medio y alto pasaron de representar algo menos de un quinto a alrededor un tercio de las exportaciones argentinas a Estados Unidos (Cuadro 4). Es interesante observar que la Argentina muestra la mayor participación en el mercado norteamericano (4.4% en 1998/99) justamente en la categoría de bienes clasificados como “en retroceso” según el dinamismo de las importaciones norteamericanas.

C. Principales productos de exportación de la Argentina a Estados Unidos

Las exportaciones argentinas a Estados Unidos están concentradas en un número muy pequeño de productos, aunque esta concentración se redujo en comparación con principios de la década. En efecto, en 1998-1999 los veinte primeros productos de exportación (a 3 dígitos de la CUCI rev. 3) contribuyeron con cerca del 70% de las ventas totales a Estados Unidos (Cuadro 5). Este grupo de productos está compuesto por aceites de petróleo crudo, cueros, jugos de fruta/legumbres, carnes, muebles, pescados, azúcar, laminados planos, maíz, aluminio, frutas, tabaco, autopartes, yerba mate y té, aeronaves y equipos conexos, neumáticos, aceites y grasas y bebidas alcohólicas. (Cuadro 6).

Cuadro 5
CONCENTRACIÓN DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS A ESTADOS UNIDOS Y AL MUNDO
(en porcentaje sobre el total de exportaciones argentinas)

Principales Productos (acumulado)	Estados Unidos 1991-1992	Estados Unidos 1995-1996	Estados Unidos 1998-1999	Mundo 1991-1992	Mundo 1995-1996	Mundo 1998-1999
Primeros 5	54.28	47.45	45.91	38.08	34.45	33.42
Primeros 10	68.50	61.09	58.19	54.99	49.94	50.01
Primeros 15	75.39	68.53	65.73	65.02	60.40	59.71
Primeros 20	80.51	73.54	71.56	71.17	67.36	66.36

Fuente: Elaboración propia en base a PC-TAS 1995-1999 y Data Intl 1.0.

Nota: Los productos considerados a 3 dígitos de la nomenclatura CUCI Rev. 3.

De estos veinte principales productos de exportación de la Argentina a Estados Unidos sólo una quinta parte del valor exportado corresponde a importaciones norteamericanas de alto/medio dinamismo (tomando como parámetro el desempeño de las importaciones norteamericanas en los noventa). En efecto, el 80% restante corresponde a bienes en los que las importaciones norteamericanas muestran un dinamismo bajo o están en retroceso. Varios de ellos, además, enfrentan elevadas barreras arancelarias y no arancelarias (como es el caso del azúcar, el tabaco y los jugos de frutas y legumbres) (más detalles Sección II).

Cerca de dos tercios de los principales veinte productos de exportación a Estados Unidos (e igual proporción en términos de valor) está integrado por bienes en los que las exportaciones argentinas a Estados Unidos registraron altas tasas de crecimiento. Seis de ellos se encuentran entre los diez productos de exportación de la Argentina con mayor participación en las importaciones norteamericanas totales, con una participación en el mercado superior al 5% (Cuadro 7) En el caso del maíz, los cueros, las carnes, el té y la yerba mate y las semillas y frutos oleaginosos la Argentina tiene una participación superior al 15%.

Cuadro 6

PRINCIPALES 20 PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DE LA ARGENTINA A EE.UU., 1998-1999

Descripción grupos CUCI)	Export.EE. UU 1998-99 (mill. US\$)	Particip. total (%)	Dinamismo ^a	Participación 1991-1992 (%)	Participación 1998-1999 (%)	Crecim. Expo. Argent. a EE.UU. ^b
333- Aceites de petróleo y aceites obtenidos de minerales bituminosos crudo	407.14	16.93	Bajo	0.26	0.93	Alto
611 – cuero	285.03	11.85	Bajo	16.03	26.28	Alto
334 – Aceites de petróleo y aceites obtenidos de minerales bituminosos (exc.)	211.53	8.79	Bajo	0.79	1.88	Medio
059 –Jugos de frutas (incluso mosto de uva) y jugos de legumbres sin fermentar	116.09	4.83	En retroceso	15.78	13.95	En Retroceso
017 – Carne y despojos de carne preparados o en conserva n.e.p.	84.5	3.51	En Retroceso	35.00	18.94	En Retroceso
821 – Muebles y sus partes camas colchones somieres cojines y artículos rel.	79.98	3.32	Alto	0.13	0.51	Alto
034 – Pescado fresco (vivo o muertos) refrigerado o congelados	72.76	3.02	Bajo	2.17	2.53	Medio
061 – Azúcares, melaza y miel	57.61	2.39	Bajo	3.95	6.43	Medio
673 – Productos laminados planos de hierro o de acero no aleado que no esté	44.99	1.87	Medio	1.08	1.27	Alto
044 – Maiz (excepto maíz dulce) sin moler	40.21	1.67	Alto	10.36	29.53	Alto
684 – Aluminio	38.72	1.61	Alto	0.31	0.67	Alto
057 – Frutas y nueces (excepto nueces oleaginosas)	37.74	1.57	Bajo	0.69	1.06	Alto
011 – Carne de ganado bovino fresca refrigerada o congelada	37.02	1.54	Bajo	-	2.05	Alto
121 – Tabaco sin elaborar residuos de tabacos	34.34	1.43	En Retroceso	3.14	4.92	En Retroceso
784 – Partes piezas y accesorios de los automotores de los grupos 722 781 7	33.58	1.4	Medio	0.10	0.13	Alto
074 – Té y mate	29.71	1.24	Bajo	14.16	16.25	Alto
792 – Aeronaves y equipos conexos naves espaciales (incluso satélites) y ve	29.63	1.23	Medio	0.06	0	Alto
625 – Neumáticos bandas de rodaduras intercambiables fajas de protección de	28.97	1.2	Medio	0.04	0.68	Alto
421 - Aceites y grasas fijos de origen vegetal 'blandos' en bruto refinados	28.71	1.19	Medio	1.84	3.38	Medio
112 - Bebidas alcohólicas	23.2	0.96	Medio	0.10	0.37	Alto
Total	1 721.44	71.56	N	N	N	N

Fuente: Elaboración propia en base a PC-TAS 1995-1999, Data Intl 1.0 y USITC.

Notas: N: no se aplica; ^a ver nota al Cuadro 1; ^b los criterios de corte son los mismos que los utilizados para dinamismo.

El 85% de los principales veinte productos exportados a Estados Unidos experimentaron un aumento de participación en el mercado entre 1991-1992 y 1998-1999. Considerando los diez productos argentinos de exportación con mayor participación en el mercado norteamericano en 1998-1999 (y en los que existen exportaciones significativas a ese destino) sólo dos (maíz y semillas y frutos oleaginosos) se encuentran en la categoría de alto dinamismo. Un tercer caso (yerba mate y té) está incluido en la categoría de dinamismo medio. El resto corresponde a bienes en los que las importaciones norteamericanas o bien son poco dinámicas o bien se encuentran en retroceso.

Cuadro 7

PRINCIPALES 10 PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DE LA ARGENTINA A ESTADOS UNIDOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO (1998-1999)

(en millones de dólares y porcentaje)

Descripción (grupos CUCI)	Exportaciones a Estados Unidos (millones de US\$)	Participación (%)	Dinamismo
044 – Maíz (excepto maíz dulce) sin moler	50.5	29.53	Alto
611 – Cuero	267.4	26.28	Bajo
017 – Carne y despojos de carne preparad. o en conserva N.E.P.	89.6	18.94	En retroceso
074 – Té y mate	37.2	16.25	Bajo
222 – Semillas y frutos oleaginosos	44.1	15.14	Alto
059 – Jugos de frutas (incluso mosto de uva) y jugos de legumbres sin fermentar	119.8	13.95	En retroceso
001 – Animales vivos no incluidos en el capítulo 03	6.1	8.56	En retroceso
061 – Azúcares, melaza y miel	67.4	6.43	Bajo
612 – Manufacturas de cuero natural o sintético n.e.p. artículos de talabartería	12.9	6.06	Bajo
263 – Algodón	5.6	5.63	Alto

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PC-TAS 1995-1999, USITC.

D. Ventajas comparativas reveladas de la Argentina en el mercado norteamericano

A partir del cálculo de índices de ventajas comparativas reveladas (VCR) de la Argentina respecto de Estados Unidos y el mundo se construyó el Cuadro 8, que agrupa capítulos CUCI (2 dígitos) según el valor de dichos índices en cada mercado¹. La matriz resultante muestra que cerca de tres cuartas partes de las exportaciones argentinas a Estados Unidos (equivalentes a poco más de un cuarto de los capítulos CUCI) se concentra en categorías en las que la Argentina tiene VCR tanto frente al mundo como a Estados Unidos. Esta categoría incluye (en orden de importancia en las exportaciones a Estados Unidos) los aceites de petróleo, los cueros, las frutas y legumbres, las carnes y el hierro y el acero. En este conjunto predominan, por consiguiente, productos de los sectores de alimentos y bebidas, materias primas agrícolas y combustibles.

Un 10% adicional de las exportaciones argentinas (equivalentes a un 15% de los capítulos CUCI) es explicado por categorías en las cuales la Argentina no muestra VCR frente al mundo, pero sí en el mercado norteamericano. Esta categoría incluye básicamente productos manufacturados y explica la relativamente alta participación de las manufacturas en las exportaciones argentinas a Estados Unidos en comparación con las exportaciones totales (cerca de un tercio del valor de esas exportaciones es explicado por muebles y sus partes).

Finalmente, las categorías en las que la Argentina exhibe VCR frente al mundo pero no frente a Estado Unidos incluyen pocos capítulos CUCI (menos del 5%) y, como era de esperarse, representan una muy baja proporción de las exportaciones argentinas a ese país (menos del 1%). En esta categoría se incluyen piensos para animales (excepto cereales sin moler), productos y preparados comestibles diversos y pasta y desperdicios de

¹ El índice de VCR se construyó utilizando la metodología de los saldos comerciales, donde VCR_{ij} es el índice de ventaja comparativa revelada del país i para el bien j ; X_{ij} son las exportaciones del bien j realizadas por el país i , M_{ij} son las importaciones del bien j realizadas por el país i , X_i son las exportaciones totales del país i y M_i las importaciones totales del país i . Índices positivos (negativos) indican ventaja (desventaja) comparativa (Lafay, G. (1988)).

$$VCR_{ij} = \frac{(X_{ij} - M_{ij})}{(X_i + M_i)} - \left[\frac{(X_{ij} + M_{ij})}{(X_i + M_i)} * \left\{ \frac{(X_i - M_i)}{(X_i + M_i)} \right\} \right] * 1000$$

papel. No obstante su baja presencia en la pauta de exportaciones a Estados Unidos, estas categorías contribuyen con un 10% de las exportaciones argentinas al mundo.

Cuadro 8

VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS AL MUNDO Y A ESTADOS UNIDOS, 1998-1999

Exportaciones a Estados Unidos	Exportaciones al mundo	
	VCR > 0	VCR ≤ 0
VCR > 0	Participación en las exportaciones argentinas totales: 61% Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 72.4% Porcentaje de los capítulos CUCI: 28.8% Principales capítulos CUCI: Petróleo (25.9%); Cuero y sus manufacturas (12.5%); Legumbres y frutas (8.2%); Carne y preparados (5.3%); Hierro y acero (4.9%); Pescados (3.8%); Azúcares (3.6%); Tabaco (1.9%); Cereales (1.5%); Aceites y grasas (1.1%); Semillas y frutos oleaginosos (1%); Productos lácteos (1%); Otros (1.7%)	Participación en las exportaciones argentinas totales: 4.2% Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 10.4% Porcentaje de los capítulos CUCI: 15.1% Principales capítulos CUCI: Muebles y sus partes (3.2%); Metales no ferrosos (1.8%); Café, té, cacao (1.3%); Resto posición 84 (1.1%); Manufacturas de caucho (1%); Otros (2%)
VCR ≤ 0	Participación en las exportaciones argentinas totales: 9.5% Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 0.2% Porcentaje de los capítulos CUCI: 4.6% Principales capítulos CUCI: Productos y preparados comestibles diversos (0.17%); Pienso para animales (0.04%); Pasta y desperdicios de papel.	Participación en las exportaciones argentinas totales: 25.3% Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 17.0% Porcentaje de capítulos CUCI: 51.5% Principales capítulos CUCI: Productos químicos orgánicos (1.8%); Vehículos automotores (1.7%); Otro equipo de transporte (1.7%); Maquinaria y equipo industrial (1.6%); Maquinaria y equipo generador (1.6%); Materias y productos químicos (1.3%); Otros (7.4%)

Fuente: Elaboración propia en base a PC-TAS 1995-99

Nota: Capítulos CUCI Rev. 3 (2 dígitos). Índices de VCR según promedio del período 1997-99. Exportaciones argentinas (al mundo y a Estados Unidos) correspondientes al promedio 1998-1999.

En el Cuadro 9 se clasifican las exportaciones argentinas a Estados Unidos que exhiben un índice de VCR en el mercado norteamericano mayor a cero según el grado de dinamismo de las importaciones de Estados Unidos y de las exportaciones argentinas a Estados Unidos para cada categoría. El propósito fue identificar el grado de dinamismo de las importaciones norteamericanas de productos en los que la Argentina exhibe VCR (en ese mercado) y la medida en que los exportadores argentinos están aprovechando ese dinamismo. Como puede verse, casi el 70% de las exportaciones argentinas a Estados Unidos cae dentro de la categoría de bienes con un índice de VCR > 0 y una demanda norteamericana de importaciones que crece por debajo del promedio. Adicionalmente, una proporción similar del total de exportaciones a Estados Unidos corresponde a productos con un índice de VCR > 0, un crecimiento de la demanda de importaciones de Estados Unidos inferior al promedio pero con tasas de crecimiento de las exportaciones argentinas a Estados Unidos comparativamente altas. Esta combinación de atributos sugiere que buena parte del dinamismo de las exportaciones argentinas a Estados Unidos que identificamos en la sección 1 ha estado concentrado en bienes en los que la demanda norteamericana crece lentamente, lo que coloca limitaciones a su expansión futura.

En contraste, sólo un 11.9% de las exportaciones argentinas a Estados Unidos corresponde a categorías en las que la Argentina tiene un índice de VCR > 0 (en el mercado norteamericano) y para las que las importaciones norteamericanas muestran un dinamismo superior al promedio.

Como muestra el Cuadro 8, la totalidad de las exportaciones de este subgrupo combina los atributos de tener un índice de VCR > 0 y corresponden a bienes cuyas importaciones norteamericanas están creciendo rápidamente y en los que los exportadores argentinos se están desempeñando satisfactoriamente. Este es el caso de los productos lácteos, los cereales, las bebidas, las semillas y frutos oleaginosos, las manufacturas de caucho, corcho,

metales no ferrosos, muebles y sus partes. En todos estos casos, además, la participación en el mercado de la Argentina ha crecido.

Cuadro 9

DINAMISMO DE LAS IMPORTACIONES NORTEAMERICANAS Y DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS A ESTADOS UNIDOS CON VCR > 0

Export. argent. a EEUU	Dinamismo de las importaciones norteamericanas	
	Superior o igual al promedio	Inferior al promedio
Superior o igual al promedio	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 11.9% Porcentaje de los capítulos CUCI: 16.4% Principales capítulos CUCI: Muebles y sus partes (3.2%); Metales no ferrosos (1.8%); Cereales y preparados (1.5%); Semillas y frutos oleaginosos (1%); Productos lácteos (1.0%); Manufacturas de caucho (1.0%); Bebidas (0.9%); Otros (1.6%)	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 49.3% Porcentaje de los capítulos CUCI: 14.9% Principales capítulos CUCI: Petróleo (25.9%); Cuero y sus manufacturas (12.5%); Hierro y acero (5.0%); Pescado (3.8%); Café, te, cacao (1.3%); Otros (0.9%)
Inferior al promedio	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 0% Porcentaje de los capítulos CUCI: 1.5% Principales capítulos CUCI: Transacciones no clasificadas en otra parte (0%)	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 21.6% Porcentaje de capítulos CUCI: 10.4% Principales capítulos CUCI: Legumbres y frutas (8.2%); Carne y preparados de carne (5.3%); Azúcares y preparados (3.6%); Tabaco (1.9%); Aceites y grasas (1.1%); Resto de la posición 84 (1.1%); Otros (0.4%)

Fuente: Elaboración propia en base a PC-TAS 1995-99, Data INTAL 1.0 y USITC.

Nota: Capítulos CUCI Rev. 3 (2 dígitos). Dinamismo en base al comportamiento en el período 1991-1999.

Finalmente, resulta de interés constatar que un 7.6% de las exportaciones argentinas a Estados Unidos corresponde a categorías en las que la Argentina tiene un índice de VCR < 0, pero en las que las importaciones norteamericanas y las exportaciones a ese mercado están creciendo rápidamente (Cuadro 9). Estas categorías incluyen productos tales como Otros equipo de transporte (1.7%), Maquinaria y equipo generador (1.6%), Maquinaria y equipo industrial (1.6%) y Materias y productos químicos (1.3%) (Cuadro 10).

CUADRO 10

DINAMISMO DE LAS IMPORTACIONES NORTEAMERICANAS Y DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS A ESTADOS UNIDOS CON VCR < =0

Dinamismo de las exportaciones argentinas a Estados Unidos	Dinamismo de las importaciones norteamericanas	
	Superior o igual al promedio	Inferior al promedio
Superior o igual al promedio	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 7.6% Porcentaje de los capítulos CUCI: 13.4% Principales capítulos CUCI: Otros equipo de transporte (1.7%); Maquinaria y equipo industrial (1.6%); Maquinaria y equipo generador (1.6%); Materias y productos químicos (1.3%); Plásticos primarios (0.6%); aparatos de uso doméstico y no eléctrico (0.3%); otros (1.1%)	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 3.9% Porcentaje de los capítulos CUCI: 13.4% Principales capítulos CUCI: Vehículos automotores (1.7%); Arts. de oficina (0.8%); Productos químicos inorgánicos (0.7%); ap y mat fotog (0.3%); Otros (0.4%)
Inferior al promedio	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 5.2% Porcentaje de los capítulos CUCI: 16.4% Principales capítulos CUCI: : Productos químicos orgánicos (1.8%); Aceites esenciales y resinoides (0.9%); máquinas de oficina y proc de datos (0.8%); Otros (1.7%)	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 0.5% Porcentaje de capítulos CUCI: 13.4% Principales capítulos CUCI: Hilados tejidos textiles (0.3%) materias tintóreas curtientes (0.2%).

Fuente: Elaboración propia en base a PC-TAS 1995-1999, Data INTAL 1.0 y USITC.

Nota: Capítulos CUCI Rev. 3 (2 dígitos). Dinamismo en base al comportamiento en el período 1991-1999.

II. Las medidas arancelarias y no arancelarias en la política comercial norteamericana

A. La estructura arancelaria de Estados Unidos: un panorama general

La estructura arancelaria de Estados Unidos incluye aranceles *ad-valorem*, específicos y combinados. El 100% del nomenclador está consolidado en el GATT, excepto dos líneas correspondientes a petróleo crudo. Los aranceles consolidados NMF son los efectivamente aplicados. Cerca de un tercio (31%) de las posiciones están gravadas con arancel cero, en tanto que al 58% se le aplican aranceles *ad-valorem* positivos (Cuadro 11). El resto de las posiciones, equivalentes a alrededor del 11% del nomenclador, están gravadas con aranceles específicos y/o combinados. Algo más del 1% de las líneas arancelarias totales está afectada, además, por cuotas arancelarias.

El promedio simple del equivalente arancelario *ad valorem* (AVE, que incluye los aranceles *ad valorem* y los equivalentes *ad valorem* de los aranceles específicos y/o combinados) es de 5.5%. Adicionalmente, el 5.3% de las posiciones está afectada por picos arancelarios, definidos como tasas de arancel AVE NMF que al menos triplican el promedio arancelario simple.² Cuando se compara el promedio del AVE NMF de los productos agropecuarios (capítulos 1 al 24 del sistema armonizado) con el del resto de los

² Una vez implementados plenamente los compromisos de la rueda Uruguay el número de posiciones con picos arancelarios aumentará al 6.9% (OMC, 1999).

bienes se advierte que el primero duplica al de los segundos. Adicionalmente, los AVE NMF que gravan a los productos agropecuarios tienen una dispersión mucho mayor debido a la existencia de picos arancelarios que llegan hasta el 350%. El promedio simple del AVE NMF para los productos agropecuarios también se incrementó ligeramente en los últimos años (excepto en el año 2000), a diferencia de lo ocurrido con el resto de los productos del nomenclador (Gráfico 5).

Cuadro 11
ESTADOS UNIDOS: RESUMEN DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA NMF, 2000
(en porcentaje)

Concepto	Porcentaje
Porcentaje de líneas arancelarias consolidadas	100.0
Porcentaje de líneas arancelarias con arancel cero	31.0
Porcentaje de líneas arancelarias con aranceles específicos o combinados	11.3
Porcentaje de líneas con cuotas arancelarias	1.4
Arancel <i>ad-valorem</i> (promedio simple)	4.5
Productos agropecuarios	5.4
Resto de los bienes	4.3
Arancel AVE (promedio simple)	5.5
Productos agropecuarios	10.0
Resto de los bienes	4.6
Máximo arancel AVE	350
Productos agropecuarios	350
Resto de los bienes	58
Desvío estándar arancel AVE	12.5
Productos agropecuarios	26.8
Resto de los bienes	5.8
Porcentaje de picos arancelarios <i>ad-valorem</i>	7.0
Porcentaje de picos arancelarios AVE	5.3

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Tariff Database 2000.

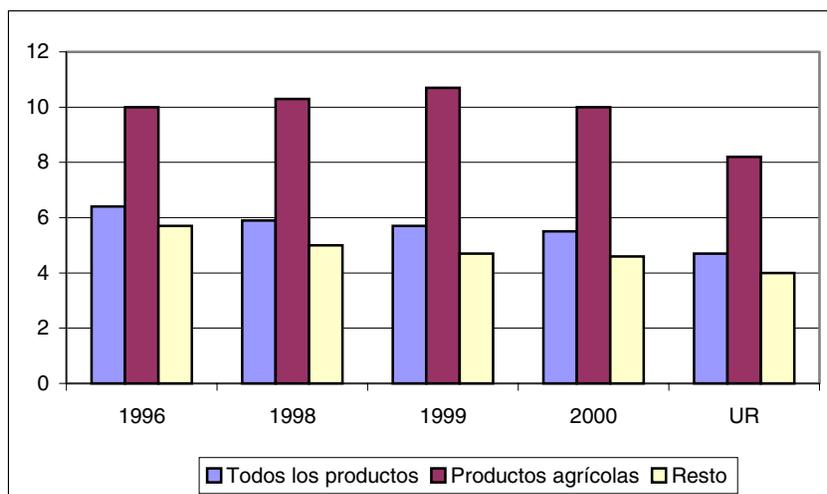
Nota: Productos agropecuarios: Cap. 1 a 24 del SA; AVE: equivalentes *ad-valorem* (arancel *ad valorem* y equivalentes *ad valorem* de los aranceles específicos y/o combinados); Picos arancelarios: posiciones que exceden tres o más veces el promedio simple. Se incluyen los aranceles intra y extra-cuota. Se excluyen los capítulos 98 y 99.

Estados Unidos ha venido reduciendo la protección arancelaria como consecuencia de los compromisos asumidos en la rueda Uruguay del GATT, donde se acordó reducir en 35% el arancel promedio ponderado en un período de cinco años (que culminó en 1999). Algunos productos, no obstante, fueron beneficiados por períodos de transición más prolongados: diez años en el caso de aquellos productos con aranceles de entre 10% y 25% (textiles, ciertos químicos y papeles) y quince años para los que superan el 25%.³ Una vez que las reducciones arancelarias comprometidas en la rueda Uruguay se implementen plenamente, el promedio simple del AVE NMF de Estados Unidos descenderá al 4.7%.⁴

³ En productos como farmacéuticos, equipo de construcción, papeles, acero, muebles y algunos licores se comprometió la eliminación de los aranceles.

⁴ OMC, *Op.cit.*

Gráfico 5
ESTADOS UNIDOS: PROMEDIO SIMPLE AVE NMF
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC.

Como puede verse en el Cuadro 12, cuando se pondera por las importaciones el promedio simple del AVE NMF cae del 5.5% al 3.1%. Este resultado es consecuencia de que alrededor del 43% del valor de las importaciones norteamericanas totales (en comparación con el 31% de las líneas arancelarias) ingresan gravadas con arancel cero.

CUADRO 12
ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES SEGÚN TRAMO DEL ARANCEL
(en porcentaje)

Tramo de arancel AVE NMF	Porcentaje de las importaciones totales
0%	43.5
Mayor que 0 y menor o igual a 5%	40.3
Mayor que 5 y menor o igual a 10%	8.9
Mayor que 10 y menor o igual a 20%	4.4
Mayor que 20 y menor o igual a 30%	2.4
Mayor que 30 y menor o igual a 40%	0.5
Más de 40%	0.0
Total	100.0
Arancel AVE promedio simple	5.5
Arancel AVE promedio ponderado	3.1

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Tariff Database 2000.

Nota: Las importaciones totales excluyen los capítulos 98 y 99.

Como puede verse en el Cuadro 13, las divisiones CIU con aranceles superiores al promedio son Agricultura, ganadería y caza; Elaboración de productos alimenticios y bebidas; Elaboración de productos de tabaco; Fabricación de prendas de vestir y Curtido y adobo de cueros. A su vez, dentro de la división Elaboración de productos alimenticios y bebidas las ramas más protegidas son la elaboración de productos lácteos, azúcar, alimentos preparados para animales y otros productos alimenticios.

Cuadro 13

ESTADOS UNIDOS: ARANCELES PROMEDIO Y MÁXIMO SEGÚN DIVISIONES Y RAMAS CIIU SELECCIONADAS, 2000
(porcentaje)

CIIU Rev 3	Descripción	Promedio de arancel AVE NMF	Máximo de arancel AVE NMF
1	Agricultura ganadería caza y actividades de servicios conexas	6.42	350.00
2	Silvicultura extracción de madera y actividades de servicios conexas	1.31	27.80
15	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	10.49	159.30
1511	Producción, procesamiento y conservación de productos cárnicos	4.06	28.50
1512	Elaboración y conservación de Pescado y productos de Pescado	2.58	35.00
1513	Elaboración y conservación de frutas legumbres y hortalizas	7.92	131.80
1514	Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal	4.04	19.10
1520	Elaboración de Productos Lácteos	21.44	116.60
1531	Elaboración de Productos de Molinería	7.16	29.60
1532	Elaboración de almidones	11.75	159.30
1533	Elaboración de alimentos preparados para animales	13.30	98.00
1542	Elaboración de Azúcar	18.69	140.30
1543	Elaboración de cacao y chocolate y de productos de confitería	12.01	99.30
1549	Elaboración de otros productos alimenticios	14.79	102.40
1551	Destilación, rectific. y mezcla de bebidas alcohólicas y prod. de alcohol etílico	3.13	57.10
1554	Elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales	8.60	22.40
16	Elaboración de producto de tabaco	60.23	350.00
17	Fabricación de productos textiles	9.33	32.90
18	Fabricación de prendas de vestir	12.17	33.00
19	Curtido y adobo de cueros	12.09	58.80
20	Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho excepto muebles	2.42	18.00
26	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	4.91	38.00
28	Fabricación de productos elaborados de metal excepto maquinaria y equipo	3.21	22.30
29	Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	1.44	13.30
33	Fabricación de instrumentos médicos ópticos y de precisión y fabricación de relojes	3.17	31.70
34	Fabricación de vehículos automotores remolques y semirremolques	2.36	25.00
35	Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	2.55	15.60
36	Fabricación de muebles	3.07	35.70

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Tariff Database 2000.

Nota: Se seleccionaron aquellas divisiones y ramas CIIU cuyos máximos AVE NMF excedieran en más de tres veces el promedio simple (5.5%).

Casi dos tercios de los derechos específicos y/o combinados se concentran en productos agropecuarios, en tanto que los restantes gravan productos químicos, textiles, prendas de vestir y relojería (Cuadro 14). Mientras que los productos agropecuarios y los industriales tienen una proporción similar de posiciones arancelarias (alrededor del 60%) con aranceles mayores que cero, la incidencia de derechos específicos y combinados es mucho más alta en el caso de los primeros (alrededor del 50% de las posiciones con aranceles positivos están gravadas por específicos y/o combinados, en comparación con sólo el 10% en el caso de los productos industriales). Adicionalmente, ciertos productos (como las frutas y las hortalizas) están sujetos a aranceles estacionales cuya alícuota varía según los meses del año.

Cuadro 14
ESTADOS UNIDOS: INDICADORES ARANCELARIOS POR CAPÍTULOS DEL SA

(en porcentaje)

Código sa /descripción	Promedio de Arancel AVE NMF ^a	Desvío	Coefficiente de Variación (CV)	Máximo de Arancel AVE NMF	% posiciones con arancel específico/ combinado	% posiciones con picos arancelarios
01 – Animales vivos	1.05	1.80	172.24	6.80	34.78	-
02 – Carne y despojos comestibles	4.90	7.23	147.42	28.50	48.39	8.60
03 – Pescados y crustáceos moluscos y demás invertebrados acuáticos	0.93	2.60	279.08	15.00	4.39	-
04 – Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; product.	21.33	21.41	100.37	116.60	50.20	41.83
05 – Los demás productos de origen animal no expresados ni comprend.	0.62	1.30	209.83	5.10	4.76	-
06 – Plantas vivas y productos de la floricultura	2.20	2.34	106.16	7.00	28.57	-
07 – Hortalizas plantas raíces y tubérculos alimenticios	5.96	6.43	107.96	29.80	54.84	7.74
08 – Frutas y frutos comestibles; cortezas de agríos (cítricos) melón	4.00	6.09	152.26	29.80	54.31	4.31
09 – Café, té, yerba mate y especias	0.80	1.62	203.06	6.40	14.89	-
10 – Cereales	1.87	2.48	132.25	11.20	66.67	-
11 – Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gl.	2.70	3.16	117.10	12.80	50.00	-
12 – Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plan	6.42	27.06	421.28	163.80	39.66	5.17
13 – Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	2.47	6.87	277.86	27.80	6.67	6.67
14 – Materias trenzables y demás productos de origen vegetal no expr.	0.87	1.42	163.18	4.40	14.29	-
15 – Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblam.	4.42	4.82	109.03	19.10	46.97	6.06
16 – Preparaciones de carne pescado o de crustáceos moluscos o dema	3.88	5.27	135.89	35.00	10.00	2.22
17 – Azúcares y artículos de confitería	16.62	29.39	176.77	159.30	51.52	22.73
18 – Cacao y sus preparaciones	11.91	13.52	113.49	99.30	43.59	16.67
19 – Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o lec.	15.19	15.92	104.80	75.80	26.47	29.41
20 – Preparaciones de hortalizas, frutos u otros frutos o demás part.	8.91	18.14	203.52	131.80	40.00	6.47
21 – Preparaciones alimenticias diversas	14.46	18.67	129.12	102.40	44.32	22.73
22 – Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	3.72	8.68	233.30	57.10	50.68	8.22
23 – Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; aliment.	4.70	16.06	341.92	98.00	33.33	2.78
24 – Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	51.03	114.16	223.72	350.00	51.79	19.64
25 – Sal; azufre; tierras y piedras; yesos cales y cementos	0.29	0.89	306.52	3.30	1.20	-
26 – Minerales metalíferos, escorias y cenizas	0.64	1.78	278.81	8.50	20.45	-
27 – Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su des.	0.84	2.24	265.48	13.10	24.56	-
28 – Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos	2.69	2.31	85.80	10.30	-	-
29 – Productos químicos orgánicos	5.39	3.87	71.75	14.60	11.57	-
30 – Productos farmacéuticos	-	-	-	-	-	-
31 – Abonos	-	-	-	-	-	-
32 – Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigm.	5.85	4.10	70.04	11.90	1.92	-
33 – Aceites esencial y resinoides; preparaciones de perfumería	1.32	2.00	151.42	6.00	4.08	-
34 – Jabón, agentes de superficie orgánicos, preparaciones para lava	2.49	2.51	100.64	7.40	-	-
35 – Materias albuminoideas; productos a base de almidón o de fécula	3.02	3.19	105.59	12.90	43.48	-
36 – Pólvoras y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforo (cerillas)	3.00	2.60	86.65	6.50	-	-
37 – Productos fotográficos o cinematográficos	2.70	1.71	63.18	6.50	-	-
38 – Productos diversos de las industrias químicas	4.55	3.42	75.30	12.70	14.96	-
39 – Plástico y sus manufacturas	4.67	2.26	48.51	10.30	1.34	-
40 – Caucho y sus manufacturas	2.23	2.42	108.35	14.00	-	-
41 – Pieles (excepto la peletería) y cueros	1.99	1.71	85.98	5.00	-	-
42 – Manufacturas de cuero; artículos de talabartería o guarniciones	8.13	6.18	76.04	20.00	1.33	17.33
43 – Peletería y confecciones de peletería; peletería facticia o art.	1.99	2.03	102.21	6.50	-	-
44 – Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	2.07	3.03	146.89	10.70	1.43	-
45 – Corcho, sus manufacturas	0.74	3.13	424.26	14.00	-	-
46 – Manufacturas de espartería o cestería	4.29	4.01	93.56	18.00	-	3.70
47 – Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas	-	-	-	-	-	-
48 – Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa de papel o cartón	0.98	0.91	93.15	6.80	1.15	-
49 – Productos editoriales de la prensa y de las demás industrias graf.	0.49	0.71	146.70	2.10	13.79	-

Cuadro 14 (conclusión)

Código sa /descripción	Promedio de Arancel AVE NMF ^a	Desvío	Coefficiente de Variación (CV)	Máximo de Arancel AVE NMF	% posiciones con arancel específico/ combinado	% posiciones con picos arancelarios
50 – Seda	2.04	1.78	87.36	5.50	-	-
51 – Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	7.71	9.26	120.11	31.80	23.30	13.59
52 – Algodón	9.46	4.47	47.25	24.50	5.15	-
53 – Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos	2.59	4.97	191.82	18.70	2.63	7.89
54 – Filamentos sintéticos o artificiales	12.53	5.68	45.30	31.10	17.36	9.92
55 – Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	12.65	5.58	44.08	31.00	5.34	5.34
56 – Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales;cordeles	6.27	5.03	80.13	18.30	7.02	3.51
57 – Alfombras y demás revestimientos para el suelo de materia textil	4.08	2.28	55.86	8.80	2.33	-
58 - Tejidos especiales; superficies textiles con mechón insertado	8.49	5.57	65.59	23.10	-	8.33
59 - Telas impregnadas recubiertas revestidas o estratificadas	4.51	3.17	70.31	14.90	-	-
60 – Tejidos de punto	11.24	3.83	34.10	19.50	-	14.81
61 – Prendas y complementos (accesorios) de vestir de punto	13.45	8.38	62.30	33.00	10.53	25.51
62 – Prendas y complementos (accesorios) de vestir excepto los	12.19	7.78	63.83	29.30	13.89	25.62
63 – Los demás artículos, los textiles confeccionados; juegos; prenda.	7.88	4.36	55.34	22.10	3.03	4.04
64 – Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículo.	17.37	16.51	95.05	58.80	12.17	36.52
65 – Sombreros, demás tocados y sus partes	5.60	3.98	71.05	11.60	33.33	-
66 – Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones, bastones asiento	4.11	3.93	95.68	12.00	-	-
67 - Plumás y plumón preparados y artículos de plumas o plumón; flore	3.99	4.89	122.55	17.00	-	7.69
68 - Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento amianto (asbest	1.75	2.34	133.38	9.00	1.54	-
69 – Productos cerámicos	6.50	7.48	115.09	30.80	-	7.94
70 – Vidrio y sus manufacturas	5.81	6.48	111.62	38.00	3.51	6.43
71 – Perlas finas (naturales) o cultivadas piedras preciosas o semi.	3.02	3.39	112.18	13.50	-	-
72 – Fundición hierro y acero	2.26	1.33	59.01	10.00	-	-
73 – Manufacturas de fundición, hierro o acero	2.14	2.15	100.31	12.50	1.26	-
74 – Cobre y sus manufacturas	2.13	1.09	51.18	3.00	-	-
75 – Níquel y sus manufacturas	2.21	1.14	51.60	3.00	-	-
76 – Aluminio y sus manufacturas	3.68	1.75	47.48	6.50	-	-
78 - Plomo y sus manufacturas	1.82	1.03	56.52	3.00	36.36	-
79 – Cinc y sus manufacturas	2.20	1.28	58.13	4.20	15.38	-
80 - Estaño y sus manufacturas	1.85	1.24	67.05	3.00	-	-
81 - Los demás metales comunes; cermets; manufacturas de estas mater	3.64	3.57	98.09	15.00	5.17	-
82 - Herramientas y útiles artículos de cuchillería y cubiertos de	4.29	3.97	92.49	22.30	29.41	2.21
83 - Manufacturas diversas de metal común	2.96	2.01	68.02	7.50	1.69	-
84 - Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos	1.30	1.90	145.92	9.90	0.12	-
85 – Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos	1.95	2.28	116.92	15.00	0.66	-
86 - Vehículos y material para vías férreas o similares y sus partes	4.92	5.76	117.19	15.60	-	-
87 - Vehículos automóviles, tractores velocípedos y demás vehículos	2.71	5.01	184.58	25.00	-	3.61
88 – Aeronaves, vehículos espaciales y sus partes	0.18	0.71	400.00	3.00	-	-
89 - Barcos y demás artefactos flotantes	0.46	0.82	179.34	2.70	-	-
90 - Instrumentos y aparatos de óptica fotografía y cinematografía	1.62	2.19	135.04	16.00	2.88	-
91 – Aparatos de relojería y sus partes	5.87	4.88	83.14	31.70	71.43	4.57
92 – Instrumentos musicales; sus partes y accesorios	2.72	2.37	87.23	8.70	2.38	-
93 – Armas, municiones y sus partes y accesorios	1.72	2.64	153.29	13.30	10.81	-
94 – Muebles; mobiliario medicoquirúrgico; artículos de cama y simil	2.37	3.34	140.69	13.50	-	-
95 – Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes	1.78	2.49	140.31	9.20	1.09	-
96 – Manufacturas diversas	5.28	5.50	104.04	35.70	22.22	2.02
97 -Objetos de arte o colección y antigüedades	-	-	-	-	-	-
Total general	5.52	12.55	227.52	350.00	12.66	5.30

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Tariff Database 2000.

Nota: ^a Promedios simples.

La comparativamente mayor incidencia de aranceles específicos y combinados en los productos agropecuarios explica en parte la mayor presencia relativa de posiciones con picos arancelarios. Algunos de los productos afectados son la carne, los lácteos, las frutas y legumbres, las semillas y aceites oleaginosos, las conservas de pescado, el azúcar, los chocolates, los preparados alimenticios en base a cereales, los jugos, las bebidas, el tabaco, los productos de marroquinería, los textiles y las prendas de vestir, el calzado, las flores artificiales, los artículos de porcelana, la cerámica, el cristal y el vidrio, los vehículos automotores, los productos de joyería y los cepillos.

Cuadro 15
ESTADOS UNIDOS: PRODUCTOS CON ARANCELES SUPERIORES AL 100%
(porcentaje)

Código SA	Descripción	Arancel AVE NMF	Arancel ad valorem NMF	Arancel especif. (US\$/ kg)
24011065	Tobacco, not stemmed or stripped, not or not over 35% wrapper tobacco, flue-cured burley, etc., other nesi	350.0	350.0	
24012035	Tobacco, partly or wholly stemmed/stripped, n/threshed or similarly proc., not or n/over 35% wrapper, fluecured burley etc, other nesi	350.0	350.0	
24012087	Tobacco, partly or wholly stemmed/stripped, threshed or similarly proc, not from cigar leaf , not oriental or turk, other nesi	350.0	350.0	
24013070	Tobacco refuse, from other tobacco, for cigarettes, other nesi	350.0	350.0	
24031090	Smoking tobacco, whether or not containing tobacco substitutes, other, to be used in cigarettes, other nesi	350.0	350.0	
24039147	Homogenized or "reconstituted" tobacco, not suitable for use as wrapper tobacco, to be used in cigarettes, other nesi	350.0	350.0	
24039990	Other manufactured tobacco, tobacco substitutes, tobacco extracts or essences, other, to be used in cigarettes, other nesi	350.0	350.0	
12021080	Peanuts (ground-nuts), not roasted or cooked, in shell, not subject to gen note 15 or add. US note 2 to Ch.12	163.8	163.8	
17026028	Oth fructose & fruc. syrup contng in dry state >50% by wt. of fructose, blended syrup(see add'l U.S. note 4-chap 17), nesoi	159.3	5.1	0.34
17011150	Cane sugar, raw solid form, w/o flavoring or coloring, nesoi, not subject to gen. note 15 or add. US 5 to Ch.17	140.3		0.34
12022080	Peanuts (ground-nuts), not roasted or cooked, shelled, not subject to gen note 15 or add. US note 2 to Ch.12	131.8	131.8	
20081115	Peanut butter and paste, nesoi, not subject to gen note 15 or add US note 5 to Ch. 20	131.8	131.8	
20081135	Blanched peanuts, nesoi, not subject to gen note 15 or add US note 2 to Ch. 12	131.8	131.8	
20081160	Peanuts, otherwise prepared or preserved, nesoi, not subject to gen note 15 or add US note 2 to Ch. 12	131.8	131.8	
04029955	Condensed milk, sweetened, not in airtight containers, not subject to gen. note 15 or add. US note 11 to Ch.4	116.6		0.50
24012005	Leaf tobacco, the product of two or more countries or dependencies, when mixed or packed together, partly or wholly stemmed, not threshed	108.2		5.48
04059020	Fats and oils der from milk, oth than butter or dairy spread, not subject to gen note 15 and exc of quota in ch 4 add US note	107.5	8.5	1.87
21069026	Butter substitutes o/10% by wt of milk solids, o/45% butterfat, not subject to gen note 15 or add US note 14 to Ch.4	102.4		2.00

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Tariff Database 2000.

Dentro de este grupo se encuentran productos sujetos a contingentes arancelarios como el tabaco, el maní y sus derivados, el azúcar y sus derivados y la leche condensada, los que fuera de la cuota están gravados con aranceles prohibitivos (Cuadro 15). Cerca del 45% de los productos que sufren picos arancelarios están afectados por derechos específicos y/o combinados.

En términos agregados, el escalonamiento arancelario de Estados Unidos es modesto, pero aumentará una vez que se implementen plenamente los acuerdos de la ronda Uruguay. Según la OMC, cuando esto ocurra las

materias primas serán gravadas por un arancel promedio de 2.5%, las semimanufacturas con un arancel del 4.3% y las manufacturas terminadas con uno de 5.2% (en comparación con tasas de 4.2%, 5.7% y 5.9% en 1999).

B. Los contingentes arancelarios

El 1.4% del total de las posiciones arancelarias de Estados Unidos está sujeto a contingentes arancelarios, en su mayoría resultantes de la tarificación de restricciones no-arancelarias aplicadas a productos agropecuarios acordada en la rueda Uruguay.⁵ Entre los productos afectados destacan varios de interés para la Argentina como la carne bovina, los productos lácteos (incluyendo los quesos), el azúcar y sus subproductos, el maní y sus subproductos, el tabaco y el algodón.

Por lo general los aranceles que gravan las importaciones extra-cuota son específicos y/o combinados, a diferencia de los que se aplican dentro de la cuota, que normalmente son *ad valorem*. Para todos los productos sujetos a contingentes arancelarios el promedio simple del arancel intra-cuota asciende a 9% mientras que el extra-cuota llega al 53%, con un máximo de 350% en el caso del tabaco (OMC, 2001). El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC permite, además, la adopción de medidas especiales de salvaguardia para productos sujetos a contingentes arancelarios. Estas fueron efectivamente aplicadas durante 1999, por ejemplo, en el caso de los productos lácteos. Las cuotas son establecidas por el Congreso norteamericano a través de la legislación correspondiente. La administración de las cuotas (es decir, las asignaciones o modificaciones) es responsabilidad de la Oficina del Representante Comercial (USTR) o del Departamento de Agricultura (USDA) en el caso de algunos productos lácteos. El control de su cumplimiento, finalmente, recae en el servicio aduanero (*US Customs Service*), organismo que no puede introducir modificaciones.⁶ Los contingentes arancelarios son distribuidos con cuotas globales y/o específicas para países seleccionados con criterios que generalmente establece el USTR (excepto para ciertos productos lácteos). Salvo algunas excepciones, la posibilidad de reasignar cuotas es limitada porque la mayoría de los contingentes arancelarios surge de los compromisos de tarificación asumidos en la Rueda Uruguay. En particular, el USDA puede introducir modificaciones sujetas a la aprobación del USTR: Además, en el caso del azúcar el USTR tiene autorización para modificar, suspender o reingresar países en la asignación de las cuotas (lo que no es lo mismo que reasignar).

En el caso del tabaco, el algodón, el azúcar, el maní y la pasta de maní, las cuotas son administradas de acuerdo al sistema “primero llegado, primero servido”, mientras que en el caso de ciertos productos lácteos además debe contarse con una licencia emitida por el USDA otorgada únicamente a los importadores norteamericanos. Según la CNCE en 1997 el 16% de las importaciones norteamericanas totales se realizó bajo posiciones sujetas a cuotas arancelarias.

C. El impacto agregado de los tratamientos arancelarios preferenciales

Los aranceles efectivamente aplicados por Estados Unidos dependen del origen de las mercancías, pudiéndose distinguir entre alícuotas de NMF y preferenciales.⁷ Estas últimas rigen tanto para el caso de las concesiones contractuales y recíprocas (como las que se derivan de los acuerdos de libre comercio firmados con Israel, Canadá, México y, más recientemente, Jordania)⁸ como para aquéllas que tienen un carácter concesional y no-recíproco (como las que se derivan del Sistema Generalizado de Preferencias –GSP; el *Caribbean Basin Trade*

⁵ El Acuerdo sobre Agricultura de la Rueda Uruguay garantizó un acceso mínimo de importaciones intracuota (con arancel reducido) equivalente al 3% del consumo doméstico del producto durante el periodo base 1986/88, porcentaje que se incrementaba progresivamente hasta alcanzar un 5% en el año 2000.

⁶ También existen contingentes arancelarios para administrar preferencias, como ocurre en el caso del NAFTA con leche y crema, quesos, tomates, cebollas, maní, azúcar, jugo de naranja, algodón, cepillos y textiles.

⁷ Algunos países como Afganistán, Cuba, Laos, Corea del Norte y la República Federal de Yugoslavia no son beneficiarios del trato de NMF. En el caso de Vietnam está pendiente de ratificación legislativa el acuerdo bilateral que concede a ese país trato de NMF.

⁸ Actualmente Estados Unidos está negociando acuerdos de libre comercio con Chile y Singapur.

Partnership Act (CBTPA, antes *Caribbean Basin Economic Recovery Act* –CBERA), la Ley de Preferencias Comerciales Andinas -ATPA o el tratamiento preferencial para los países del África sub-sahariana.

En 1999 (antes de la ampliación de la CBERA y el ATPA y de la aprobación de la iniciativa para el África sub-sahariana), algo más del 40% de las importaciones de Estados Unidos era abastecido por proveedores que gozaban de alguna forma de tratamiento preferencial (recíproco o unilateral).⁹ Como puede verse en el Cuadro 16, el margen de preferencia en los acuerdos contractuales es importante, incluso en el caso de los productos agrícolas. Para los bienes industriales los acuerdos contractuales aseguran un arancel cero, excepto en el caso de México (país para el cual las reducciones aún están en proceso de implementación).¹⁰ En contraste, las preferencias del SGP no reducen significativamente el arancel aplicado. Esto es particularmente cierto en el caso de los productos agrícolas, donde los beneficiarios del SGP pagan aranceles sólo 12% inferiores al de NMF.

Cuadro 16
ESTADOS UNIDOS: PREFERENCIAS ARANCELARIAS, 2000

(porcentaje)

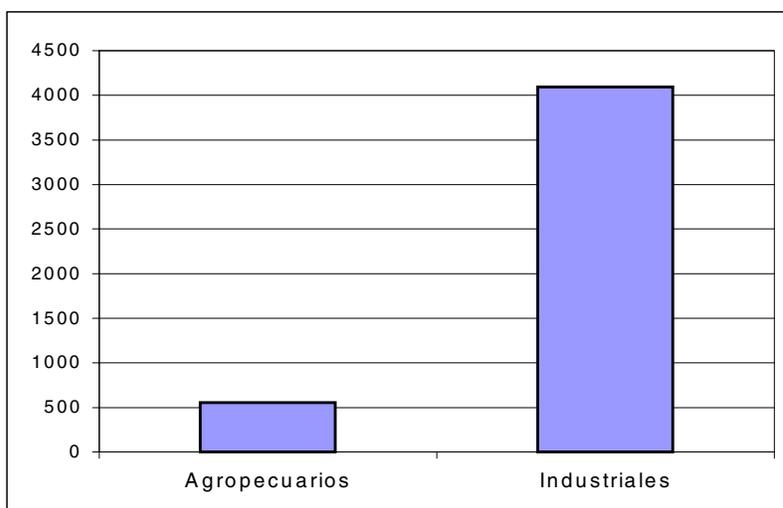
	Participación en las importaciones de 1999	Arancel promedio simple	Productos industriales (excl. petróleo)	Productos agrícolas ^a
NMF	57.5	5.5	4.5	10.2
Preferencias contractuales				
Canadá	19.2	0.8	0.0	4.7
México	7.3	1.1	0.4	4.1
Israel	0.8	0.8	0.0	4.8
Preferencias unilaterales				
SGP	12.5	4.0	3.0	9.0
CBERA	1.9	2.6	1.9	6.1
ATPA	0.9	2.7	2.0	6.2

Fuente: OMC; *Trade Policy Review. United States, 1999 y 2001.*

Nota: ^a Se excluyen los aranceles intracuota. Productos agrícolas (Caps. 1 a 24 del SA menos pescados y subproductos, más códigos 2905.43, 2905.4, 3809.10, 3823.60 y partidas 33.01, 35.01 a 35.05, 41.01 a 41.03, 43.01, 50.01 a 50.03, 51.01 a 51.03, 52.01 a 52.03, 53.01 y 53.02). CBERA (Caribbean Basin Economic Recovery Act); ATPA (Andean Trade Preferences Act). Tanto en el caso de CBERA como de ATPA, se considera el arancel del SGP en los casos en que sean más bajos que el del acuerdo correspondiente.

Gráfico 6
ESTADOS UNIDOS: PRODUCTOS ELEGIBLES SGP

(en número de posiciones arancelarias)



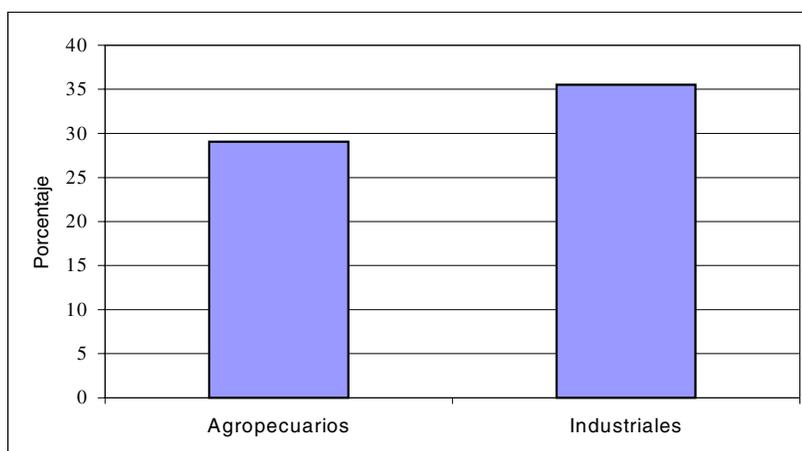
Fuente: Elaboración propia en base a USTR.

⁹ Esta medida no es equivalente a la proporción de importaciones que ingresa en condiciones preferenciales debido a que ciertos bienes están excluidos de las preferencias y que cerca de un 30% de las importaciones norteamericanas totales ingresan con arancel cero.

¹⁰ Los aranceles remanentes que enfrenta México están concentrados en productos químicos, calzados y equipo de transporte.

Estados Unidos comenzó a aplicar el GSP, que habilita el ingreso de importaciones seleccionadas de países en desarrollo con arancel cero, en el año 1976. El SGP comprende actualmente dos categorías de productos elegibles: la lista original (con cerca de 4650 posiciones arancelarias) y una segunda lista con aproximadamente 1770 posiciones que rige desde 1996 para los países de menor desarrollo relativo (menos de \$786 anuales de ingreso per cápita). Los productos beneficiados de la lista original son en su mayoría manufacturas y, en menor medida, ciertos productos primarios (Gráfico 6). La lista de productos elegibles comprende cerca de la mitad de los productos industriales y algo más de un tercio de los productos agropecuarios (Gráfico 7).

Gráfico 7
ESTADOS UNIDOS: PRODUCTOS ELEGIBLES GSP
(% sobre el total de posiciones arancelarias de cada categoría)



Fuente: Elaboración propia en base a USTR.

Las listas de países y productos beneficiarios del SGP son revisadas anualmente por un subcomité del Trade Policy Staff Committee (TPSC) que coordina el USTR y en el que están representadas varias agencias gubernamentales norteamericanas. La renovación periódica del programa es atribución del Congreso.¹¹ En esa instancia se contemplan las inclusiones, reinclusiones y exclusiones, tomando en consideración las solicitudes presentadas por el sector privado. Para la modificación de las listas se toma en consideración factores tales como el status del país beneficiario, el impacto sobre el desarrollo económico y otras exigencias como condiciones “razonables” de acceso para los bienes y servicios norteamericanos o la protección de los derechos de propiedad intelectual y laborales. Además, ciertos países y productos pueden perder el tratamiento preferencial si superan un umbral de ingreso per cápita y alcanzan una determinada participación en las importaciones norteamericanas del producto. Esta última cláusula es la llamada “límite de necesidad de competencia” y se gatilla cuando las importaciones de un bien proveniente de un país determinado superan el 50% de las importaciones norteamericanas totales durante un año calendario, o un valor anual fijado en \$75 millones en 1996 (con un incremento de \$5 millones por año). Los países con productos en esa situación pueden solicitar una consideración especial (*waiver*) al USTR, el que puede concederlo con ciertas restricciones.¹² Como el programa es de naturaleza unilateral, los requisitos que establece el gobierno norteamericano y la inclusión o remoción del programa tienen un elemento de discrecionalidad.

¹¹ Ciertos productos, como textiles y calzado, están excluidos por el Congreso del tratamiento preferencial del SGP y no forman parte del universo de productos elegibles.

¹² El *waiver* no puede concederse si las importaciones del producto provenientes de todos los países beneficiarios del SGP igualan o exceden el 30% de las importaciones totales bajo SGP del año calendario precedente. Tampoco puede hacerlo para productos elegibles cuyas importaciones excedan el 15% de las importaciones totales que ingresan por SGP si el país beneficiario tiene un ingreso per cápita superior a \$5000 o si los productos importados bajo SGP desde el beneficiario representan 10% o más de las importaciones totales del programa en el año calendario precedente.

D. Las restricciones no arancelarias

Las condiciones de acceso al mercado norteamericano también están afectadas por medidas no-arancelarias, las que se aplican a alrededor de un tercio (34%) del nomenclador. Según la Comisión Nacional de Comercio Exterior, las barreras “núcleo” (que incluyen los derechos antidumping y compensatorios, las prohibiciones de importación, las cuotas, las licencias no automáticas y los aranceles estacionales) afectan un 18% del nomenclador (Cuadro 17). De todas estas medidas el 70% son licencias no automáticas, mientras que un 20% adicional son restricciones cuantitativas. En el Cuadro 17 puede verse que los rubros más afectados por restricciones no-arancelarias son los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario, donde la inmensa mayoría de las restricciones son “núcleo” (las más restrictivas).

En el mismo cuadro puede verse que algo más de un cuarto (27%) de las importaciones norteamericanas totales ingresan por posiciones afectadas por barreras no-arancelarias, en tanto que un 8% lo hace dentro de la categoría más restrictiva de barreras “núcleo”. El hecho de que los indicadores de cobertura sean menores que los de frecuencia podría sugerir la efectividad de las restricciones.

Las prohibiciones a la importación deben estar fundadas en razones de seguridad y defensa del Estado, protección de la salud humana y el consumidor, preservación de la fauna y flora doméstica y protección del medio ambiente.¹³ Estos objetivos también pueden promoverse a través de la exigencia de permisos previos de importación, los que también se utilizan para administrar los regímenes de cuotas. Los productos sujetos a estos requisitos son: productos animales, vegetales y sus derivados, algunos productos sujetos a cuotas arancelarias, gas natural, fauna, pesca, bebidas alcohólicas, sustancias controladas, armas y explosivos, destilados para uso industrial y materiales nucleares. Las principales agencias intervinientes son el *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms* (BATF), el *Animal and Plant Inspection Service* (APHIS), el *US Fish and Wildlife Service* (USFWS), la *Food and Drug Administration* (FDA) y la *Consumer Product Safety Commission* (CPSC).

Cuadro 17

ESTADOS UNIDOS: INCIDENCIA DE LAS RESTRICCIONES NO-ARANCELARIAS

Total de posiciones en el nomenclador	10.102
Importaciones totales (US\$ millones, año 1997)	841.690
Posiciones con restricciones no-arancelarias	3.468
Participación en el total	34%
Importaciones totales con restricciones no-arancelarias	225.837
Participación en el total	27%
Posiciones con restricciones no-arancelarias “núcleo”	1.791
Participación en el total	18%
Importaciones totales con restricciones no-arancelarias “núcleo”	65.793
Participación en el total	8%
Restricciones no arancelarias “núcleo”	70%
Licencias de importación no-automáticas	20%
Cuotas	5%
Medidas antidumping y compensatorias	3%
Aranceles estacionales	1%
Prohibiciones de importación	
Participación de posiciones con restricciones no-arancelarias en el total	
Productos primarios	74%
Manufacturas de origen agropecuario	76%
Manufacturas de origen industrial	25%
Combustibles	25%
Participación de restricciones no-arancelarias “núcleo” en el total de las posiciones con restricciones no-arancelarias	
Productos primarios	90%
Manufacturas de origen agropecuario	95%
Manufacturas de origen industrial	22%
Combustibles	15%

Fuente: CNCE (1999).

¹³ En la actualidad está prohibida la importación de productos provenientes de Cuba, Irán, Irak, Corea del Norte, Libia y Sudán, salvo autorización expresa del Departamento del Tesoro. También está prohibida la importación de armas (salvo de uso deportivo), fauna salvaje ilegal, pieles de aves (salvo con propósito educativo o científico), artículos inmorales, ganado y carnes procedentes de países que el USDA determine, atún procedente de Panamá, Honduras y Belize, camarones capturados con tecnologías que puedan dañar las tortugas marinas y productos fabricados con mano de obra esclava.

La *Food and Drug Administration* (FDA) es la agencia regulatoria científica responsable por la seguridad de todos los alimentos (excepto carne, aves, huevos y el etiquetado de las bebidas alcohólicas y el tabaco), cosméticos, drogas, productos biológicos, medicamentos y productos que emitan radiaciones. Los productos importados tienen que cumplir con los mismos requisitos que se le exigen a los bienes nacionales. En los últimos años la FDA ha adoptado un programa preventivo de seguridad alimentaria (el sistema *Hazard Analysis Critical Control Points* –HACCP) que desde 1998 se aplica obligatoriamente a los productos de la pesca e implican un costo adicional para los exportadores.

Las funciones regulatorias del Departamento de Agricultura son cumplidas fundamentalmente por las siguientes agencias (USDA, 2001):

El *Animal and Plant Health Service* (APHIS) es responsable de asegurar el cumplimiento de las regulaciones en importaciones y exportaciones de plantas, animales y ciertos productos agrícolas con el objetivo de proteger el territorio frente a posibles pestes o enfermedades. Los requerimientos de APHIS dependen de los productos y los países de origen. En el caso de los productos animales, las importaciones son generalmente restringidas cuando provienen de países con un status sanitario diferente del norteamericano. Las plantas y sus subproductos generalmente deben ir acompañados de un certificado fitosanitario emitido por las autoridades competentes del país exportador. En ciertos casos se realiza la certificación por funcionarios de la APHIS en el país de origen.

El *Food Safety and Inspection Service* (FSIS) es responsable del control de las carnes y aves, tanto nacionales como importadas. Establece requisitos específicos de inspección y normas de calidad para esos productos. Actualmente se están estableciendo nuevos requisitos para todas las plantas de carnes y aves para mejorar la calidad). Todos los frigoríficos y plantas procesadoras tendrán que adoptar sistemas de controles de proceso HACCP.

El *Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration* (GIPSA) y el *Federal Grains Inspection Service* (FGIS) se encargan de la inspección de la calidad de los granos

El *Agricultural Marketing Service* (AMS) tiene a su cargo varios programas orientados a establecer normas para la comercialización de productos agrícolas. En cooperación con el sector privado, el AMS desarrolla y mantiene estándares de calidad para varios productos –como frutas frescas, vegetales, cultivos especiales, frutas y vegetales procesados, leche y otros productos lácteos, algodón, tabaco y productos orgánicos- vinculados con requerimientos de tamaño, calidad y madurez. Estos productos deben ser inspeccionados y certificados mediante licencia por el AMS.

El *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms* (BATF) es una agencia del Departamento del Tesoro que tiene la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de leyes vinculadas a la producción, distribución y etiquetado de bebidas alcohólicas, salvo los vinos con menos del 7% de alcohol que se encuentran bajo el control de la FDA.

Finalmente, la *Environmental Protection Agency* (EPA) cumple tareas vinculadas a la protección del medio ambiente. Excepcionalmente, la EPA ha planteado condiciones más exigentes para los productos importados que las aplicadas para los nacionales.¹⁴ Entre sus responsabilidades está la de regular los pesticidas utilizados en los alimentos importados, así como el control de calidad del agua.

El cumplimiento de reglamentos técnicos en ocasiones entra en colisión con la superposición de jurisdicciones y exigencias múltiples y poco transparentes (CEPAL, 1997). El *National Institute of Standards and Technology* (NIST) coordina la utilización de reglamentos técnicos del gobierno federal y sus organismos, así como el programa nacional de conformidad. El *American National Standards Institute* (ANSI) es la agencia privada encargada de coordinar gran parte de las normas elaboradas por el sector empresario.

¹⁴ Como consecuencia de un dictámen del Organismo de Apelación de la OMC, en 1997 la EPA debió rever las disposiciones relativas a la emisión de contaminantes de la gasolina importada.

III. La implementación de medidas antidumping en Estados Unidos

Teóricamente la legislación de “alivio comercial” (*trade relief*) tiene como objetivo proveer instrumentos de defensa frente a prácticas comerciales “desleales”. En los hechos, sin embargo, ha sido utilizada para dar protección adicional en un contexto de reducción generalizada de los aranceles. Tradicionalmente, los usuarios más activos de estos instrumentos fueron los países industrializados (Estados Unidos, Australia, Canadá y la Comunidad Europea), pero en los últimos años algunas economías en desarrollo (como la Argentina, Brasil y México) también los han comenzado a utilizar intensamente.

Los instrumentos de alivio comercial más usados son los derechos antidumping (AD) y compensatorios (CVD). Ambos han estado contemplados desde hace tiempo por la legislación interna de algunos países, especialmente Estados Unidos. Los AD se aplican a importaciones cuyo precio de venta en el mercado de exportación es inferior a su “valor normal”, en tanto que los CVD tienen como propósito compensar medidas gubernamentales que benefician a las firmas exportadoras. El GATT-1947 incluyó disposiciones relativas a la aplicación de AD y CVD (Artículo VI), pero éstas fueron redactadas de manera muy general. En la rueda Kennedy se acordó un código sobre AD con procedimientos más precisos, pero su aplicación en Estados Unidos generó un conflicto entre la Administración y el Congreso.¹⁵ Posteriormente, en la rueda Tokio se acordaron nuevos códigos de membresía voluntaria para regular la utilización de AD y CVD.

¹⁵ Estos problemas de aplicación interna en Estados Unidos constituyeron el precedente para la creación del “mecanismo de la vía rápida” por la Ley de Comercio de 1974.

Eventualmente, en la rueda Uruguay estos códigos se perfeccionaron y se transformaron en compromisos de cumplimiento obligatorio para todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta sucesión de acuerdos ha tenido como propósito definir principios y procedimientos a los que debe ajustarse la implementación de ambos tipos de medidas.¹⁶

A pesar de los progresos que representaron estos acuerdos, los conceptos sobre los que se basa la aplicación de los instrumentos que regulan son todavía difusos y abiertos a abuso y controversia. La aplicación de AD y CVD descansa en procedimientos administrativos que incluyen una evaluación del margen de dumping o subsidio, la adopción de medidas para compensar sus efectos y una evaluación del daño (o amenaza de daño) a los productores domésticos. En parte como consecuencia de la aplicación discrecional de estos instrumentos, uno de los objetivos canadienses durante la negociación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos fue el de crear mecanismos para limitar la discrecionalidad (en el límite reemplazando la legislación antidumping por un régimen común de defensa de la competencia). Eventualmente, el acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos no avanzó en el diseño de principios comunes en materia de AD, subsidios y CVD, pero estableció un mecanismo especial de paneles binacionales responsables por entender en casos de disputa sobre la aplicación nacional de esos instrumentos. Este mecanismo fue posteriormente adoptado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y extendido a México.

A. La legislación norteamericana de derechos de antidumping (AD) y compensatorios (CVD)

La legislación antidumping de Estados Unidos tiene sus orígenes en la política antimonopolio y de combate a los precios predatorios de principios del siglo XX. Los primeros antecedentes fueron las leyes antidumping de 1916 y 1921. La Ley de Ingresos de 1916, que tomó como modelo la legislación antitrust, le otorgó a los productores domésticos el derecho de accionar cuando se sintieran afectados por importaciones realizadas en condiciones de dumping, siempre que pudieran probar una intención predatoria (Jackson, 1997). Dada la dificultad para hacer esto último, nunca fue posible aplicar un derecho antidumping con base en la ley de 1916.

Debido a esta dificultad, la Ley de Aranceles de Emergencia de 1921 eliminó ese requisito y basó la aplicación de derechos antidumping en la existencia simultánea de dumping (a partir de la comparación de precios entre las ventas del producto en el mercado de origen y en el mercado norteamericano) y daño a los productores domésticos (Cass y Boltuck, 1996). De acuerdo a la legislación de 1921 (transpuesta como Título VII de la Ley de Aranceles de 1930) la existencia de una disparidad entre el precio doméstico y el precio de exportación de un producto constituía “competencia desleal”, aunque no estuviera relacionada con prácticas predatorias. Esta fue la legislación que, en la práctica, amparó la aplicación de derechos antidumping por parte de las autoridades norteamericanas.

Hasta 1974 la legislación antidumping de Estados Unidos era lo suficientemente vaga como para que las autoridades retuvieran una alta dosis de discrecionalidad que, por la forma en que aquélla se aplicaba, rara vez resultaba en resoluciones favorables para los demandantes. Por otra parte, como no había un mecanismo de revisión judicial tampoco existían procedimientos para modificar el contenido de las determinaciones realizadas por las autoridades de aplicación. De 371 investigaciones sobre derechos antidumping llevadas a cabo entre 1934 y 1968 sólo 12 resultaron en la aplicación de derechos, mientras que en otros 89 casos se llegó a acuerdos con los exportadores (Destler, 1992). La Ley de Comercio de 1974 revisó algunas disposiciones técnicas relativas al cálculo de los derechos, estableció límites temporales para los procedimientos y –lo que fue más importante– creó un mecanismo de revisión judicial de las determinaciones realizadas por la autoridad de aplicación (la Corte de Comercio Internacional en Nueva York). Según algunos autores estas modificaciones de procedimiento no violaban los compromisos de Estados Unidos en el GATT ni el Código de Antidumping negociado en la rueda Kennedy (1967) (Winham, 1998).

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 revocó la ley de 1921 e implementó el código sobre AD negociado en la rueda Tokio del GATT como Título VII de la Ley de Aranceles de 1930. Los cambios introducidos por esta

¹⁶ El Acuerdo sobre Subsidios negociado en la rueda Uruguay avanza, además, en el tratamiento explícito de las prácticas de subsidio (y no sólo de las medidas aplicables para contrarrestarlos, como había sido el caso hasta entonces).

legislación fueron muy importantes y establecieron criterios y procedimientos más flexibles para la aplicación de AD (criterios más laxos para el inicio de las investigaciones, límites temporales más estrictos y un aumento en el número de casos en los que puede utilizarse “valores contruados” para determinar la existencia de dumping). La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 transfirió la responsabilidad por la determinación de la existencia de dumping del Departamento del Tesoro al Departamento de Comercio (a la Administración de Comercio Internacional, ITA), considerada como una agencia más receptiva a las demandas de los productores domésticos (Bond, 1997). La Ley de Comercio y Aranceles de 1984 introdujo nuevos cambios al permitir la acumulación de las importaciones provenientes de todos los orígenes sujetos a reclamo para determinar la existencia de daño, lo que hizo más fácil su constatación.

En 1994 la Ley de Acuerdos de la Rueda Uruguay volvió a modificar las reglas sobre AD para hacerlas compatibles con la interpretación norteamericana del Acuerdo sobre Derechos Antidumping negociado en esa oportunidad e incorporado a la OMC. En qué medida dicha interpretación es consistente con el espíritu del acuerdo es materia de debate. No obstante, la sección 102 de esta legislación, en donde se establece que “ninguna disposición de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, ni la aplicación de esas disposiciones sobre cualquier persona o circunstancia que sea inconsistente con cualquier ley de Estados Unidos, tendrá efecto”, es ilustrativa sobre el espíritu de preeminencia de la legislación nacional norteamericana. En 1997 el Departamento de Comercio consolidó las regulaciones referentes a AD y CVD dentro del Título 19 del Código de Regulaciones Federales (*Code of Federal Regulations*).

Por su parte, el tema de los derechos compensatorios fue introducido en Estados Unidos por primera vez por la Ley de Aranceles de 1897. Esta ley autorizó la aplicación de derechos compensatorios a importaciones subsidiadas sin necesidad de demostrar que éstas causaban “daño material” a los productores domésticos y subsistió sin modificaciones hasta 1974. No obstante, durante este período no se hizo un uso activo de este instrumento: de un total de 191 investigaciones sobre derechos compensatorios desarrolladas entre 1934 y 1968 sólo 30 resultaron en la aplicación de tasas (Destler, 1992).

La Ley de Comercio de 1974 introdujo límites temporales al tratamiento de los casos por parte de la autoridad de aplicación, estableció mecanismos para la revisión judicial de las determinaciones y fijó criterios para la aplicación obligatoria de derechos compensatorios a importaciones subsidiadas. En dicha ley las autoridades también extendieron la aplicación de derechos compensatorios a las importaciones que ingresaban libres de aranceles (lo que no estaba incluido en la ley de 1897), pero debieron contemplar la exigencia de la prueba de daño introducida por el Artículo VI del GATT-1947.¹⁷

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 también adoptó el Código sobre Subsidios negociado en la rueda Tokio del GATT. Este código fue el primer acuerdo multilateral comprehensivo en materia de subsidios y derechos compensatorios (e incluyó no sólo los subsidios a la exportación). Además de facilitar el inicio de investigaciones, establecer límites temporales más estrictos para la autoridad de aplicación y transferir la responsabilidad por la determinación de la existencia de subsidio del Departamento del Tesoro al Departamento de Comercio, la ley de 1979 generalizó la “prueba de daño” a la totalidad de las importaciones (aunque limitando su aplicación a los países que suscribieran el código o aceptaran sus obligaciones).¹⁸ Nuevamente, en la legislación de implementación se señaló expresamente que el código no era “auto-ejecutable” y que, por lo tanto, no formaba parte de las normas legales internas norteamericanas.¹⁹

Finalmente, la Ley de Acuerdos de la Rueda Uruguay (URAA) de 1994 implementó el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas compensatorias adoptado por el GATT-1994 y la OMC. El Acuerdo va más allá de los entendimientos previos en tanto no sólo establece condiciones y procedimientos para aplicar derechos compensatorios, sino que también define distintas categorías de subsidios. No obstante, la aplicación práctica del Acuerdo ha generado controversias sobre el requisito de “especificidad” para constituir un subsidio accionable y sobre la implementación efectiva de la “prueba de daño”.

¹⁷ Después de la aprobación del GATT-1947 Estados Unidos siguió sin aplicar la prueba de daño a los dictámenes sobre derechos compensatorios porque la legislación aplicable (la Ley de Aranceles de 1897) era previa al acuerdo multilateral.

¹⁸ México, por ejemplo, obtuvo el beneficio de la “prueba de daño” a través de un acuerdo bilateral con Estados Unidos sin haber suscrito el Código de Subsidios del GATT y, de hecho, sin ser parte contratante (lo que sólo ocurrió en 1986).

¹⁹ Esto equivalía a decir que los derechos y obligaciones emanaban de la legislación de implementación y no del código en sí mismo.

En octubre de 2000 el Congreso norteamericano, a través de la sección 1003 de la *Agricultural Appropriations Bill*, modificó el Título VII de la Ley de Aranceles de 1930 autorizando a distribuir los ingresos obtenidos de la recaudación de AD y CVD entre los productores domésticos afectados por prácticas desleales. Esta modificación se conoce con el nombre de “Enmienda Byrd”. El Congreso justificó su decisión en el derecho de Estados Unidos de neutralizar en forma efectiva los daños causados por las prácticas desleales de comercio, sosteniendo que la legislación comercial debe reforzarse para alcanzar el objetivo de alivio comercial de las leyes AD y CVD. La enmienda estableció que la recaudación producida por la aplicación de AD y CVD será distribuida anualmente entre los productores domésticos afectados para “gastos que califiquen” (*qualifying expenditures*). Entre estos gastos se incluyen los originados en equipamiento, I&D, entrenamiento de personal, adquisición de tecnología, beneficios de salud y seguridad social para los empleados, adquisición de insumos y materias primas, y capital de trabajo.

La enmienda Byrd se vincula con un debate más antiguo respecto a la concesión de un derecho privado de acción para los productores afectados del país importador, con el objeto de que éstos puedan iniciar procesos contra quienes realizan dumping y obtener compensación por daños.²⁰ La enmienda Byrd sería contraria a los acuerdos multilaterales en vigor por cuanto implicaría una acción del gobierno norteamericano que va más allá de las únicas medidas contempladas (la implementación de tasas arancelarias que contrarresten los efectos del dumping sobre la industria dañada). Por otra parte, el artículo III del GATT establece el principio de trato nacional y esta medida sería violatoria del mismo ya que Estados Unidos no castiga la discriminación de precios entre productores domésticos.²¹

Se han dado varias explicaciones acerca de las razones del uso más intenso de la legislación norteamericana de AD y CVD en las tres últimas décadas en Estados Unidos. La primera es la búsqueda de compensación por la reducción de la protección arancelaria luego de sucesivas ruedas de negociaciones multilaterales. En su lugar, se ha implementado lo que algunos autores han llamado “proteccionismo de procedimientos” (*procedural protectionism*). Una segunda explicación destaca el incentivo del Congreso para desviar las demandas de protección hacia un mecanismo administrativo, en vez de soportarlas directamente a través de la acción política. Una tercera explicación subraya el interés del Congreso por aumentar la capacidad del Ejecutivo para actuar como árbitro en las demandas de alivio comercial a través de procedimientos administrativos y de revisión judicial. Finalmente, algunos sostienen que el incremento en el uso de AD y CVD se relaciona con la necesidad de crear mecanismos de interfase que actúen como amortiguadores de la creciente interdependencia entre economías con diferentes formas de organización. Según esta explicación, la utilización de estos instrumentos tendría menos que ver con el combate de prácticas desleales de comercio que con la operación de mecanismos asimilables a las cláusulas de salvaguardia.²²

B. Procedimientos y problemas de aplicación

Cualquiera sea la razón por la cual se ha incrementado el uso de los instrumentos de defensa comercial, el problema que plantea su utilización es la posibilidad de que intereses particulares capturen o influyeran estratégicamente la forma en que los mismos se administran e implementan. Adicionalmente, aprovechando la misma discrecionalidad los gobiernos pueden decidir utilizar estos instrumentos como mecanismos sustitutos, por ejemplo, de la asistencia directa para el ajuste.

En Estados Unidos las investigaciones sobre AD y CVD son iniciadas por parte de una rama de la producción nacional de acuerdo a los grados de representatividad que impone el GATT 1994.²³ La solicitud se presenta en forma simultánea ante el Departamento de Comercio (DOC) y la Comisión de Comercio Internacional (USITC) y debe ser acompañada por la documentación correspondiente. El DOC resuelve si admite o rechaza el pedido de

²⁰ Una provisión de este tipo fue elaborada, pero no incluida, en la Ley de Comercio de 1988.

²¹ Según algunas visiones extremas, las compensaciones deberían ser similares a las que se exigen en la legislación antitrust interna (el triple del daño).

²² De hecho, los estrictos requisitos que se exigen para aplicar mecanismos de salvaguardia alentaron el uso de instrumentos más discrecionales como los derechos antidumping y compensatorios. Esto en parte explica la flexibilización de las condiciones introducidas por el Acuerdo de Salvaguardias acordado en la rueda Uruguay del GATT.

²³ Aunque el Departamento de Comercio puede iniciar una investigación por su propia iniciativa, rara vez lo ha hecho.

inicio de la investigación en un período de entre 20 y 40 días, verificando la representatividad de los peticionantes y publicando su decisión en el Federal Register. Con posterioridad, tanto el DOC como la USITC envían cuestionarios a las partes involucradas en la investigación. La USITC debe efectuar una determinación preliminar de daño que, en caso de resultar negativa, da por concluidas las actuaciones, mientras que el DOC hace lo propio sobre la presencia de dumping o subsidios. Esta determinación se produce aproximadamente dentro de los 140 días de iniciada la investigación y, si es positiva, da lugar a la aplicación de derechos provisorios.

El Departamento de Comercio puede aceptar una solicitud de audiencia solicitada por alguna de las partes, en la que sólo se discutirán las cuestiones que la motiven. Por su parte, la USITC debe celebrar una audiencia antes de la determinación final en la que ambas partes formularán sus alegatos y brindarán información. Finalmente, si el DOC formula una determinación final de existencia de dumping o subsidio, se pasarán las actuaciones a la USITC para que formule su determinación final con relación al daño. Si ambas determinaciones finales son positivas el DOC emitirá una orden de aplicación de AD o CVD. La extensión máxima de las investigaciones es de 407 días para AD y 427 para CVD. No obstante, estos plazos se pueden extender hasta 545 días debido a revisiones administrativas a pedido de las partes interesadas. Los AD y CVD no pueden aplicarse por más de cinco años, a menos que antes del término de ese plazo se formule una nueva investigación que demuestre que su eliminación conduciría a una situación de continuación o recurrencia del dumping y el daño.²⁴

De acuerdo a algunos autores la legislación norteamericana no sólo permite el recurso a la legislación de “defensa comercial”, sino que también lo estimula en tanto no exige evidencia sólida de dumping, subsidio o daño para el inicio de una investigación (Gagné, 2000). En efecto, frente a la apertura de una investigación el peso de la demostración recae sobre la parte demandada. Por otro lado, aún cuando haya un resultado favorable a los proveedores externos no existen restricciones para iniciar una nueva investigación por la misma causa. Debido a los costos involucrados en la defensa, estas reglas son en los hechos equivalentes a una práctica de hospedamiento.

Los derechos se aplican retroactivamente desde el momento en que se hace la determinación preliminar de daño, lo que en la práctica suele operar como un mecanismo de hospedamiento (los importadores desconocen el precio final del bien de importación hasta tanto se determine el derecho definitivo, una vez finalizada la investigación).²⁵ Si alguna de las partes está en desacuerdo con el resultado de la investigación puede llevar el caso a la Corte de Comercio Internacional de Estados Unidos, pero este proceso puede ser bastante lento (los casos pueden tardar más de dos años en resolverse) y costoso. La decisión que tome este tribunal puede recurrirse ante la Corte de Apelaciones (Bond, 1997).

La legislación norteamericana deja un amplio margen para interpretaciones ambiguas y discrecionales, y algunos autores sostienen que las consideraciones políticas y las presiones proteccionistas han influido en las determinaciones realizadas por las agencias administrativas (Gagne, 2000). Dicha ambigüedad se expresa en la misma definición de “daño material”, que se define como un daño que no es “inconsecuencial, inmaterial o sin importancia”, aunque sin aclarar a qué se refieren esos calificativos.²⁶ Para ilustrar la sensibilidad de la cuestión basta señalar que cuando el Congreso aceptó la incorporación del concepto de “daño material” en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, los comités del Congreso encargados de la redacción del texto lo admitieron señalando explícitamente que la frase “daño material” era entendida como equivalente al estándar de “daño” que había sido implementado en el período 1974-1979 (Jackson, 1997).

Otros problemas relacionados con los criterios para determinar la existencia de daño material se refieren a situaciones de amenaza de daño (donde existe todavía más discrecionalidad administrativa debido a la necesidad de evaluar tendencias futuras), el problema de la acumulación y la alternativa entre aplicar un análisis de márgenes o de importaciones para determinar causalidad. El problema de la acumulación (la posibilidad de agregar las importaciones provenientes de varios países que subsidian o hacen dumping, haciendo así más fácil la determinación de “daño material”) ha sido en parte limitado por los acuerdos respectivos de la rueda Uruguay, que

²⁴ Las actuaciones puede también terminarse cuando existe un acuerdo de precios con los exportadores (*price undertakings*).

²⁵ La aplicación de medidas provisionales es consistente con los códigos de AD y CVD de la OMC.

²⁶ Hasta 1979 la legislación norteamericana sobre antidumping sólo exigía la demostración de “daño”, y no de “daño material” como estipulaba el Artículo VI del GATT y el Código de Antidumping de 1967. Del mismo modo, hasta 1974 los procedimientos norteamericanos sobre derechos compensatorios no exigían la demostración de daño. La “cláusula de escape” (o mecanismo de salvaguardia) tenía una exigencia mayor, esto es, la necesidad de demostrar “daño serio”.

no permiten acumular las importaciones provenientes de países que no alcanzan un umbral *de minimis*.²⁷ Con respecto a la demostración de causalidad, desde comienzos de la década del ochenta la USITC dejó de buscar una relación de causalidad entre el margen de dumping o subsidio y el “daño material”, para concentrarse en la relación entre éste y el volumen de importaciones. Esta cuestión ha permanecido contenciosa a pesar de que tanto el Código Antidumping de 1979 como los textos negociados en la rueda Uruguay son interpretados por algunos como ratificando la aplicación de un principio de margen.

Los procedimientos de investigación también dan lugar a arbitrariedades. Diversos autores concuerdan en que en los últimos años el USITC no ha seguido un criterio único para determinar la existencia de daño material. En efecto, el USITC parece haber aplicado dos tipos distintos de análisis. Por un lado, con el análisis “bifurcado” se analiza primero si hubo daño y luego si éste fue causado por las importaciones. Con este enfoque los miembros de la Comisión se concentran en encontrar suficiente evidencia sobre la existencia de daño material. El enfoque alternativo es el “análisis unitario”, que se basa en evaluar si en ausencia de importaciones la industria norteamericana hubiera estado en mejores condiciones. Para dar una respuesta este análisis compara los precios, volúmenes e ingresos con y sin dumping en las importaciones. Pero este análisis presupone la existencia de daño a causa de las importaciones, ya que se concentra en la relación entre la situación de la industria y la presencia de importaciones. Además, este análisis deja de lado cuestiones tales como las preferencias del consumidor (por ejemplo, si el consumidor prefiere el bien importado por otras razones que su precio). Los miembros de la USITC han utilizado ambos tipos de análisis para determinar la existencia de daño, por lo que la metodología no ha sido homogénea.

Una serie adicional de problemas de implementación en el caso de AD se presenta luego de que el USITC y la Administración de Comercio Internacional (ITA) del Departamento de Comercio llegaran a la conclusión de que existe “daño material” y dumping, y cuando debe establecer el margen de dumping (el exceso del “valor normal” respecto del precio de exportación). En la determinación del “valor normal” surgen ambigüedades sobre qué se consideran “diferencias en las circunstancias de venta”; el tipo de ajustes que se realizan a cuenta de las diferencias en los bienes, cantidades o circunstancias de venta; el procedimiento de elección del tercer país que se toma como referencia; o el criterio con que se determina el “valor construido” (cuando es el caso). Las autoridades pueden utilizar un “valor construido” como “valor normal” bajo ciertas condiciones, como cuando no existen suficientes ventas domésticas.

Para la determinación del margen de dumping la legislación norteamericana permite que las autoridades utilicen su propia metodología y comparen el “precio normal” contra un precio de exportación individual, en lugar de comparar promedios ponderados de precios (el sistema “promedio contra promedio” (*average to average*) recomendado en el acuerdo respectivo de la rueda Uruguay).

C. La implementación de la política de defensa comercial en Estados Unidos

El análisis de la utilización de la legislación AD en las últimas dos décadas indica que, en promedio, las investigaciones iniciadas alcanzaron un pico en la primera mitad de los noventa. Es probable que la expectativa de disciplinas más estrictas en las prácticas contra el “comercio desleal” como resultado de la rueda Uruguay haya estimulado una aceleración en la iniciación de casos. No obstante, el máximo de AD implementados no se alcanzó en ese período sino en 1985-1989. Esto indica que una proporción mayor de los casos iniciados en la primera mitad de los noventa no culminó en la aplicación de AD en comparación con el quinquenio precedente.

²⁷ En la fase de investigación de un procedimiento antidumping no se tomarán medidas si el margen promedio ponderado de dumping es inferior al 2% *ad valorem* o si el daño es despreciable. Las importaciones de un país se consideran despreciables si no superan el 3% de las importaciones de la mercadería o si la suma de las importaciones de todos los países con participación menor al 3% no superan conjuntamente el 7% de las importaciones. Un subsidio se considera de *de minimis* si el DOC determina que en forma agregada no supera el 1% *ad valorem* (valor que asciende al 2% si la mercadería proviene de un país en desarrollo). Estos márgenes de *de minimis* se aplican sólo al proceso de investigación. Las revisiones de derechos compensatorios y antidumping continúan aplicando el criterio previo a la rueda Uruguay, de 0.5% como umbral de *de minimis*.

Cuando se comparan los casos de AD iniciados por Estados Unidos en el período post-rueda Uruguay se observa que tanto el número de casos iniciados como la cantidad de AD efectivamente implementados se redujeron notablemente en relación a la media del período 1980-1994. Por otro lado, el promedio de AD revocados aumentó considerablemente (Cuadro 18). No obstante, los datos anuales durante la segunda mitad de los noventa muestran una tendencia creciente tanto en el número de investigaciones iniciadas como en el de medidas efectivamente implementadas.

Cuadro 18
ESTADOS UNIDOS: INVESTIGACIONES Y DERECHOS AD, 1980/2000

(promedio de casos por año)

	1980/84	1985/89	1990/94	1980/94	1995/2000
Investigaciones iniciadas	30	47	55	44	30
Determinaciones preliminares	20	42	47	36	23
Determinaciones finales	15	38	37	30	26
Derechos implementados	9	25	21	19	15
Derechos revocados	4	8	10	7	25

Fuente: International Trade Administration.

Cuadro 19
ESTADOS UNIDOS: AD Y CVD VIGENTES A MARZO DE 2001

(número de casos y porcentaje)

	Número de casos	Porcentaje sobre el total	Participación en las importaciones de Estados Unidos (%)
1. China	43	15.0	8.6
2. Japón	33	11.5	12.0
3. Italia	21	7.3	2.1
4. Corea	20	7.0	3.3
5. Taiwan	20	7.0	3.4
6. Brasil	17	5.9	1.2
7. Francia	15	5.2	2.4
8. Alemania	12	4.2	4.8
9. Canadá	9	3.1	18.7
10. India	9	3.1	0.9
11. México	9	3.1	10.9
12. Reino Unido	6	2.1	3.5
13. Rusia	6	2.1	0.6
14. Turquía	6	2.1	0.3
15. Bélgica	5	1.7	0.8
16. Indonesia	5	1.7	0.9
17. Argentina	4	1.4	0.3
18. España	4	1.4	0.5
19. Sudáfrica	4	1.4	0.3
20. Tailandia	4	1.4	1.4
Otros países en desarrollo	25	8.7	18.5
Otros países desarrollados ^a	9	3.6	4.6
Total	286	100.0	100.0

Fuente: International Trade Administration.

Nota: ^a Incluye resto de la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda.

A marzo de 2001 los países más afectados por AD y CVD aplicados en Estados Unidos eran los que no son miembros de la OECD (incluyendo México y Corea), que representaban el 60% del total de los casos vigentes para esa fecha. Dado que la participación de ese grupo de países en las importaciones de Estados Unidos es algo superior al 45%, aquellos instrumentos recaen sobre ellas en forma desproporcionada.

Como puede verse en el Cuadro 19, la región más afectada por la aplicación de AD y CVD son las economías asiáticas, que concentran más del 40% del total (más de un cuarto del total de medidas aplicadas lo

concentran China y Japón). Los países de América Latina representan el 11% del total, siendo Brasil el país más afectado (17 casos), seguido por México (9), Argentina (4) y Chile (1). Los derechos aplicados sobre importaciones provenientes de Argentina representan el 1.4% del total, pero esta proporción es más de tres veces la participación de Argentina en las importaciones norteamericanas totales.

El Cuadro 20 muestra que de los AD vigentes a fines de 2000, más de la mitad afectaba importaciones de metales básicos, seguidas por los productos químicos (19.3% del total). Si a estos porcentajes se agrega las medidas sobre productos de plástico y caucho se concluye que casi el 80% del total de los AD recaen sobre importaciones de bienes intermedios. En el caso de CVD la proporción de medidas aplicadas sobre las importaciones de metales básicos es aún mayor (75.6% del total). En este caso también es importante la participación del sector agropecuario y sus derivados: casi el 15% de los derechos compensatorios aplicados afectan a importaciones de alimentos y de productos de origen vegetal y animal. Un 5% del total se aplica sobre productos químicos.

Cuadro 20
ESTADOS UNIDOS: AD Y CVD VIGENTES A FINES DE 2000 POR SECTOR
(porcentaje)

Sector	Derechos Antidumping	Derechos compensatorios
Metales básicos	58.3	75.6
Productos químicos	19.3	5.0
Textiles y cueros	5.7	2.4
Productos vegetales y animales	3.5	2.4
Maquinaria y equipamiento eléctrico	3.5	-
Alimentos y bebidas	3.1	12.2
Plástico y caucho	1.8	-
Productos minerales	1.3	-
Otros	3.5	2.4
Total	100.0	100.0

Fuente: WTO, Trade Policy Review United States, 2001.

D. Controversias por la aplicación de la legislación de defensa comercial de Estados Unidos en la OMC

En el período 1996-2001 se presentaron ante la OMC veinte reclamos referidos a la aplicación de AD y CVD por parte de Estados Unidos. De este total sólo siete casos cuentan ya con decisión del panel, mientras que en el resto la decisión aún está pendiente. En seis de los siete casos el panel respaldó el reclamo del país solicitante, sosteniendo que la actuación de Estados Unidos había sido inconsistente con la normativa multilateral. Estados Unidos apeló sólo una de las seis resoluciones en su contra.

El 70% de los casos fueron iniciados por la Unión Europea, Canadá y Japón. Del total de casos presentados, trece se refieren a medidas aplicadas sobre sectores específicos. De estos trece casos, siete se refieren al sector siderúrgico, confirmando la elevada participación de este sector en la implementación de la política norteamericana de defensa comercial.

Cuadro 21
ESTADOS UNIDOS: AD Y CVD DISPUTADOS EN LA OMC

Nro. caso	Apert.	Reclamante	Medida	Producto	Reclamo	Decisión	Estado	Resol
WT/DS49	1996	México	AD	Tomates frescos	Actuación inconsistente con acuerdos del GATT	---	Resuelto por las partes	1998
WT/DS63	1996	Unión Europea (Alemania)	AD	Urea	Actuación inconsistente con el acuerdo AD del GATT	Pendiente	Pendiente	---
WT/DS99/1	1997	Corea	AD	DRAMs ^o	Falta evidencia de dumping	Actuación inconsistente con Acuerdo AD	Resuelto tras revocación de la medida	2000
WT/DS89/1	1997	Corea	AD	Televisores color	Ausencia de dumping	---	Resuelto tras la revocación de la medida	---

(Cuadro 21, continuación)

Nro. caso	Apert.	Reclamante	Medida	Producto	Reclamo	Decisión	Estado	Resol
WT/DS97/1	1997	Chile	CVD	Salmón	Insuf. evidencia de daño	Pendiente	Pendiente	---
WT/DS138/1	1998	Unión Europea (Reino Unido)	CVD	Prod acero	Actuación inconsistente con el GATT en la aplicación de DC a empresas privatizadas	Actuación inconsistente con Acuerdo SMC	Recomendación del MSC implementada	2000
WT/DS136	1998	Unión Europea	AD	-	Aplicación de la Ley de antidumping de 1916	Actuación inconsistente con Acuerdo AD	Recomendación del MSC a implementar	2000
WT/DS176/1	1999	Canadá	CVD	Ganado vivo	Actuación inconsistente con el GATT en relación a los acuerdos de Agricultura y SMC	Pendiente	Pendiente	---
WT/DS162/1	1999	Japón	AD	-	Aplicación de la ley de antidumping de 1916	Actuación inconsistente con Acuerdo AD	Recomendación del MSC a implementar	2000
WT/DS179	1999	Corea	AD	Prod acero	Actuación inconsistente con el Acuerdo AD del GATT	Actuación inconsistente con Acuerdo AD	Recomendación del MSC a implementar	2001
DS184/1	1999	Japón	AD	Prod acero	Actuación inconsistente con el Acuerdo AD del GATT	Actuación inconsistente con Acuerdo AD	Estados Unidos apeló la decisión del panel	---
WT/DS206/1	2000	India	AD/CVD	Prod acero	Actuación inconsistente con el GATT en la aplicación de AD y DC	Pendiente	Pedido de panel	---
WT/DS194/1	2000	Canadá	CVD	-	Medidas que tratan a las restricciones a la exportación como subsidios	No encuenta inconsistenc.	Resuelto	2001
WT/DS225/1	2000	Unión Europea (Italia)	AD	Prod acero	Falta de evidencia de dumping	Pendiente	Pendiente	---
WT/DS218/1	2000	Brasil	CVD	Prod acero	Actuación inconsistente con el GATT en la aplicación de DC a empresas privatizadas	Pendiente	Pendiente	---
WT/DS217/1	2000	Varios ^a	Enmienda a Byrd	-	Actuación inconsistente con los Acuerdos AD y SMC del GATT	Pendiente	Pendiente	---
WT/DS213/1	2000	Unión Europea (Alemania)	CVD	Prod acero	Falta de evidencia de subsidio por encima del nivel de minimis	Pendiente	Solicitud de nuevas consultas	---
WT/DS212/1	2000	Unión Europea	CVD	-	Actuación inconsistente con el GATT en la aplicación de DC a empresas que cambiaron de mano	Pendiente	Solicitud de nuevas consultas	---
WT/DS221/1	2001	Canadá	AD/CVD	-	Actuación inconsistente con el GATT en la aplicación del AD y DC	Pendiente	Pendiente	---
WT/DS234/1	2001	Canadá / México	Enmienda a Byrd	-	Actuación inconsistente con los Acuerdos AD y SMC del GATT	Pendiente	Pendiente	---

Fuente: ITA.

Nota: ^aAustralia, Brasil, Chile, Unión Europea, India, Indonesia, Japón, Corea y Tailandia; ^b Semiconductores de memoria dinámica de acceso aleatorio.

E. El tratamiento de AD en el NAFTA

Algunos acuerdos regionales de comercio han eliminado el uso de AD entre los países miembros. Este es el caso de la Unión Europea y de los acuerdos firmados entre Australia y Nueva Zelanda y entre Chile y Canadá. En el marco del NAFTA, en cambio, cada país conserva sus normas y procedimientos para enfrentar las prácticas desleales de comercio originadas en otro país miembro. Al mismo tiempo, se reservan el derecho de modificar estas disposiciones judiciales, pero los cambios deben ser compatibles con el GATT y el NAFTA y deben ser notificados con antelación, estando expuestos a un sistema de consultas. Este sistema procura preservar criterios armónicos entre las legislaciones nacionales de los países miembros (Gonzalez Flavio, 2001).

El elemento distintivo del NAFTA en materia de AD y CVD reside en los mecanismos establecidos para solucionar las disputas que surjan de alterar los criterios de armonía entre las legislaciones y por inconsistencias en la aplicación. En el primer caso, se establece un sistema de revisión de las reformas legislativas mediante la conformación de un panel arbitral que emite una opinión declarativa sobre la pertinencia de las mismas con lo establecido en el NAFTA. Tal opinión puede llegar a recomendar modificaciones a la reforma. Si el país que reformó su legislación no acata la opinión del panel, queda expuesto a la aplicación de medidas legislativas equiparables o a la denuncia del Tratado por la otra parte.

También se estableció un sistema de revisión para el caso que una autoridad nacional establezca AD o CVD violando las normas del NAFTA, es decir, cuando importaciones intrazona sean penalizadas con aranceles en contradicción con las normas del país importador. El mismo está regulado en el Capítulo XIX del Tratado. De este modo, se sustituye la instancia de revisión nacional de estas medidas (como lo establece la OMC) por un mecanismo arbitral binacional.

En dicho procedimiento, la persona afectada por AD o CVD, y con legitimación procesal para cuestionarlo, se dirigirá al país de origen del bien para solicitar la conformación de un panel arbitral. Luego se produce un debate entre todas las partes, y posteriormente el panel emite un fallo obligatorio, que podrá confirmar la medida o devolver las actuaciones a las autoridades nacionales para que la modifiquen a los fines de que no sea incompatible con el laudo. El fallo del panel no puede estar sujeto a ningún procedimiento de revisión judicial. El panel se integra con dos especialistas propuestos por cada parte. El quinto es elegido por consenso o, en el caso de no llegar a un acuerdo, por sorteo. El panel adopta las decisiones por mayoría y emite un fallo reflejando las opiniones coincidentes o disidentes que se han manifestado en su resolución.

Existe un procedimiento de impugnación extraordinaria que se abrirá en caso de que una de las partes entienda que el panel fue parcial, que existió un grave conflicto de intereses, que se apartó de manera grave de una norma fundamental del procedimiento o se excedió en el uso de sus facultades. En este caso, se puede emitir una resolución obligatoria para las partes que puede anular el fallo original.

El procedimiento de solución de controversias en materia de AD y CVD del NAFTA tiene su origen en el establecido en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. En la negociación de este acuerdo Canadá reclamaba la eliminación de la aplicación de AD y CVD (a cambio de la negociación de una política de competencia común (Weston, 1996)), mientras que Estados Unidos apoyaba su mantenimiento. Finalmente se acordó mantenerlos, pero a cambio se estableció un procedimiento arbitral reforzado por un laudo obligatorio para las partes. Antes de la conformación de paneles arbitrales los afectados por las medidas AD debían recurrir a los tribunales de cada país, sometiéndose a costosos procedimientos que duraban entre 2 y 5 años. Un aspecto a resaltar del capítulo XIX del NAFTA es la posibilidad de que los particulares afectados por las medidas tengan acceso directo al mecanismo de solución de controversias. Dicha participación es novedosa en un sistema de solución de disputas de naturaleza intergubernamental.

Cuando se analizan las investigaciones AD iniciadas en Estados Unidos contra importaciones de Canadá y México se observa que, desde la implementación del NAFTA, el número promedio de los casos se redujo notablemente respecto del período 1980-1994. En efecto, el promedio de investigaciones iniciadas cayó de tres casos por año en ese período, a menos de dos casos en el período post-NAFTA. Este comportamiento, sin embargo, replica la tendencia general en Estados Unidos en la segunda mitad de los noventa. No obstante, si se analizan las investigaciones AD iniciadas contra Canadá antes y después de la firma del acuerdo de libre comercio entre ese país y Estados Unidos, se observa que la caída en el número de las investigaciones AD iniciadas contra importaciones canadienses es mayor a la experimentada por el total de los casos iniciados.

De acuerdo a Weston (1996), uno de los principales vacíos legales tanto en el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos como en el NAFTA, se relaciona con la aplicación de AD y CVD. Aunque uno de los artículos del NAFTA establecía que se realizarían consultas sobre "la posibilidad de formular normas y disciplinas más efectivas sobre la utilización de subsidios gubernamentales" y "la posibilidad de contar con un sistema alternativo de normas para abordar las prácticas de fijación de precios fronterizos desleales y los subsidios gubernamentales", los grupos de trabajo creados para examinar estos temas finalizaron su trabajo en 1995 sin haber llegado a formular nuevas normas.

Cuadro 22
ESTADOS UNIDOS: AD Y CVD CONTRA CANADÁ Y MÉXICO, 1980/1999

(número de casos)

	Casos totales	Promedio Anual	Casos contra Canadá	Promedio anual	Casos contra México	Promedio anual
Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos						
1980-1988	585	65.00	35	3.89		
1989-1999	518	47.09	24	2.18		
Total	1103	55.15	59	2.95		
Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte						
1980-1994	941	62.73	51	3.40	47	3.13
1995-1999	162	32.40	8	1.60	8	1.60
Total	1103	55.15	59	2.95	55	2.75

Fuente: International Trade Administration (ITA).

Para Weston, el NAFTA representa un avance en materia de solución de controversias con respecto al Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, ya que el NAFTA incluye la creación de un registro de consenso, del cual se seleccionan a los miembros del comité, un proceso de selección recíproca entre ambos países (Canadá selecciona a los miembros estadounidenses del comité y viceversa), y el control de represalias excesivas.

Bond (1997) señala que una de las ventajas del panel binacional radica en que el panel tiene un plazo de 315 días para tomar una decisión. En este sentido, el proceso de revisión de la medida se acelera en comparación con la utilización del procedimiento judicial doméstico. No obstante, Weston considera que siguen existiendo graves problemas. Por un lado, algunas industrias se han visto sometidas a casos que duran varios años. Si bien las reglas especifican que se deberá concluir con la revisión dentro de un período de 315 días, si, por ejemplo, el comité ordena a la autoridades la reestimación de derechos, se podrían requerir revisiones complementarias del comité. Por otra parte, dado que los informes del comité pueden estar sujetos a "impugnaciones extraordinarias" si se cuestiona la integridad de los miembros del comité, esto ha llevado a algunos grupos estadounidenses a cuestionar la validez constitucional de los comités, así como también su autoridad jurisdiccional en Estados Unidos, lo que ha llevado a Canadá a resolver los casos más difíciles a través del GATT-OMC.

Entre 1994 y principios de 2001 se crearon 76 paneles para revisar determinaciones referidas a AD o CVD por agencias canadienses, estadounidenses o mexicanas. De este total de 76 paneles, un 37% aún se encuentra activo. De todos los paneles establecidos, el 58% apeló determinaciones realizadas por agencias estadounidenses, en tanto que el 17% lo hizo respecto a determinaciones de la agencia mexicana y 25% de Canadá. Cuando cada controversia se analiza no en relación al origen nacional de la agencia que aplica la medida sino al origen de las exportaciones, la participación de cada uno de los miembros del NAFTA es más pareja. Cabe destacar, sin embargo, que en muchos casos los que reclaman la formación de paneles no son los productores del país exportador sino los productores del país importador, apelando la decisión tomada por una agencia de su propio país.

En cuanto a los sectores involucrados, el 41% de los paneles abiertos en este período se refieren a exportaciones de productos de acero, un comportamiento que replica la alta participación de este sector en las investigaciones antidumping a nivel internacional. El 14% de los paneles se vinculan a exportaciones de productos vegetales, animales y alimentos, mientras que bienes intermedios tales como los productos químicos y el cemento participan con un 13% cada uno. La alta participación de artículos de cocina en el total se explica por la reiterada apertura de paneles presentada por un exportador mexicano (Cinsa), quien ha apelado las sucesivas revisiones administrativas de impuestos antidumping realizada por agencias de Estados Unidos. Una situación similar se observa en el sector de cemento, donde su alta participación se explica en gran medida por las sucesivas apelaciones realizadas por un exportador mexicano (CEMEX) referidas a las revisiones administrativas sobre antidumping realizadas por organismos estadounidenses.

De los 48 paneles que se encuentran resueltos, sólo el 21% confirmó la determinación sobre AD o CVD. Por el contrario, en el 33% de los casos los paneles devolvieron la investigación a la agencia de origen (objetando en general parte de la misma), en tanto que en el 46% de los casos resueltos los paneles fueron disueltos por pedido de los participantes. El hecho de que la confirmación de la determinación de las agencias represente el porcentaje menor de los paneles resueltos parecería apoyar la teoría de que, en el NAFTA, los paneles han ayudado a un mejor control de la aplicación de medidas antidumping por parte de las agencias nacionales.

Cuadro 23
NAFTA: CASOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CAPÍTULO XIX, 1994/2000
(número de casos)

	Total de casos	Porcentaje
Participación en paneles por país de origen de la agencia		
Canada	19	25
México	13	17
Estados Unidos	44	58
Total	76	100
Participación en paneles por país de origen de las exportaciones		
Canadá	23	30
México	26	34
Estados Unidos	27	36
Total	76	100
Resultado del panel		
Suspendido por los participantes	22	29 (46)
Confirmación de la medida	10	13 (21)
Devolución a la agencia	16	21(33)
Activo	28	37
Total	76	100 (100)
Plazo del panel		
Resuelto en tiempo	13	17 (38)
Pendiente	27	36
Sin datos	15	20
Excedido	21	28 (62)
Total	76	100 (100)
Sectores involucrados		
Productos vegetales, animales y alimentos	11	14
Textiles y cueros	3	4
Productos de acero	31	41
Productos químicos	10	13
Cemento	10	13
Maquinaria y equipo	3	4
Artículos de cocina	8	11
Total	76	100

Fuente: Secretariado del TLCAN; A. Ortiz Mena (2001), "Dispute Settlement Under NAFTA: The Challenges Ahead", *mimeo*.

Nota: Los valores entre paréntesis son porcentajes excluyendo los paneles activos, casos pendientes y sin datos.

La información existente sobre los paneles ya resueltos indica que, para el total del NAFTA, sólo el 38% de los mismos se resolvieron dentro de los límites indicados (es decir, en un plazo inferior a 315 días). En el 62% restante, este plazo fue excedido en un promedio de 192 días (lo que lleva a un plazo total para la revisión de aproximadamente un año y cinco meses). Al considerar los casos nacionales se observa una importante dispersión: mientras que los paneles iniciados contra determinaciones de agencias mexicanas se excedieron en promedio unos 271 días, este número se reduce a 205 en el caso de Canadá y a 99 en el caso de Estados Unidos. Aún cuando el plazo excedente es importante, se compara favorablemente con la duración de las apelaciones ante las Cortes nacionales

F. La discusión en el ámbito multilateral y el borrador de texto del ALCA

En los preparativos para la conferencia ministerial de Seattle varios países presentaron propuestas de modificación al Acuerdo Antidumping y al Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias. En ambos casos las propuestas fueron presentadas mayoritariamente por países en desarrollo.²⁸ Con respecto al Acuerdo Antidumping, las propuestas fueron tanto de carácter general como específicas para los países en desarrollo. Entre

²⁸ En la Fase 2 del proceso preparatorio los países que presentaron propuestas fueron: Malasia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Egipto, El Salvador, Honduras, India, Indonesia, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka, Uganda, Guatemala, Japón, Kenya, Corea, Nueva Zelanda, Rumania, Jamaica, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Canadá, Nicaragua, y Tailandia.

las primeras pueden distinguirse propuestas para hacer más precisos los criterios, la metodología y los procedimientos de investigación y revisión, así como la determinación del margen de dumping y las cláusulas de acumulación. Entre este tipo de propuestas se destacan las que sugieren limitar la utilización del valor construido para la comparación con el valor normal, precisar conceptos (como “producto similar”) o criterios (tal como el que se utiliza para determinar la existencia de retraso en la creación de una rama nacional), detallar cómo se utilizarán los tipos de cambio para la determinación del margen de dumping, evitar investigaciones repetidas sobre el mismo producto, aplicar compulsivamente el *lesser duty* (hoy en día la normativa multilateral lo sugiere pero no es obligatorio), y precisar el plazo sobre el que se determinará que el volumen de importaciones sujetas a dumping es insignificante. Entre aquellas propuestas orientadas a los PVD se destacan las que sugieren tornar más operativo el Artículo 15 (sobre el trato especial que se le debe otorgar a los PVD en cuanto a la aplicación de medidas antidumping), y elevar tanto el margen de minimis (del 2% al 5%) como el porcentaje de volumen insignificante para las importaciones provenientes de estos países.

En cuanto a las propuestas para modificar el Acuerdo sobre Subsidios, en general se orientan a otorgar mayores beneficios a los PVD. Algunas de las propuestas para los PVD son generales, como la que sugiere incluir como subsidios no recurribles aquéllos orientados al desarrollo económico del país. Otras son más precisas e incluyen no considerar como subsidios prohibidos aquéllos inferiores al 5% del precio fob del producto (la norma multilateral no contiene excepciones referidas al porcentaje sobre el precio fob), y aquéllos que afecten a un país cuya producción representa menos del 3.25% del comercio mundial durante un período menor a cinco años consecutivos (el plazo es de dos años en el acuerdo GATT), elevar del 1% al 2.5% *ad valorem* el nivel de de minimis requerido para finalizar una investigación, incrementar el nivel de minimis (actualmente en el 3%), limitar el CVD a la cuantía en que la subvención sobrepase el nivel de minimis, adoptar disposiciones para no aplicar CVD cuando se trate de importaciones de PVD cuyo volumen sea insignificante (menor al 7%) en forma independiente al nivel acumulativo de importaciones del producto similar de otros PVD, no incluir los préstamos a las exportaciones a tasas por encima de la Libor, y modificar la categoría de PVD para incluir un grupo más amplio de países.

En el contexto de las negociaciones del ALCA subsisten importantes diferencias respecto a subsidios, antidumping y derechos compensatorios. La lectura del borrador del acuerdo (borrador con fecha 3 de julio de 2001) permite realizar algunas observaciones. Por una parte resalta la posición de quienes sostienen que cada una de las partes se reserva el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas en materia de AD a los bienes que se importen de cualquiera de las otras partes, reservándose también el derecho de cambiar o reformar sus disposiciones jurídicas en la materia. El texto alternativo consiste en una adaptación, con modificaciones, de las disposiciones contenidas en la normativa multilateral, en particular en el Artículo VI del GATT y el Acuerdo sobre AD. Algunas de estas modificaciones se relacionan con las propuestas que los PVD hicieron en el marco de los preparativos para la reunión de Seattle. Entre estas propuestas se incluye la determinación del margen de dumping mediante comparación con el costo de producción únicamente en los casos en que los precios de exportación a terceros países no sean representativos (la norma multilateral establece que la comparación se realizará con el precio de exportación a un tercer país o con el costo de producción), y la imposición de un límite (de un año) para iniciar una nueva investigación sobre un mismo producto (a menos que un 75% de la rama de producción nacional solicite una nueva apertura).

Muchas de las modificaciones implican incorporar mayor precisión a la normativa multilateral, y buscan hacerla más exigente. De todos modos, estas modificaciones aún no han sido consensuadas. Entre estas propuestas se destacan las siguientes:

Acumulación

En relación al Artículo 3.3 del Acuerdo AD del GATT, referido a la acumulación de importaciones para evaluar su efecto sobre la producción nacional, el borrador del ALCA establece que se debería excluir de la aplicación de derechos a aquellos países con pequeña participación en el mercado, pero cuyas exportaciones se acumulan con las de los países con gran participación en el mismo. Otra propuesta sugiere que las importaciones de los países socios del ALCA solamente podrán acumularse con importaciones de otras partes del ALCA.

Daño rama nacional

Para la determinación de la existencia de daño importante el borrador incluye el requisito de que la rama de la producción nacional esté incurriendo en pérdidas en el período denunciado (exigencia no incluida en el Acuerdo del GATT). La determinación de daño importante podrá ser una excepción en presencia de utilidades positivas. Asimismo, se establece que para la imposición de derechos AD o CVD se deberá demostrar que las importaciones objeto de dumping o subsidios son la causa principal del daño causado a la industria local (mientras que la normativa multilateral establece que lo que se debe demostrar es que causan daño a la industria local).

Margen de minimis

El borrador del ALCA contempla elevar el margen de de minimis del 2% incluido en el GATT al 5% de precio de exportación, y elevar del 3% al 5% la participación en el mercado interno de las importaciones objeto de dumping para que éstas sean consideradas insignificantes (se incluye también un incremento mayor para las pequeñas economías).

Plazo de los derechos provisorios

Durante el curso de una investigación, un derecho provisional inferior al margen de dumping podrá ser impuesto por un período que no excederá los seis meses (el acuerdo del GATT, en cambio, lo extiende entre seis y nueve meses).

Compromisos de precios: margen de daño

En cuanto a los compromisos de precios para suspender la investigación, el borrador establece que los aumentos de precios acordados no serán superiores a lo necesario para compensar el margen de daño (mientras que el GATT incluye el margen de dumping). Estos incrementos deberán ser, además inferiores al margen de dumping.

Derecho antidumping inferior al margen de dumping

Mientras que el acuerdo del GATT establece que es deseable que el derecho impuesto sobre las importaciones sea inferior al margen de dumping si este basta para eliminar el daño a la rama de producción, una de las propuestas incluidas en el borrador del ALCA exige que sea este derecho inferior el que se imponga.

Supresión de derecho antidumping

El acuerdo del GATT establece que si, a consecuencia de un exámen realizado por las autoridades, éstas determinan que el derecho antidumping no está justificado, el mismo deberá suprimirse inmediatamente. El borrador del ALCA, en cambio, explicita que este derecho deberá ser suprimido cuando el margen de dumping sea de minimis, o que el volumen de importaciones objeto de dumping sea insignificante.

Menor período de vigencia del derecho antidumping

Mientras que el acuerdo del GATT establece que todo derecho antidumping será suprimido a más tardar en cinco años, el borrador del ALCA sugiere acortar ese período a tres años.

Pequeña economía

El borrador del ALCA contiene consideraciones especiales para aquellos miembros que son pequeñas economías. Entre estas consideraciones se destacan aquéllas que proponen no incluir los productos provenientes de pequeñas economías cuando se realiza la evaluación del daño a través de la acumulación de las importaciones, y las que sugieren otorgarles mayores márgenes de minimis.

Por otra parte, el Artículo 19 del texto, aún sujeto a acuerdo entre las Partes, establece que, cuando se conforme la zona de libre comercio y los bienes circulen libres de restricciones, los países renunciarán al uso de medidas antidumping para el comercio recíproco.

IV. Las exportaciones argentinas y sus condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos

A. Las condiciones de acceso de las exportaciones argentinas

Las importaciones que realiza Estados Unidos desde la Argentina pagan un arancel promedio ponderado del 1.8%, levemente superior al correspondiente a las importaciones norteamericanas totales (Cuadro 24). Si bien la proporción de importaciones norteamericanas desde la Argentina gravadas con aranceles superiores al 5% está por debajo del promedio mundial, también lo está la proporción de importaciones provenientes de la Argentina que ingresan sin arancel. El resultado es un arancel promedio ponderado ligeramente superior al mundial. Cerca de dos terceras partes de las importaciones norteamericanas desde la Argentina pagan aranceles positivos pero menores o iguales a 5%.

En comparación con otros países de América Latina las condiciones de acceso de la Argentina al mercado norteamericano muestran resultados mixtos. Mientras que algo más de un cuarto de las exportaciones argentinas ingresa sin pagar aranceles, lo hacen en igual condición más de la mitad de las exportaciones brasileñas. No obstante, el arancel promedio ponderado que grava a las exportaciones de Brasil es más elevado debido a la mayor concentración de aquéllas en el tramo de aranceles mayores a 5 y menores o iguales a 10%.

Cuadro 24

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES SEGÚN TRAMOS ARANCELARIOS, 2000*(porcentaje de las importaciones norteamericanas de cada origen)*

Tramo de AVE ^a	Argentina	Brasil	México ^b	ATPA	CBERA	Mundo
0%	28.09	52.59	34.39	42.79	32.46	34.89
Mayor que 0 y menor o igual a 5%	64.35	33.39	64.99	49.21	30.61	56.05
Mayor que 5 y menor o igual a 10%	2.54	11.28	0.53	1.56	19.96	5.59
Mayor que 10 y menor o igual a 20%	4.07	1.63	0.08	6.33	16.27	2.71
Mayor que 20 y menor o igual a 30%	0.43	0.05	0.01	0.10	0.69	0.67
Mayor que 30 y menor o igual a 40%	0.52	0.22	0.00	0.01	0.00	0.09
Más de 40%	0.00	0.84	0.00	0.00	0.00	0.01
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
AVE Promedio Ponderado	1.76	2.16	0.24	1.25	4.07	1.65
AVE Promedio simple ^c	2.70	2.63	0.75	2.89	2.10	3.39

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Trade DataWeb.**Nota:** ^a AVE=Derechos totales/valor de las importaciones. Calculados a 8 dígitos del SA con datos de comercio del año 2000. Su valor es menor que el AVE NMF por el efecto de las preferencias arancelarias; ^b Incluye capítulos 98 y 99; ^c Promedio simple de los AVE correspondientes a posiciones que el país/región exportó a Estados Unidos en el año 2000.

Como lo muestra el caso de la CBERA, la estructura del comercio por tipo de bienes es un elemento clave para determinar las condiciones de acceso: en efecto, a pesar de las preferencias que otorga la CBERA el arancel promedio ponderado que pagan las exportaciones de los países beneficiarios a Estados Unidos es de más del doble del de la Argentina. Como puede verse en el Cuadro 24, más de un tercio de las exportaciones de los países de la CBERA a Estados Unidos se concentra en tramos de arancel relativamente elevados (mayor que 5% y menor o igual a 20%). México, en cambio, enfrenta condiciones de acceso muy favorables, reflejadas en un arancel promedio inferior al 1% (sea éste ponderado o simple).

Las condiciones de acceso al mercado norteamericano relativamente más desfavorables de Brasil en comparación con las de la Argentina se confirman cuando se distingue entre los productos agropecuarios y el resto (Cuadro 25). Las desfavorables condiciones de Brasil se explican por una relativamente alta participación de exportaciones de productos agropecuarios en los tramos más altos de arancel (más del 8% de las exportaciones brasileñas a Estados Unidos son gravadas con aranceles superiores al 40%).

Cuadro 25

ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES AGROPECUARIOS SEGÚN TRAMOS DEL ARANCEL, 2000*(porcentaje de las importaciones agropecuarias de cada origen)*

Tramo de MFN AVE ^a	Argentina	Brasil	México ^b	ATPA	CBERA	Mundo
0%	38.88	65.38	37.69	69.13	73.20	40.20
Mayor que 0 y menor o igual a 5%	38.69	13.53	59.30	30.61	26.76	54.73
Mayor que 5 y menor o igual a 10%	5.12	2.98	1.89	0.01	0.01	3.36
Mayor que 10 y menor o igual a 20%	13.60	9.32	0.91	0.22	0.01	0.94
Mayor que 20 y menor o igual a 30%	1.69	0.01	0.12	0.00	0.01	0.19
Mayor que 30 y menor o igual a 40%	2.01	0.21	0.00	0.03	0.00	0.52
Más de 40%	0.01	8.57	0.08	0.00	0.01	0.05
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
AVE Promedio Ponderado	3.67	6.07	1.04	0.05	1.94	1.10
AVE Promedio simple ^c	3.91	3.83	1.47	0.94	1.64	4.41

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Trade DataWeb.**Nota:** ^a a ^c ídem cuadro anterior.

Los productos argentinos que enfrentan mayores aranceles promedio son las manufacturas intensivas en recursos naturales (que en el año 2000 representaron apenas un 1.7% de las ventas a Estados Unidos) y los alimentos y bebidas (que contribuyeron con cerca del 25%) (Cuadro 26). En el caso de Brasil y los países de la CBERA y ATPA las manufacturas intensivas en mano de obra no calificada sufren los gravámenes más elevados.

Cuadro 26
ESTADOS UNIDOS: AVE^A SEGÚN CATEGORÍAS ECONÓMICAS
PARA PAÍSES SELECCIONADOS, 2000
(porcentaje)

Categorías Económicas^b	Argentina	Brasil	México^c	ATPA	CBERA	Mundo
Alimentos y Bebidas	3.71	6.36	1.07	0.06	0.02	1.14
Materias Primas Agrícolas	0.03	0.00	0.01	0.00	0.05	0.18
Combustibles	0.59	0.77	0.08	0.20	0.28	0.20
Minerales y Metales	0.12	0.08	0.01	0.00	0.01	0.32
Manufacturas	1.82	2.16	0.22	5.15	6.02	1.94
Manuf. Intensivas en RRNN	4.23	1.77	0.90	0.02	0.01	1.02
Manuf Intensivas en M de O NC	1.72	8.40	0.37	12.84	8.68	8.67
Manuf Int en K hum y tecnol	1.68	0.68	0.17	0.03	0.12	0.93
NCEP	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Total	1.76	2.16	0.24	1.25	4.07	1.65

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Trade DataWeb.

Notas: ^a El AVE surge del cociente entre los derechos totales y el valor de las importaciones del año 2000 para las posiciones arancelarias incluidas en cada categoría económica; ^b Alimentos y bebidas (CUCI 0+1+22+4); Materias primas agrícolas (CUCI 2-22-27-28); Combustibles (CUCI 3); Minerales y metales (CUCI 27+28+68); Manufacturas (CUCI 5+6+7+8-68). Manufacturas intensivas en recursos naturales (52+56+63+64+66). Manufacturas intensivas en mano de obra no-calificada (61+65+82+83+84+85). Manufacturas intensivas en capital humano y tecnología (todas las restantes categorías a dos dígitos, excepto 68); ^c Incluye caps. 98 y 99.

Cuadro 27
ESTADOS UNIDOS: CONDICIONES DE ACCESO DE LAS PRINCIPALES IMPORTACIONES
NORTEAMERICANAS DESDE LA ARGENTINA, 2000

Rank.	Código SA	Descripción	Import nortea desde Argentina (prom 98-99) (miles US\$)	Particip. en import. Norteam. totales desde Arg. (en %)	AVE NMF (2000)	Elegibles SGP
1	27090010	Petroleum oils and oils from bituminous minerals, crude, testing under 25 degrees A.P.I.	220 246.85	9.33	0.3	Países Menos desarrollados
2	41043940	Upholstery leather, of bovine and equine leather, nesi, without hair on, parchment-dressed or prepared after tanning	164 162.74	6.96	2.8	Elegible (excluido Argentina)
3	27090020	Petroleum oils and oils from bituminous minerals, crude, testing 25 degrees A.P.I. or more	158 168.76	6.70	0.6	Países Menos desarrollados
4	27100015	Motor fuel, from petro oils and bitumin. minrils, o/than crude, or preps. 70%+ by wt. from petro. Oils	102 969.36	4.36	2.3	Países Menos desarrollados
5	41043140	Upholstery leather, of bovine and equine leather, without hair on, full grains and grain splits, parchment-dressed or prepared after tanning	66 958.64	2.84	2.8	Elegible (excluido Argentina)
6	27100018	Motor fuel blending stock, from petro oils and bitumin. minrils, o/than crude, or preps. 70%+ by wt. From petro. oils	62 344.95	2.64	2.5	Países Menos desarrollados
7	20097000	Apple juice, concentrated or not concentrated	60 345.68	2.56	0	No elegible
8	94019050	Parts of seats (o/than of 9402) nesoi, o/than of cane etc, rubber or plastics or of wood	51 473.84	2.18	0	No elegible
9	10051000	Seed corn (maize)	43 593.78	1.85	0	No elegible
10	3042060	Frozen fillets of fresh-water fish, flat fish, etc., nesi	42 093.48	1.78	0	No elegible
Total (1)			972.358.07	41.20	1.13	

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Tariff database 2000 y PC-TAS 1995-1999.

Nota: ^a En el caso del AVE NMF, es el promedio simple de los correspondientes a los 10 productos.

Como puede verse en el cuadro 27, los diez principales productos de exportación de la Argentina a Estados Unidos enfrentan aranceles relativamente bajos (incluyendo los equivalentes arancelarios) y ninguno de ellos se beneficia de trato favorable bajo el GSP. Estos productos representan algo más del 40% de las exportaciones argentinas totales a Estados Unidos. No obstante, en otros productos de interés para la Argentina los aranceles resultan prácticamente prohibitivos, lo que resulta en una importante represión del comercio.

Algunos productos de interés para la Argentina –como los cueros, los cereales, los pescados y las oleaginosas- enfrentan una estructura arancelaria escalonada, gravando con alcúotas relativamente mayores a los bienes finales e intermedios. Algunos productos con AVE NMF superiores al 100% son de interés para la Argentina. (Cuadro 28).

Cuadro 28
ESTADOS UNIDOS: ESCALONAMIENTO ARANCELARIO
PARA ALGUNOS PRODUCTOS DE INTERÉS PARA LA ARGENTINA, 2000

Productos	Arancel AVE NMF (en %)	Importaciones de EEUU desde la Argentina (miles US\$ 1998-1999)
Cueros		
Crudos	0	67
Curtidos	2	680
Teñidos	3.8	4 221
Preparados	3.3	252 692
Manufacturas	10.7	26 331
Cereales		
Semilla de maíz	0.7	43 594
Harina de maíz	2	4
Copos de maíz	7	11
Pescados		
Frescos, enfiados o congelados	0.7	55 830
Semiprocesados	2	994
Preparados	7	840
Oleaginosas		
Habas de soja	0	6 975
Aceite de soja en bruto	19.1	0

Fuente: Elaboración propia en base a USITC Tariff Database 2000.

Finalmente, el Cuadro 29 muestra cómo afecta la protección arancelaria de Estados Unidos a las exportaciones argentinas según su índice de VCR. Como puede verse, casi un cuarto de las exportaciones argentinas a Estados Unidos con un índice de VCR > 0 enfrenta una protección arancelaria superior al promedio. Tal es el caso de productos como Legumbres y frutas (que contribuye con 8.2% de las exportaciones totales a Estados Unidos), Azúcar y sus preparados (3.6%) y tabaco (1.9%). Varios de estos productos están además sujetos a contingentes arancelarios, que de acuerdo a estimaciones de la Consejería Agrícola en Washington para 1998 afectaban a cerca del 22% de las exportaciones agrícolas de la Argentina hacia Estados Unidos.

Cuadro 29
EXPORTACIONES ARGENTINAS A ESTADOS UNIDOS: VCR Y PROTECCIÓN ARANCELARIA, 2000
(porcentaje)

Exportaciones a EEUU	Protección Arancelaria (AVE NMF) en Estados Unidos	
	Mayor al promedio	Menor o igual al promedio
VCR > 0	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 18.6% Principales capítulos CUCI: Legumbres y frutas (8.2%); Azúcares (3.6%); Tabaco (1.9%); Café, té, cacao (1.3%); Productos lácteos (1%); Semillas y frutos oleaginosos (1%);	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 64.2% Principales capítulos CUCI: Petróleo (25.9%); Cuero y sus manufacturas (12.5%); Carne y preparados (5.3%); Hierro y acero (4.9%); Pescados (3.8%); Muebles y sus partes (3.2%); Metales no ferrosos (1.8%); Cereales (1.5%); Aceites y grasas (1.1%); Manufacturas de caucho (1%);
VCR < 0	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 2.5% Principales capítulos CUCI: : Productos químicos orgánicos (1.8%)	Participación en las exportaciones a Estados Unidos: 14.7% Principales capítulos CUCI: Vehículos automotores (1.7%); Otro equipo de transporte (1.7%); Otros (1.7%); Maquinaria y equipo industrial (1.6%); Maquinaria y equipo generador (1.6%); Materias y productos químicos (1.3%);

Fuente: Elaboración propia en base a PC-TAS 1995-99 y USITC Tariff Dataweb.

Nota: Capítulos CUCI Rev 3 (2 dígitos). Índices de VCR según promedio del período 1997-1999. Exportaciones argentinas a Estados Unidos correspondientes al período 1998/99. El promedio AVE NMF (2000) es 5.5%.

En el caso de la Argentina, la utilización efectiva del SGP cayó durante la segunda mitad de los noventa (Cuadro 30). En efecto, mientras que durante la primera parte del decenio un 25% de las exportaciones argentinas se beneficiaron del SGP, hacia fines de la década la cobertura era inferior al 7% (bienio 1999-2000). Si se considera el universo de productos elegibles para el SGP, mientras que cerca del 70% de las exportaciones argentinas de productos elegibles hicieron uso efectivo de las preferencias en el año 1995, en el año 2000 la utilización efectiva cayó al 36%. La principal razón es que muchos productos elegibles fueron excluidos del trato preferencial por exceder el límite de necesidad de competencia.

Cuadro 30
EXPORTACIONES ARGENTINAS A ESTADOS UNIDOS BAJO EL SGP
(millones de dólares y porcentaje)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995/2000
Elegibles para el SGP	723.2	529.9	680.2	732.1	586.0	606.4	3 857.7
Efectivamente beneficiadas por el SGP	515.7	387.9	396.1	372.1	181.8	217.8	2 071.5
No beneficiados por SGP por:							
Superar el límite de necesidad de competencia	161.2	88.9	145.4	212.4	303.3	299.5	1 21
Sanciones 1997	0.0	0.0	72.4	123.7	93.6	69.2	0.7
Razones administrativas	46.2	53.1	66.3	24.0	7.3	19.8	358.8
Total	207.4	142.0	284.0	360.0	404.2	388.5	216.8
Total exportaciones argentinas a Estados Unidos	1 761.3	2 279.0	2 228.0	2 231.0	2 598.0	3 102.0	14 199.3
Porcentaje sobre el total de exportaciones argentinas a Estados Unidos:							
Elegibles SGP	41.1	23.3	30.5	32.8	22.6	19.5	27.2
Efectivamente Beneficiadas SGP	29.3	17.0	17.8	16.7	7.0	7.0	14.6
No beneficiadas SGP	11.8	6.2	12.7	16.1	15.6	12.5	12.6
Porcentaje sobre el total de exportaciones a Estados Unidos no beneficiadas por el SGP:							
Superar el límite de necesidad de competencia	77.7	62.6	51.2	59.0	75.0	77.1	67.8
Sanciones 1997 ^a	0.0	0.0	25.5	34.3	23.1	17.8	20.1
Cuestiones administrativas	22.3	37.4	23.3	6.7	1.8	5.1	12.1
Porcentaje sobre el total de exportaciones a Estados Unidos elegibles para el SGP:							
Efectivamente Beneficiadas SGP	71.3	73.2	58.2	50.8	31.0	35.9	53.7
No beneficiadas SGP	28.7	26.8	41.8	49.2	69.0	64.1	46.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de América del Norte y Asuntos Hemisféricos – MRECyC.

Nota: ^a 25% si se considera el período 1997/2000.

Algo más de la mitad de las exportaciones argentinas a Estados Unidos de productos elegibles para el SGP durante el período 1995/2000 no han recibido tratamiento preferencial. De ese total, dos tercios superaron el límite de necesidad de competencia, 20% se vio afectado por las sanciones aplicadas en 1997 y el 12% remanente no obtuvo los beneficios debido a razones administrativas (los exportadores prefirieron abonar el arancel de NMF en lugar de tramitar los beneficios del SGP). El SGP es relevante para productos como el cacao y sus preparaciones, las preparaciones alimenticias diversas, los barcos y otros artículos flotantes, las manufacturas diversas, los productos químicos inorgánicos, las manufacturas metálicas, los vehículos y las manufacturas de cerámica, piedra y vidrio (Cuadro 31). En todos estos casos el porcentaje de exportaciones beneficiado con preferencias en el año 2000 superó el 80%.

Cuadro 31
ESTADOS UNIDOS: IMPORTACIONES DESDE LA ARGENTINA SEGÚN PROGRAMAS, 2000
(millones de dólares y porcentaje)

Capítulo SA	% bajo SGP	% bajo NMF	Valor de importación. (en mill de US\$)	% sobre el total de importaciones
01 – Animales vivos	-	100.00	6.3	0.2
02 – Carne y despojos comestibles	-	100.00	51.2	1.6
03 – Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	0.33	99.67	99.5	3.0
04 – Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; product.	-	100.00	71.4	2.2
05 – Los demás productos de origen animal no expresados ni comprend.	7.69	92.31	4.3	0.1
06 – Plantas vivas y productos de la floricultura	-	-	-	-
07 – Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	20.00	80.00	8.3	0.3
08 – Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos) melón	0.98	99.02	67.4	2.0
09 – Café, té, yerba mate y especias	0.96	99.04	34.4	1.0
10 – Cereales	-	100.00	40.0	1.2
11 – Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina	50.00	50.00	3.3	0.1
12 – Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos	-	100.00	39.7	1.2
13 – Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	-	-	-	-
14 – Materias trenzables y demás productos de origen vegetal no expr.	-	100.00	0.3	0.0
15 – Grasas y aceites animales o vegetales; productos de sudeshoblam.	20.00	80.00	18.2	0.6
16 – Preparaciones de carne pescado o de crustáceos moluscos o demás	-	100.00	69.1	2.1
17 – Azúcares y artículos de confitería	59.69	40.31	42.6	1.3
18 – Cacao y sus preparaciones	100.00	-	3.6	0.1
19 – Preparaciones a base de cereales harina almidón, fécula o lec.	16.67	83.33	2.0	0.1
20 – Preparaciones de hortalizas, frutos u otros frutos o demás part.	0.47	99.53 140.5	4.3
21 – Preparaciones alimenticias diversas	100.00	-	5.0	0.2
22 – Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	18.57	81.43	46.3	1.4
23 – Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; aliment.	11.11	88.89	3.0	0.1
24 – Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	-	100.00	35.7	1.1
25 – Sal; azufre; tierras y piedras; yesos cales y cementos	-	100.00	3.3	0.1
26 – Minerales metalíferos escorias y cenizas	-	-	-	-
27 – Combustibles minerales aceites minerales y productos de su des	0.06	99.94	1.137.2	34.4
28 – Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos	95.83	4.17	15.9	0.5
29 – Productos químicos orgánicos	42.74	57.26	43.3	1.3
30 – Productos farmacéuticos	-	100.00	9.9	0.3
31 – Abonos	-	100.00	0.3	0.0
32 – Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigm.	5.26	94.74	6.3	0.2
33 – Aceites esencial y resinoides; preparaciones de perfumería	1.90	98.10	34.7	1.1
34 – Jabón, agentes de superficie orgánicos preparaciones para lava.	-	100.00	2.0	0.1
35 – Materias albuminóideas; productos a base de almidón o de fécula	48.84	51.16	14.2	0.4
36 – Pólvoras y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforos (cerill.)	-	-	-	-
37 – Productos fotográficos o cinematográficos	40.00	60.00	3.3	0.1
38 – Productos diversos de las industrias químicas	90.91	9.09	7.3	0.2
39 – Plástico y sus manufacturas	65.82	34.18	26.1	0.8
40 – Caucho y sus manufacturas	20.00	80.00	36.4	1.1
41 – Pieles (excepto la peletería) y cueros	-	100.00	269.0	8.1
42 – Manufacturas de cuero; artículos de talabartería o guarniciones	39.06	60.94	21.2	0.6
43 – Peletería y confecciones de peletería; peletería facticia	9.09	90.91	3.6	0.1
44 – Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	8.00	92.00	24.8	0.8
45 – Corcho, sus manufacturas	-	-	-	-
46 – Manufacturas de espartería o cestería	-	-	-	-

Cuadro 31 (conclusión)

Capítulo SA	% bajo SGP	% bajo NMF	Valor de importaciones (en mill de US\$)	% sobre el total de importaciones
47 – Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas	-	-	-	-
48 – Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa de papel o cartón	40.00	60.00	1.7	0.1
49 – Productos editoriales de la prensa y de las demás industrias gráficas	-	100.00	2.6	0.1
50 – Seda	-	-	-	-
51 – Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	-	100.00	0.7	0.0
52 – Algodón	-	100.00	0.7	0.0
53 – Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos	-	-	-	-
54 – Filamentos sintéticos o artificiales	-	100.00	3.0	0.1
55 – Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	-	100.00	0.7	0.0
56 – Guata fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles	-	-	-	-
57 – Alfombras y demás revestimientos para el suelo de materia textil	-	100.00	0.3	0.0
58 – Tejidos especiales; superficies textiles con mechón insertado;	-	-	-	-
59 – Telas impregnadas recubiertas revestidas o estratificadas	-	-	-	-
60 – Tejidos de punto	-	-	-	-
61 – Prendas y complementos (accesorios) de vestir de punto	-	100.00	1.0	0.0
62 – Prendas y complementos (accesorios) de vestir excepto los de	-	100.00	1.0	0.0
63 – Los demás artículos, los textiles confeccionados; juegos; prenda.	-	100.00	2.0	0.1
64 – Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos	-	100.00	3.0	0.1
65 – Sombreros, demás tocados y sus partes	-	100.00	0.3	0.0
66 – Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones bastones asiento	-	-	-	-
67 – Plumasy plumón, preparados y artículos de plumas o plumón ;flore.	-	100.00	0.3	0.0
68 – Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento amianto (asbesto)	80.00	20.00	5.0	0.2
69 – Productos cerámicos	1.61	98.39	20.5	0.6
70 – Vidrio y sus manufacturas	33.33	-	1.0	0.0
71 – Perlas finas (naturales) o cultivadas piedras preciosas o semip.	52.38	66.67 47.62	6.9	0.2
72 – Fundición hierro y acero	-	100.00	143.1	4.3
73 – Manufac de fundición hierro o acero	2.14	97.86	46.3	1.4
74 – Cobre y sus manufacturas	58.82	41.18	5.6	0.2
75 – Níquel y sus manufacturas	-	-	-	-
76 – Aluminio y sus manufacturas	9.09	90.91	123.6	3.7
78 – Plomo y sus manufacturas	-	-	-	-
79 – Cinc y sus manufacturas	-	-	-	-
80 – Estaño y sus manufacturas	-	-	-	-
81 – Los demás metales comunes; cermets; manufacturas de estas mater.	-	100.00	0.3	0.0
82 – Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos	42.86	57.14	2.3	0.1
83 – Manufacturas diversas de metal común	88.89	11.11	5.9	0.2
84 – Reactores nucleares calderas máquinas aparatos y artefactos	12.57	87.43	63.1	1.9
85 – Máquinas aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos	71.43	28.57	13.9	0.4
86 – Vehículos y material para vías férreas o similares y sus partes	-	-	-	-
87 – Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos	81.74	18.26	38.0	1.2
88 – Aeronaves, vehículos espaciales y sus partes	-	100.00	1.0	0.0
89 – Barcos y demás artefactos flotantes	100.00	-	8.3	0.3
90 – Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía y cinematografía	27.27	72.73	3.6	0.1
91 – Aparatos de relojería y sus partes	-	-	-	-
92 – Instrumentos musicales; sus partes y accesorios	-	100.00	0.3	0.0
93 – Armas, municiones y sus partes y accesorios	-	100.00	4.3	0.1
94 – Muebles; mobiliario médico-quirúrgico; artículos de cama y simil	0.53	99.47	188.7	5.7
95 – Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes	23.08	76.92	4.3	0.1
96 – Manufacturas diversas	100.00	-	0.7	0.0
97 – Objetos de arte o colección y antigüedades	-	100.00	8.9	0.3
98	-	100.00	128.9	3.9
99	-	100.00	10.9	0.3
	6.97	93.03	3 305.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de USITC Trade DataWeb.

En el caso de la Argentina, en 1997 se excluyó un número de productos de los beneficios como consecuencia de una investigación iniciada bajo la sección 301 de la ley de comercio de Estados Unidos que concluyó que existían deficiencias en el régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual.²⁹ Como resultado, los productos retirados del sistema (117 posiciones entre las que se cuentan ciertos productos químicos, algunos metales y ciertos productos agrícolas –róbalo congelado, concentrados de proteínas lácteas, ajo, anchoas y azúcar-) pasaron a abonar el arancel de NMF. Tomando como referencia el año 1995 (tomado como base para adoptar la acción), los productos excluidos representaron cerca de \$280 millones de dólares en exportaciones (alrededor del 50% de las exportaciones a Estados Unidos efectivamente beneficiadas por el SGP en ese año). Si se excluyen de la lista los productos que actualmente tienen un arancel de NMF igual a cero, la sanción aplicada en 1997 incluye 90 posiciones arancelarias sin preferencias. Para estas 90 posiciones el valor exportado en el año 2000 fue un 70% inferior al registrado en 1995 (las exportaciones argentinas totales a Estados Unidos crecieron en el mismo período en un 75.5%). Parte de esta reducción puede atribuirse, en consecuencia, al impacto de las sanciones, especialmente en el caso de productos con arancel NMF relativamente alto (como el caso del azúcar). Las exportaciones de varios productos de la industria química y conexas que se colocaban en el mercado norteamericano en condiciones preferenciales se interrumpieron desde entonces.

Por otra parte, las exportaciones argentinas también se ven afectadas por medidas de alivio comercial aplicadas por Estados Unidos. En las últimas dos décadas se iniciaron quince casos de investigación sobre antidumping y CVD en exportaciones argentinas, de los cuales ocho fueron iniciados en los noventa. Sobre los quince casos iniciados sólo ocho investigaciones culminaron en la aplicación de medidas, de los cuales solamente cuatro (sobre antidumping) se encuentran vigentes en la actualidad (dos de ellos iniciados en los ochenta). Todos los casos vigentes fueron reconfirmados en sendas revisiones a fines de la década. Los AD vigentes afectan exclusivamente productos siderúrgicos (Cuadro 32).

Cuadro 32
ESTADOS UNIDOS: INVESTIGACIONES AD Y CVD SOBRE
EXPORTACIONES ARGENTINAS, 1980-1999

Año	Producto	AD/CVD	Estado actual
1980	Leather garments	CVD	---
1982	Wool	CVD	---
1982	Carbon steel wire rod	CVD	---
1983	Carbon steel products	CVD	---
1983	Carbon steel wire rod	AD	---
1984	Oil country tubular goods	CVD	---
1984	Oil Country tubular goods	AD	---
1984	Carbon steel cold rolled sheet	AD	---
1984	Barbed wire and barbless wire strand	AD	Renovado en 1999
1984	Textile products	CVD	---
1985	Oil country tubular goods	AD	---
1988	Welded carbon steel pipe and tube (LWR)	AD	---
1988	Carbon steel line pipe	CVD	---
1988	Carbon steel standard pipe	CVD	---
1988	Light walled rectangular tubing	CVD	Renovado en 2000
1988	Welded carbon steel pipe and tube prod	CVD	---
1988	Welded carbon steel pipe and tube (HWR)	CVD	---
1990	Leather goods	CVD	---
1990	Silicon metal	AD	---
1990	Steel wire rope	AD	---
1991	Ball bearings	AD	---
1992	Ferrosilicon	AD	---
1992	Cold-rolled carbon steel flat products	AD	---
1994	Oil country tubular goods	AD	Renovado en 2001
1994	Line and pressure pipe	AD	Renovado en 2001
1999	Cold-rolled flat-rolled carbon-quality steel products	AD	---

Fuente: ITA.

Los equivalentes arancelarios de los derechos aplicados oscilan entre el 25% y el 82% (CNCE, 1999). Aunque los productos siderúrgicos representan sólo el 5% de las exportaciones argentinas totales, el acceso a Estados Unidos es de vital importancia para el sector ya que constituye su principal mercado de destino (en el año 2000 el 23% de las exportaciones de metales y sus manufacturas se destinaron a Estados Unidos). Los productos siderúrgicos representan el 10% de las exportaciones argentinas al mercado norteamericano. Por su parte,

²⁹ El gobierno argentino argumentaba que su legislación era compatible con el acuerdo TRIPs. De hecho, sólo en el año 2000 Estados Unidos inició consultas en torno a este tema en el ámbito de la OMC.

excluyendo los casos recientes de la miel y la siderurgia (que se analizan más abajo), la aplicación de CVD sólo afectó exportaciones argentinas durante los ochenta: hay un solo caso que se inició en 1990 (relativo a cueros) y que ya no se encuentra vigente. A diferencia de los AD, los CVD afectaron no sólo al sector siderúrgico sino también a las exportaciones de textiles, cueros y lana.

Más recientemente, la Argentina ha sido objeto de investigaciones sobre dumping y subsidios en miel y productos de acero plano laminados en caliente que se analizan en la sección siguiente.

B. Las condiciones de acceso para productos argentinos seleccionados³⁰

1. Maní y subproductos

Estados Unidos concedió una cuota arancelaria para la importación de maní a partir de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Unas 53.000 toneladas de maní con cáscara pueden ingresar pagando un arancel específico reducido de 9.35 centavos por kilo (equivalente a un AVE NMF de 11.4%), en tanto que fuera de la cuota el arancel es de 163.8%. Por su parte, el maní sin cáscara, preparado o preservado enfrenta dentro de la cuota un arancel específico de 6.6 centavos por kilo (equivalente a un AVE NMF de 7.7%) y un arancel del 131.8% fuera de la cuota.

El 83% de la cuota está actualmente asignado a Argentina (43.901 toneladas) mientras que la cantidad restante está disponible para los demás países sin asignación específica.³¹ En el período 1996-2000 la cuota fue utilizada en su totalidad, tanto la parte argentina como la disponible para el resto de los países (Cuadro 33).

Cuadro 33

ESTADOS UNIDOS: UTILIZACIÓN DE LA CUOTA ARANCELARIA DE MANÍ Y SUBPRODUCTOS
(porcentaje)

	1996	1997	1998	1999	2000
Maní:					
Argentina	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Resto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Manteca y pasta de maní:					
Argentina	ND	ND	ND	51.7	47.0
Canadá	ND	ND	ND	99.8	100.0
Beneficiarios SGP	ND	ND	ND	56.8	41.9
Resto	ND	ND	ND	40.9	31.7
Total	95.5	97.6	92.0	84.8	87.10

Fuente: Elaboración propia en base a datos de US Custom y OMC.

Nota: ND: no disponible.

La cuota es administrada por USTR, pero las importaciones que hace Estados Unidos pueden realizarse sin certificados de origen reconocidos por la Argentina. Según información de las autoridades argentinas, menos de la mitad del maní ingresado en el marco de la cuota argentina durante el período 1995-2000 lo hizo con certificados reconocidos por las autoridades locales (ver Cuadro 34).

Argentina ha reclamado a USTR, US Customs y USDA para que se exijan certificados de origen emitidos por las autoridades argentinas, pero hasta el momento no obtuvo una respuesta favorable. Las autoridades norteamericanas se niegan a cambiar sus procedimientos en tanto no se demuestre fehacientemente que el maní importado no es de origen argentino. Incluso en febrero de 1998 se llegó a recurrir al mecanismo de solución de controversias de la OMC, solicitando consultas bilaterales con el argumento de que el sistema de administración

³⁰ Esta sección se elaboró en base a información provista por la Consejería Agrícola en Washington, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, US Department Commerce y USITC.

³¹ El contingente arancelario de maní se fue incrementando entre 1995 y 2000 de manera de cumplimentar con las condiciones de acceso mínimo (5% del consumo doméstico con base 1986/88).

de la cuota arancelaria de maní representa un menoscabo de las concesiones. En la reunión del Comité Consultivo Agroalimentario Bilateral de septiembre del año 2000 USDA señaló que sólo modificaría el sistema de administración de la cuota para maní en el marco de la próxima rueda de negociaciones comerciales multilaterales.

Cuadro 34
ESTADOS UNIDOS: USO DE LA CUOTA ARANCELARIA DE MANÍ Y SUBPRODUCTOS EN BASE A CERTIFICADOS DE ORIGEN EMITIDOS POR LA AUTORIDAD ARGENTINA
(en porcentaje)

Año	Cuota (tn)	Ingresado con certificado de origen reconocido por el gobierno argentino	Porcentaje
1995	26 341	12 470	47
1996	29 853	5 325	18
1997	33 365	14 701	44
1998	36 877	22 825	62
1999	40 388	17 686	44
2000	43 901	25 015	57

Fuente: Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en Washington en base a US Customs Service y Dirección de Mercados Agroalimentarios de la SAGPyA.

La cuota para manteca y pasta de maní asciende actualmente a las 20.000 toneladas, de las cuales el 72% es asignado a Canadá (14500 toneladas), 18% a Argentina (3650 toneladas), 1600 toneladas para los beneficiarios del SGP y 250 toneladas para el resto de los países. Dentro de la cuota la manteca y pasta de maní no paga arancel, pero fuera de la cuota el arancel es de 131.8%. A diferencia del caso del maní, la Argentina no llega a cubrir su cuota (ver Cuadro 33).

México tiene cuota arancelaria con arancel cero para maní, la que una vez cubierta paga el arancel de NMF (163.8%). Sin embargo, por los compromisos del NAFTA el contingente debe crecer hasta 2007 cuando no tendrá límite de cantidad. La manteca y pasta de maní, por su parte, ingresan con arancel cero sin límite en tanto se fabriquen con maní mexicano.

2. Carnes bovinas (frescas, enfriadas y congeladas)

En agosto de 1997 el gobierno norteamericano autorizó el ingreso de 20.000 toneladas anuales de carne argentina fresca, luego de haber sido declarada Argentina como país libre de aftosa por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y cumplimentado los trámites de elegibilidad (véase Recuadro 1 para más detalle).

La cuota había sido otorgada en el marco de la Ronda Uruguay, pero el acceso efectivo estuvo restringido por la existencia de una veda sanitaria que regía desde 1930, cuando Estados Unidos adoptó una política de “riesgo cero” en el caso de la fiebre aftosa. Ese reconocimiento permitió el acceso de las carnes argentinas al circuito no aftósico donde los precios tradicionalmente se ubican entre un 30% y 50% por encima del vigente en el circuito aftósico.³²

Estados Unidos es el principal mercado de importación de carnes rojas (un promedio de 1 millón de toneladas anuales durante el período 1995-2000), las que provienen en su mayor parte de Australia y Nueva Zelanda (en conjunto estos dos países tienen asignado el 85% del total de la cuota arancelaria) (Cuadro 17). Sin embargo, Australia y Nueva Zelanda no alcanzan a cubrir su cuota dado que aparentemente les resulta más conveniente colocar sus carnes en Asia, un mercado de alto dinamismo y menores costos de transporte. La utilización de la cuota argentina fue aumentando hasta alcanzar el 100% en 1999, año en el que se exportaron unas 7.000 toneladas adicionales que pagaron un arancel extracuota del 27.2% (*ad valorem*) (Cuadro 35). Ante esta situación los exportadores argentinos reclamaron el incremento de la cuota a través de la reasignación de los saldos no utilizados por los demás países, que en promedio para el período 1996-2000 fue de un 30% del nivel permitido (esto representa una cantidad diez veces mayor que la cuota argentina). Las cuotas, sin embargo, no se reasignan.

³² Los diez principales importadores de carne bovina representan el 90% del comercio internacional, de los cuales sólo el 30% es realizado por países que siguen una política de riesgo mínimo (incluyendo a la UE, Brasil, la ex URSS y Egipto, entre otros) (Consejería Agrícola en Washington).

Recuadro 1

**ACCESO DE CARNES BOVINAS (FRESCAS, ENFRIADAS Y CONGELADAS)
AL MERCADO NORTEAMERICANO³³
PROCESO DE DETERMINACIÓN DE LA ELEGIBILIDAD PARA EXPORTAR A EEUU**

Organismos intervinientes:

FSIS – Food Safety and Inspection Service

APHIS – Animal and Plant Health Inspection Service

- Debe producirse con **estándares equivalentes a los vigentes en Estados Unidos.**
- Debe proceder de **países y plantas autorizados para exportar** a Estados Unidos.
- Estados Unidos aplica una **política de “riesgo cero”**, con lo cual prohíbe el ingreso de carnes provenientes de países afectados por enfermedades.
- Tras el **pedido formal**, el primer paso es **evaluar el sistema de inspección del país** (leyes y reglamentaciones del país de origen) focalizando en cinco áreas de riesgo: contaminación, enfermedades, procesamiento, residuos, *compliance* y fraude económico.
- Luego, si se aprueba satisfactoriamente la etapa de revisión documental, se envía una **misión técnica para evaluar *in situ*** las cinco áreas de riesgo y otros aspectos como las plantas y equipamiento, los programas de entrenamiento y las operaciones dentro de la planta.
- **Si FSIS juzga que el sistema de inspección sanitaria es equivalente al norteamericano, entonces el país se convierte en elegible** para exportar hacia Estados Unidos. Actualmente son 33 los países elegibles para exportar carne vacuna. Los exportadores interesados **deben gestionar la certificación previa ante las autoridades nacionales correspondientes**, que asumen la responsabilidad de realizar inspecciones cotidianas.
- FSIS **revisa periódicamente las inspecciones**, siendo que la frecuencia depende del desempeño histórico de cada país.
- Para proteger el stock de ganado, **APHIS restringe el ingreso de ciertos productos en caso de comprobarse enfermedades animales** en el país de origen. **Por ejemplo, los países afectados por “rinderpest” o aftosa** no pueden exportar carne fresca, enfriada o congelada. Solamente pueden hacerlo en forma procesada de acuerdo a los requerimientos de APHIS.
- Los inspectores de FSIS inspeccionan muestras cuando ingresan a Estados Unidos controlando los etiquetados de los contenedores y de los paquetes para garantizar que los mismos cumplan con los requisitos norteamericanos.
- Los costos incurridos en el proceso de autorización deben ser solventados por los exportadores.
- Las carnes procesadas no enfrentan restricciones fitosanitarias, pero igualmente están sujetas a inspecciones sanitarias periódicas con el objetivo de demostrar que el procesamiento adoptado permite eliminar las enfermedades.

Fuente: Elaboración propia en base a información de USDA.

En agosto de 2000 (tres años después de la apertura del mercado norteamericano para las carnes argentinas) la SAGPyA y el SENASA suspendieron en forma unilateral la certificación de las exportaciones de carnes frescas, enfriadas y congeladas a Estados Unidos (y también a Canadá) debido a la detección de focos de fiebre aftosa en ganado vacuno. Esto se tradujo en una menor utilización de la cuota arancelaria durante el año 2000. Recién hacia fines de ese año se reabrió el mercado norteamericano luego de conocerse el informe favorable de APHIS.

³³ Los mismos procedimientos se realizan para la autorización de otras carnes y aves.

Cuadro 35

**ESTADOS UNIDOS: DISTRIBUCIÓN Y UTILIZACIÓN
DE LA CUOTA ARANCELARIA DE CARNE BOVINA**
(miles de toneladas y porcentajes)

Países	Cantidad disponible (000 tons)	%	Grado de utilización (%)				
			1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	20 000	2.87	ND	25.0	33.0	100.0	62.3
Australia	378 214	54.29	ND	ND	ND	82.6	73.7
Japón	200	0.03	ND	ND	ND	1.2	7.6
Nueva Zelanda	213 402	30.63	ND	ND	ND	100.0	84.0
Uruguay	20 000	2.87	ND	ND	ND	81.6	98.7
Otros países	64 805	9.30	ND	ND	ND	35.4	31.4
Total	696 621	100.00	59.0	66.5	70.8	82.9	71.5

Fuente: Elaboración propia en base a información del US Custom Service y OMC.

Los inconvenientes surgieron nuevamente en marzo de 2001, cuando las autoridades argentinas suspendieron los envíos a Estados Unidos (además de a Canadá y Chile, entre otros del circuito no aftósico) ante el surgimiento de nuevos brotes de la fiebre aftósica. Por su parte, el gobierno norteamericano determinó la prohibición de importaciones de carnes bovinas (frescas, enfriadas y congeladas) provenientes de Argentina. Para abrir nuevamente el mercado norteamericano a las carnes argentinas se requerirá en su momento una inspección técnica de la APHIS. Si bien la campaña de vacunación ha reducido los focos de aftosa, las autoridades de Estados Unidos exigen como requisito para levantar la prohibición que no se registre ningún brote infeccioso en un período de doce meses. No obstante, el gobierno argentino ha solicitado a Estados Unidos que permita la reanudación de exportaciones de carnes provenientes de zonas libres de la enfermedad, basándose en los acuerdos de la OMC. APHIS en su momento presentó una propuesta de reglamentación de la regionalización definiendo diferentes categorías de riesgo, pero hasta el momento ésta no llegó a concretarse.

Por otra parte, SAGPyA/SENASA junto a USDA finalizaron el programa para certificar las carnes argentinas como *Certified Argentine Angus Beef*. USDA clasifica oficialmente la carne norteamericana pero no tiene autoridad legal para hacerlo con la carne importada (sólo medias reses), lo cual generaba inconvenientes para la comercialización (se distribuye como *ungraded* y cotiza a menor precio).

3. Carne ovina

Las autoridades sanitarias norteamericanas llevaron a cabo un análisis cuantitativo de riesgo que fue aceptado, lo cual se espera que habilite el ingreso de carne ovina a ese mercado. La admisión del APHIS exigió que el producto cumpla con las mismas condiciones de acceso que la carne bovina fresca, es decir que sea deshuesada, lo cual reduce su valor comercial. La propuesta de las autoridades argentinas de que la carne ovina pueda ingresar con hueso debido al *status* sanitario de la Patagonia sigue en estudio por parte del APHIS. Los exportadores argentinos han solicitado que el gobierno negocie con su par norteamericano una cuota de importación para carnes ovinas (con y sin hueso) provenientes de Argentina. Actualmente no existen cuotas para este producto.

4. Carne aviar

La Argentina está considerada por las autoridades sanitarias norteamericanas como un país con existencia de la enfermedad de Newcastle, razón por la cual están restringidas las importaciones de aves no cocidas provenientes de este origen. Las negociaciones para el reconocimiento de la Argentina como país libre de esta enfermedad se iniciaron a mediados de 1996. A fines de 2000 se realizó una visita técnica. La autorización para el ingreso de carne aviar será un trámite prolongado porque luego de la aprobación sanitaria del USDA se inicia un proceso interno (que se abre para comentarios del sector privado) y lleva alrededor de un año.

5. Frutas, verduras y hortalizas

Las exportaciones argentinas de frutas, verduras y hortalizas enfrentan varias barreras que dificultan su acceso al mercado norteamericano, destacándose los relativamente altos aranceles (en varios casos, estacionales), la exigencia del requisito de licencia previa, el cumplimiento de regulaciones, los puertos restringidos y los tratamientos específicos requeridos para ciertos productos. La principal limitante fitosanitaria es la plaga de la mosca de los frutos. Además, existen productos que tienen prohibido el acceso al mercado norteamericano.

Uno de los mayores inconvenientes para los exportadores consiste en las demoras incurridas por las autoridades norteamericanas para la realización de los análisis de riesgo necesarios para autorizar el ingreso de esta clase de productos. Este proceso puede demorar años, acumulándose una lista de productos para ser analizados. Los gastos de investigación y aprobación corren por cuenta de los exportadores. En ciertos casos ha habido quejas de que se exigen requisitos fitosanitarios sin el fundamento científico correspondiente.

Una vez aprobado el análisis de riesgo, se propone un reglamento que es publicado en el Registro Federal habilitando un período de 90 días para realizar comentarios por parte de los sectores interesados. Luego de ese lapso las autoridades están en condiciones de emitir la reglamentación final. Por ejemplo, la propuesta reglamentaria que autoriza el ingreso de kiwi, orégano y marjorana de origen argentino estuvo abierta a comentarios públicos entre fines de agosto y fines de octubre de 2000, pero aún no se tienen novedades de su puesta en vigencia.

Las condiciones de acceso son diferentes para cada uno de los productos. Algunos son admitidos sin el permiso de importación emitido por APHIS mientras que otros requieren un permiso previo (ver Recuadro 2)³⁴. Asimismo, se exigen tratamientos especiales para ciertos productos. En el caso de las manzanas y las uvas, por ejemplo, debe cumplirse con un tratamiento especial de frío mientras que en otros casos se exige un tratamiento con metal bromado. Ciertas frutas solo pueden ingresar por determinados puertos. Por ejemplo, los arándanos son admitidos únicamente por los puertos del Atlántico Norte.

La sección 8 de la Ley de Comercialización Agrícola de 1937 autoriza al USDA a establecer requisitos en materia de grado, tamaño, calidad y madurez para ciertos productos a través de regulaciones que también deben aplicarse para los productos de origen importado, lo cual eventualmente ocasiona perjuicios a los exportadores. Los productos actualmente sujetos a estas reglamentaciones son: aguacates, dátiles, avellanas, toronjas, uvas, kiwi, limas, aceitunas (que no sean de variedad española), cebollas, naranjas, papas irlandesas, ciruelas, tomates y nueces. Estas regulaciones son adicionales a las inspecciones que realizan APHIS, FSIS y FDA (verifica que no se utilicen insecticidas, fungicidas y pesticidas no autorizados).

El caso de los cítricos del Noroeste Argentino (NOA) ilustra algunas de las dificultades mencionadas anteriormente. En junio de 2000 la APHIS publicó la reglamentación final que autoriza el acceso de limones, pomelos y naranjas provenientes del NOA (Jujuy, Salta, Tucumán y Catamarca) tras un extenso proceso de negociación que comenzó en 1993 y que tenía como propósito que esa área fuera reconocida como libre de cancrisis. La decisión de APHIS abrió un mercado con un valor estimado de exportaciones de 25 millones de dólares anuales. La decisión también facilitará el acceso del producto a otros mercados que suelen seguir las certificaciones sanitarias de Estados Unidos.

La particularidad de la decisión es que se permitió el acceso de estos productos pero con distribución geográfica limitada hasta el año 2004. Durante el período 2000-2001 sólo podrán distribuirse cítricos en los estados que no son productores ni centros de concentración (*buffer*), en 2002-2003 en todos excepto los que son productores y a partir del año 2004 podrá realizarse una distribución sin restricciones. Estas limitaciones deben ser identificadas por los exportadores en las cajas y en cada fruta mediante etiquetas.

Los limones pueden ingresar por los puertos de entrada de los Estados permitidos, pero en el caso de los pomelos y las naranjas únicamente pueden hacerlo a través de los puertos aprobados para tratamiento en frío. Los envíos deben ser previamente certificados por SENASA. En la actualidad existen presiones del sector privado

³⁴ APHIS tiene una oficina en Argentina con personal que realiza la preinspección en origen (principalmente peras y manzanas) y la comprobación del inicio del tratamiento en frío.

norteamericano (*Citrus Science Council*) solicitando a su gobierno que anule los permisos de importación de cítricos del NOA argentino argumentando la existencia de riesgo de enfermedad. Al igual que para la carne bovina, las autoridades argentinas han tratado de extender la aplicación del criterio de regionalización a los efectos de autorizar el ingreso de productos provenientes de zonas libres de plagas. Por ejemplo, en marzo de 2001 SENASA solicitó a APHIS el reconocimiento de los valles andinos patagónicos y los de Río Negro y Neuquén como áreas libres de mosca de los frutos, lo cual permitiría el ingreso de frutillas, frambuesas, otros berries y cerezas al mercado norteamericano.

Recuadro 2

LISTA DE FRUTAS Y HORTALIZAS ADMITIDAS EN ESTADOS UNIDOS PROVENIENTES DE ARGENTINA

Admitidos en **todo el territorio de Estados Unidos** (incluyendo el área continental, Guam, Alaska, Hawaii, Puerto Rico y las Islas Vírgenes) **sin el permiso de importación emitido por APHIS:**

- Banana
- Cannonball fruit
- Coco (sin leche o husk)
- Bulbos de Lili comestibles
- Macadamia (sin cáscara)
- Maguey
- Hongos (frescos)
- St. Johnsbread
- Chaucha de Tamarindo
- Trufas
- Berro
- Waternut

Otros alimentos como porotos secos (excepto Vicia Faba – Poroto- Lens spp – Lentejas, Lathyrus spp, que pueden entrar con tratamiento con bromuro de metilo mientras las lentejas tienen la entrada prohibida si provienen de Sudamérica), semillas secas, hojas de bambú secas, hierbas secas y productos similares son admitidos con propósitos alimenticios, pero sujetos a inspección a su llegada. Nueces secas sin cáscara (excepto acorns, chestnuts, cocos y nueces de macadamia), sujetos a inspección.

Admitidos con permiso de importación emitido por APHIS previo al embarque:

1. Admitidos en todo el territorio

Ajo, espárragos, cassava, chestnut (con tratamiento específico), maíz verde, currants, durian, endivia (hoja y tallo), raíz de jengibre, gooseberries, palmitos, ananá (excepto en Hawaii), frutilla, berro y yam (con tratamiento específico)

2. Admitidos en los puertos del Atlántico Norte

Alcaucil, arándanos (con tratamiento específico), brassica oleracea, arvejas (en chaucha o sueltas)

3. Admitidos en todos los puertos marinos

Manzana, damasco, cereza, uvas de mesa, nectarinas, durazno, pera y ciruela. En todos los casos con tratamiento especial.

4. Admitidos en todos los puertos marinos excepto en California

Granada (con tratamiento específico)

5. Frutas y hortalizas congeladas

Fuente: Consejería Agrícola Washington en base a APHIS/USDA.

6. Productos lácteos

Las importaciones de varios productos lácteos (fundamentalmente los derivados de leche bovina) están sujetas a contingentes arancelarios que son administrados por USDA mediante el otorgamiento de cuotas por país, globales o mixtas que se asignan siguiendo un complejo mecanismo que a menudo actúa como una barrera al comercio (ver Gráfico 8). Algunos de estos productos pueden importarse sin licencia bajo el sistema de “primero

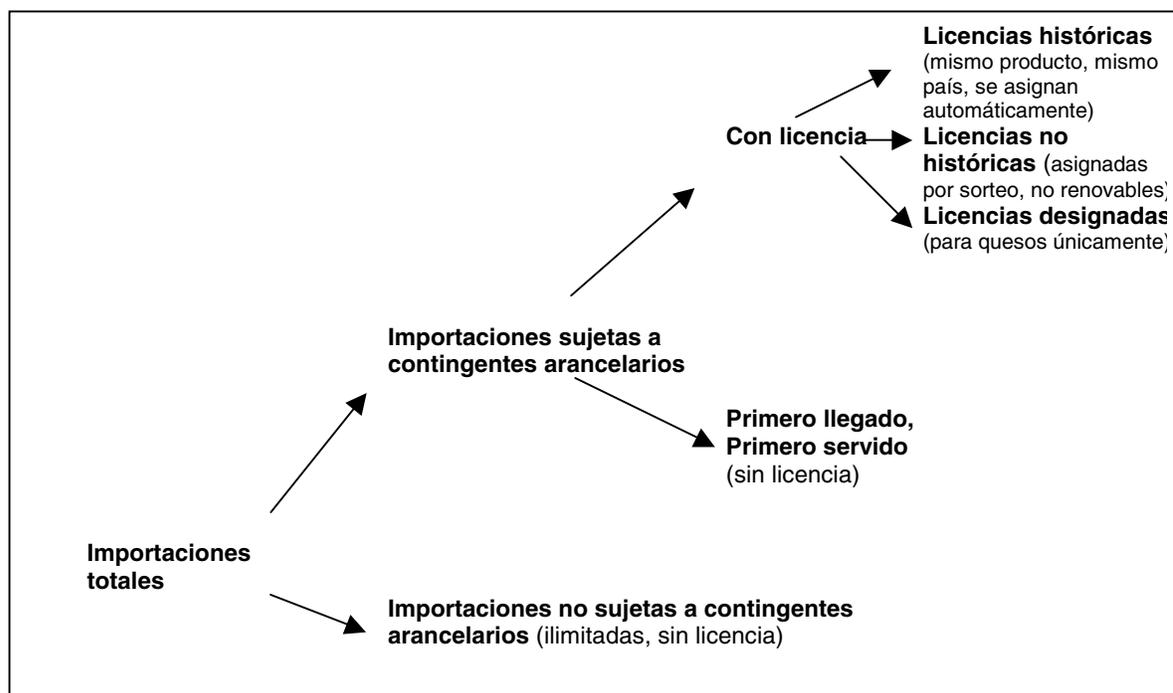
llegado, primero servido”, no obstante lo cual deben cumplir con la certificación sanitaria de FDA. Este es el caso de leche y crema (fluida o condensada), helados y algunos productos originarios de México, Canadá e Israel. Para otros productos (mayoritariamente quesos, pero también manteca, que constituyen aproximadamente las tres cuartas partes de los productos lácteos sujetos a contingentes arancelarios) se requiere una licencia emitida por USDA-*Foreign Agricultural Service* (FAS), la cual permite el pago del arancel intracuota (ver Cuadro 36).³⁵ No se exige esta licencia una vez superada la cuota o cuando el importador está dispuesto a pagar el arancel extracuota.³⁶

El FAS distribuye las licencias de acuerdo a tres criterios diferentes: el histórico, el no-histórico y el designado (*designated*). En la distribución predominan las licencias históricas, que concentran aproximadamente las tres cuartas partes del total, seguidas por las no históricas (15%) y las designadas (10%). Las licencias históricas son distribuidas automáticamente entre las firmas importadoras que tuvieron estas licencias en el año previo. Las licencias no históricas se reparten anualmente a través de un sistema de lotería entre aquellas firmas que importaron el producto en el año previo, ya sea fuera de la cuota o teniendo una licencia no histórica. Las licencias designadas se asignan a las firmas importadoras que sean específicamente designadas por el gobierno del país exportador (*The International Agricultural Trade Research Consortium*, 2000).

Existe un procedimiento denominado “globalización” por el cual USDA –con el consentimiento de USTR- puede permitir que un país que completó su cuota pueda acceder a la porción no abastecida por otro país, aunque previamente debe contar con el consentimiento del gobierno del país exportador interesado de acuerdo a lo comprometido en la Ronda Uruguay por Estados Unidos. Los problemas surgen cuando la decisión es adoptada sin dicho consentimiento, provocando el reclamo de los exportadores afectados. Argentina, por su parte, se benefició de este procedimiento para las exportaciones de queso tipo italiano durante 1999 (ver Cuadro 36).

Gráfico 8

ESTADOS UNIDOS: MECANISMOS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS CONTINGENTES ARANCELARIOS DE PRODUCTOS LÁCTEOS



Fuente: The International Agricultural Trade Research Consortium (2000).

³⁵ Los exportadores también pueden solicitar licencias, salvo en el caso de los quesos donde únicamente los importadores norteamericanos están habilitados para participar.

³⁶ A raíz de los compromisos asumidos por la Ronda Uruguay, Estados Unidos ha reducido los aranceles que cobra por fuera de la cuota en un 15% durante el período 1995-2000, a su vez incrementando los contingentes arancelarios.

En el caso de la mayoría de los productos lácteos los contingentes arancelarios fueron utilizados en una elevada proporción (por ejemplo manteca y sus sustitutos y quesos) (ver Cuadro 36). Cabe aclarar que en el caso de los productos con baja utilización de la cuota no debe entenderse que la misma no actúa como barrera al comercio ya que esto puede adjudicarse a una insuficiencia de la demanda doméstica a los precios internacionales vigentes. También pueden existir razones asociadas a la propia administración de las cuotas (por ejemplo, se asignan a países no productores o de altos costos, licencias con volúmenes insignificantes).

Cuadro 36

**ESTADOS UNIDOS: UTILIZACIÓN DE LOS CONTINGENTES ARANCELARIOS
DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS SUJETOS A REQUISITOS DE LICENCIA**

Producto	<i>en porcentaje</i>				
	1995	1996	1997	1998	1999
Butter	6	88	97	99	98
Butter Substitutes	0	90	118	98	99
Nonfat dry milk	27	94	77	96	98
Wholemilk powder	22	75	100	98	98
Dried Buttermilk/Whey	0	99	28	28	28
Cheese	87	89	77	85	94
Ice Cream	1	1	1	2	69
Chocolate > 5% butterfat	26	26	78	77	78
Chocolate < 5% butterfat	22	0	0	0	0

Fuente: USDA-FAS.

Argentina tiene una asignación específica en los contingentes arancelarios establecidos para las importaciones de algunos quesos, por un total de 6800 toneladas (luego de la ampliación de 2000 toneladas lograda en las negociaciones de la Ronda Uruguay) (Cuadro 37). En el período 1997-2000, el porcentaje de utilización de la cuota argentina ha sido relativamente elevado (un promedio de 94%), a diferencia de lo ocurrido en los tres años anteriores. El resto de las exportaciones de productos lácteos originarios de Argentina ingresan en los tramos globales (sin asignación específica) de los contingentes arancelarios.

Los principales reclamos se refieren a un incremento de las cuotas, a la posibilidad de reasignar las cuotas de productos dentro de la cantidad específica asignada al país (cuando hay cuota excedente para un producto completarla con una categoría diferente) y a la discriminación por país que tienen lugar en el caso de las cuotas administradas por el mecanismo de “primero llegado, primero servido”.

Cuadro 37

ESTADOS UNIDOS: UTILIZACIÓN DE LA CUOTA ARGENTINA DE QUESOS

Tipo	Cuota	<i>(en kilogramos y porcentaje)</i>							
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
NSPF	100	1.5	44.51	88.76	45.34	43.6	89.3	63.59	
Bluemold	2	0	0	0	0	0	0	0	
Edam/Gouda	235	124.98	164.6	77.71	129.21	102.75	106.3	160.06	
Italian type	6 383	3 157.77	4 425.85	2 191.78	6 150.35	6 252.52	6 710.4 ^a	5 610.24	
Swiss	80	0	0	0	0.50	0	0	35.5	
Total	6 800	3 284.25	4 634.94	2 358.25	6 319.78	6 398.87	6 906	5 869.39	
Porcentaje	100	48.3	68.1	34.6	92.9	94.1	101.5	86.31	

Fuente: Consejería Agrícola en Washington.

Nota: ^a Las exportaciones superaron la asignación por la globalización de la cuota de otros países.

7. Azúcar

El programa azucarero norteamericano establece un complejo mecanismo de contingentes arancelarios para las importaciones de azúcar, que se combina con una política de precios mínimos garantizados. Las cuotas son establecidas anualmente por USDA y asignadas por USTR. Para el período 2000-2001 (octubre 2000-septiembre 2001) la cuota para azúcar en bruto fue de 1.117.195 toneladas métricas, y se distribuyó entre cerca de

40 países. La participación se basó en las exportaciones realizadas entre 1975 y 1981 (ver Cuadro 38). Argentina tiene una participación del orden del 4%, ubicándose entre los países con mayor asignación.

Dentro de la cuota, el azúcar en bruto paga un arancel específico de 1.4606 centavos por kilo (3.8% de equivalente *ad valorem*). Si se supera esta cantidad, el arancel aumenta a 33.87 centavos por kilo (140.3% equivalente *ad valorem*). La mayoría de los países de América Latina están exceptuados del pago de aranceles porque son beneficiarios del SGP, salvo Brasil que es considerado un país competitivo en este producto. Argentina fue excluida de este beneficio a partir de las sanciones de 1997. Canadá y México ingresan con condiciones especiales en el marco de las concesiones del NAFTA.

Para beneficiarse de la cuota se requiere un certificado de elegibilidad emitido por USDA y validado por las autoridades correspondientes de los países exportadores. USDA puede establecer una cuota adicional – prorrateada de acuerdo a la cuota histórica de cada país- en caso que considere que la oferta local puede ser inadecuada para cumplir con la demanda doméstica a precios razonables.

Las importaciones de azúcar refinado, sugar syrups y melaza también están restringidas por contingentes arancelarios (actualmente la cuota es de 22.000 toneladas) pero ingresan por el sistema de “primero llegado, primero servido” (salvo Canadá y México que tienen una asignación específica).

Cuadro 38
ESTADOS UNIDOS: CUOTA ARANCELARIA
PARA AZÚCAR EN BRUTO, PERÍODO 2000/2001
(toneladas y porcentaje)

País	Asignación	%
República Dominicana	185 346	16.6
Brasil	152 700	13.7
Filipinas	142 169	12.7
Australia	87 408	7.8
Guatemala	50 549	4.5
Argentina	45 283	4.1
Perú	43 177	3.9
Panamá	30 540	2.7
El Salvador	27 381	2.5
Colombia	25 274	2.3
Sudáfrica	24 221	2.2
Nicaragua	22 115	2.0
Swaiziland	16 850	1.5
Costa Rica	15 797	1.4
Tailandia	14 743	1.3
Mozambique	13 690	1.2
Guyana	12 637	1.1
Mauritius	12 637	1.1
Taiwan	12 637	1.1
Zimbawe	12 637	1.1
Belice	11 584	1.0
Ecuador	11 584	1.0
Jamaica	11 584	1.0
Resto	134 652	12.1
Total	1 117 195	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de USTR

Asimismo USDA administra tres programas especiales a través de los cuales se puede importar azúcar (en bruto o refinada) abonando aranceles reducidos o nulos. El primero es el *Sugar Containing Products Re Export Program* que fue creado para que los productores norteamericanos de bienes que contienen azúcar puedan

competir en igualdad de condiciones con el resto del mundo, adquiriendo este insumo al precio internacional siempre que se destine a productos para exportación (además de estar restringido a los refinadores extranjeros participantes del programa). El segundo es el *Refined Sugar Re Export Program* que está diseñado para facilitar el uso de la capacidad doméstica de refinación. A través de este programa los refinadores norteamericanos que exportan azúcar refinado de origen nacional pueden obtener una licencia para importar azúcar en bruto con arancel reducido o nulo, para refinarlo y luego distribuirlo en el mercado doméstico o bien exportarlo. El tercero, finalmente, es el *Sugar for Production of Polyhydric Alcohol Program*, por el cual está autorizada –con licencia previa- la importación de azúcar en bruto con arancel cero o reducido si es utilizada para producir alcoholes polihídricos.

Como se observa en el Cuadro 39, los contingentes arancelarios establecidos para el azúcar se han utilizado casi completamente en los últimos años.

Cuadro 39
ESTADOS UNIDOS: UTILIZACIÓN DE LA CUOTA DE AZÚCAR
en porcentaje

Producto	1996	1997	1998	1999
Raw cane sugar ^a	100.0	97.0	96.5	93.5
Other cane or beet sugars or syrups ^b	93.0	92.5	92.5	97.0
Other mixtures over ten per cent sugar ^c	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia en base a datos de OMC.

Nota: ^a Según distribución cuadro II.20; ^b Distribución de la cuota: Canadá (29.4%), México (8.6%), Otros (62.1%); ^c Distribución de la cuota: Canadá (91.6%), Otros (8.4%).

8. Tabaco

Estados Unidos administra una cuota arancelaria para tabaco que fue conseguida a partir de las negociaciones realizadas con Estados Unidos en el marco de la Ronda Uruguay. Esta concesión fue esencialmente una respuesta a los reclamos presentados por un conjunto de países afectados (formalmente canalizados a través del mecanismo de solución de controversias de la OMC) que reaccionaron cuando Estados Unidos adoptó en 1993 una nueva legislación estableciendo un requisito de contenido nacional del 75% para el tabaco utilizado en la fabricación de cigarrillos, aplicando un elevado impuesto adicional al tabaco de origen importado.

Cuadro 40
ESTADOS UNIDOS: CUOTA ARANCELARIA PARA EL TABACO
(en toneladas y porcentaje)

	1996/97		1997/98		1998/99		1999/00	
	Cantidad	% utilizado						
Argentina	12 000	100.0	12 000	100.0	11 000	65.4	10 750	95.5
Brasil	80 200	83.4	80 200	37.4	80 200	56.8	80 200	54.0
Chile	2 750	84.3	2 750	0.0	2 750	0.0	2 750	0.0
UE	10 000	23.2	10 000	28.7	10 000	31.9	10 000	37.3
Guatemala	8 875	43.1	9 250	19.9	9 625	13.8	10 000	30.4
Malawi	12 000	100.0	12 000	84.0	12 000	52.3	12 000	66.8
Filipinas	3 000	9.6	3 000	0.3	3 000	1.6	3 000	4.7
Tailandia	7 000	94.4	7 000	20.4	7 000	31.3	7 000	76.9
Zimbawe	12 000	53.0	12 000	19.5	12 000	38.6	12 000	19.6
Residual ^a	3 000	100.0	3 000	98.4	3 000	99.2	3 000	100.0
Total	150 825	76.7	151 200	42.0	150 575	48.8	150 700	52.6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de US Custom Service.

Nota: ^a Disponible para todos los demás países, distribuida con el sistema de "primero llegado, primero servido".

Argentina así obtuvo una cuota de 12.000 toneladas para el período 1995-1997, 11.000 toneladas para 1998 y 10.750 toneladas desde 1999 (ver Cuadro 40). Asimismo Estados Unidos accedió a aceptar los certificados de origen emitidos por las autoridades argentinas como condición para beneficiarse de la cuota. Dentro de la cuota se paga un arancel específico del orden de los 40 centavos por kilo, en tanto que fuera de la cuota debe abonar un derecho ad valorem de 350%.³⁷ Para las dos posiciones correspondientes a tabaco en donde se concentran las exportaciones argentinas el AVE NMF alcanza un promedio de 12,4%.

Salvo en el período 1998-1999, la Argentina prácticamente ha cubierto la cuota asignada para sus envíos de tabaco. Esto motivó que algunos tabacaleros solicitaran el inicio de gestiones para incrementar la cuota (actualmente 10750 toneladas) o en su defecto lograr que permitan la reasignación de cuotas no utilizadas por terceros países (ver Cuadro 40). Según las estimaciones de la CNCE, de eliminarse los contingentes para importación de tabaco la Argentina podría duplicar sus exportaciones a Estados Unidos, que en 1998/1999 alcanzaron un valor anual de cerca de \$35 millones.

9. Miel

En noviembre de 2000 la USITC concluyó su investigación preliminar sobre dumping y subsidios en las exportaciones de miel argentina al mercado norteamericano, determinando que existen indicios de que la producción norteamericana está sufriendo daño material por las importaciones de miel desde Argentina.³⁸ La USITC determinó que la miel argentina es vendida en ese mercado a precios inferiores a su “valor justo”, y que recibe subsidios por parte del gobierno argentino. La investigación se inició a partir de la denuncia por parte de la *American Honey Producers Association* (AHPA) y la *Sioux Honey Association*.

En marzo de 2001 se anunció la aplicación de aplicar derechos provisorios a las importaciones de miel, en el marco de la investigación sobre subsidios otorgados a los exportadores argentinos. El arancel establecido fue del 6,5%. En mayo de 2001 se publicó en el *Federal Register* de Estados Unidos la notificación del dictamen preliminar sobre los derechos antidumping que se aplicarán a las exportaciones de miel de Argentina y China. Los derechos provisorios impuestos a los exportadores argentinos se ubicaron entre el 49,93% y el 60,67%. A principios de octubre de 2001 se conoció la decisión final del DOC referida tanto a dumping como a subsidios, confirmando ambas determinaciones. No obstante, los derechos que se aplicaron son ligeramente menores que los inicialmente anunciados: el margen de dumping varía entre 32,56% y 60,67%, mientras que en el derecho compensatorio descendió a 5,85%. Asimismo, algunos programas de financiamiento que en marzo de 2001 habían sido tratados como subsidios finalmente no fueron incluidos en esa categoría. A principios de noviembre se conoció la determinación final de daño del ITC.

El derecho antidumping más alto (60,67%) fue impuesto a la firma exportadora ConAgra en base a la información provista por los productores norteamericanos. Como esta firma no aportó la información exigida por el Departamento de Comercio, el organismo norteamericano la acusó de no cooperar con la investigación. En cuanto a las exportaciones realizadas por la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), la investigación se basó en la reconstrucción del costo de producción, ya que durante el período de investigación las ventas al mercado interno representaron menos del 5% de las ventas al mercado norteamericano. En este caso el DOC determinó que las ventas a Estados Unidos se realizaron a precios menores al costo de producción, reconstruido a partir de la información suministrada en una publicación especializada.

En relación a la investigación sobre subsidios el DOC analizó, a partir de la información suministrada por el gobierno argentino, distintos programas implementados por el gobierno nacional y las provincias. Aquellos programas nacionales que el DOC considera que admiten la aplicación de derechos compensatorios son: el programa de reintegros a la exportación, el programa del BNA de pre-financiación a las exportaciones agrícolas, y el programa de dinamización productiva regional nacional de promoción y fomento a la iniciativa productiva local. En cuanto a los programas provinciales, los que admiten la aplicación de estos derechos son los de las provincias de Buenos Aires, Chaco y San Luis orientados al sector apícola. En el caso del programa de reintegros,

³⁷ Existe un reembolso arancelario para los fabricantes norteamericanos que importan tabaco incorporado en cigarrillos que se destinan a exportación.

³⁸ La investigación sobre dumping también encontró evidencia en las importaciones desde China.

la objeción del DOC se basa en que este organismo considera que el gobierno argentino no ha llevado a cabo un análisis razonable de la carga tributaria derivada de la utilización de insumos en la producción de miel para la exportación, por lo cual considera que la alícuota total del reintegro constituye un beneficio compensable.

En Argentina, la producción de miel prácticamente se duplicó en la década del noventa, totalizando 89.000 toneladas en el año 2000. La producción de miel está altamente atomizada: existen aproximadamente 25.000 productores, de los cuales el 75% posee entre 20 y 350 colmenas. La exportación es una actividad mucho más concentrada: seis firmas son responsables por el 60% de las exportaciones. Más del 92% de la producción se destina a la exportación y más del 95% se coloca a granel. La Argentina es el segundo exportador de miel y el tercer productor a nivel mundial. Hasta el año 2000, cuando se inició la investigación antidumping, el principal mercado para la miel argentina era Estados Unidos, que absorbía el 50% de las exportaciones³⁹. Este mercado había experimentado un rápido crecimiento en los noventa: las exportaciones pasaron de 9.730 toneladas en 1991 a 44.350 toneladas en 2000. Estados Unidos es también uno de los principales productores de miel a nivel mundial, ubicándose en segundo lugar, detrás de China.

10. Acero plano laminado en caliente

En julio de 2001 el DOC también emitió una determinación final afirmativa en la investigación sobre dumping y derechos compensatorios sobre las importaciones de productos de acero plano laminado en caliente provenientes de Argentina. A fines de agosto de 2001 la ITC notificó al DOC sobre su determinación final afirmativa de daño sobre la industria nacional, habilitando la aplicación de derechos antidumping y compensatorios.

La investigación se había iniciado en diciembre de 2000 a partir de una denuncia presentada por productores estadounidenses. De acuerdo al informe del DOC, Siderar (la principal empresa exportadora de este tipo de productos) y el gobierno argentino se negaron a suministrar información para llevar adelante la investigación, mientras que Acindar declaró no haber efectuado exportaciones de este producto a Estados Unidos durante el período de investigación (que abarcaba desde octubre de 1999 a septiembre de 2000), lo cual fue verificado por el gobierno norteamericano. Por esta razón, la investigación se basó en la información aportada por los denunciantes.

En el caso de la investigación sobre dumping, la falta de cooperación de la principal empresas implicada (Siderar) habilitó al gobierno a aplicar el mayor margen de dumping incluido en la denuncia, que en este caso es del 44.59%. En cuanto a los otros exportadores, el margen de dumping se determinó a partir del promedio simple de los márgenes incluidos en la petición, que alcanza al 40.6% en este caso. En el caso de la investigación sobre derechos compensatorios, la negativa de Siderar y del gobierno argentino a responder al cuestionario del DOC habilitó al gobierno norteamericano a utilizar la información suministrada por los denunciantes, así como la que se usó en otras investigaciones sobre importaciones de acero desde Argentina. Del total de ocho subsidios analizados por el DOC, cinco fueron recibidos por Siderar cuando era una empresa estatal o están relacionados con el proceso de privatización. No obstante, el gobierno norteamericano determinó que estos aún siguen afectando a la producción de esta empresa. La tasa de subsidio neto *ad valorem* quedó determinada en 41.69%, tanto para Siderar como para las otras empresas. En el caso de la tasa aplicada a las otras empresas, el gobierno norteamericano argumentó que no había suficiente información, por lo que decidieron aplicar la misma que a Siderar. En el caso de nuevos exportadores, éstos podrán solicitar una revisión como nuevos oferentes para el establecimiento de un margen individual.

³⁹ Alemania, el segundo mercado más importante para la miel argentina, absorbe el 28% de las exportaciones.

V. La política agrícola de Estados Unidos

A. Antecedentes

La política norteamericana de ayuda a la agricultura tiene una larga historia. Los cambios más importantes se produjeron durante la depresión de los años treinta, cuando los productores consiguieron que el Estado intervenga para sostener los ingresos.⁴⁰ El resultado fue un mecanismo combinado de sostén de precios (e ingresos) y de control de la oferta cuyos rasgos esenciales se mantuvieron prácticamente inalterados hasta 1996.

El elevado costo presupuestario de las políticas de ayuda agrícola estimuló a mediados de los ochenta el inicio de un proceso de reformas (materializado en las leyes agrícolas de 1985 y 1990)⁴¹ que se manifestó en menores precios sostén, un control de la oferta más flexible y mayores recursos para facilitar la colocación de la producción agrícola norteamericana en el exterior. Asimismo, la cobertura de las políticas agrícolas se amplió incluyendo aspectos vinculados con la conservación, el medio ambiente y la asistencia y la seguridad alimentarias. Estas reformas iniciales se profundizaron en 1996, cuando se definieron los lineamientos que habrían de regir en el período 1996-2002. En esa oportunidad las iniciativas de reforma no sólo apuntaron a reducir el costo fiscal de los programas (algo que favorecía la mayoría republicana en el Congreso) sino también a atender los compromisos asumidos en la rueda Uruguay. Las reformas introducidas básicamente consistieron en: a) desvincular la asistencia al ingreso de los agricultores de los niveles de

⁴⁰ Para una revisión histórica véase Economic Research Service/USDA, 2000.

⁴¹ Estados Unidos implementa buena parte de su política agrícola a través de leyes (*farm acts*) generalmente quinquenales, cuyo proceso de aprobación legislativa asegura una activa participación del sector privado.

producción y b) modificar algunos aspectos del régimen de promoción de exportaciones.⁴²

La nueva política no enfrentó mayores obstáculos mientras los precios internacionales se mantuvieron relativamente elevados. Sin embargo, la caída en los precios de las *commodities* agrícolas a partir de 1998 llevó al Congreso a aprobar sucesivos paquetes de ayudas extraordinarias para el sector agrícola. La próxima caducidad de la vigencia de la actual legislación y el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, han reavivado el debate interno sobre cómo orientar las reformas en el sector.

La política de ayuda al sector agrícola combina restricciones de acceso al mercado interno (véase sección 2) combinadas con subsidios a la producción y a las exportaciones. Estos programas tienen como objetivo estabilizar el ingreso y los precios, así como promover la colocación de la producción excedente en los mercados externos. En materia de subsidios los instrumentos más utilizados son los pagos directos a los productores, los créditos no-reembolsables, el mecanismo de sostén de precios y las compras estatales. La promoción de exportaciones se realiza básicamente a través de subsidios, garantías para los créditos comerciales y financiamiento de diversas actividades de promoción externa. Estados Unidos también lleva adelante una política de ayuda alimentaria a países en vías de desarrollo que cumplen con ciertas condiciones.

B. Medidas de apoyo interno

1. Pagos directos

Las ayudas transitorias del AMTA (*Agricultural Market Transition Act*) –que reemplazaron a los pagos por deficiencia (*deficiency payments*)– consisten en contratos flexibles de producción (*production flexible contracts* –PFC) a través de los cuales se realizan pagos anuales decrecientes y desvinculados tanto de los niveles de producción como de la superficie sembrada (o de las cabezas de ganado) por un período de siete años (1996-2002).⁴³ Estos pagos tampoco están vinculados a los precios corrientes ni a compromisos de reducción de la superficie cultivada (*set asides*). Cabe señalar que este mecanismo se diferencia del utilizado por la Política Agrícola Común de la Unión Europea, donde los pagos dependen de la superficie sembrada en cada uno de los años cubiertos por el programa. De todos modos, ninguno de los dos mecanismos está sujeto al cumplimiento de los compromisos de disminución de las ayudas internas establecido por el Acuerdo de Agricultura de la rueda Uruguay. En efecto, el acuerdo de Blair House entre Estados Unidos y la Unión Europea que destrabó las negociaciones de la rueda Uruguay excluyeron tanto los *deficiency payments* norteamericanos (que rigieron entre 1990 y 1996) como los pagos compensatorios de la UE del cálculo de la medida agregada de apoyo (*Aggregate Measure of Support* –AMS) sobre la que se instrumentaron las reducciones pactadas. Ambos programas fueron incluidos dentro de la “caja azul” como transferencias vinculadas a programas de control de oferta.

En el caso de Estados Unidos se determinaron como elegibles para este programa aquellos agricultores que hubieran participado de los “programas de productos” (*commodity programs*) para trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, algodón y arroz en cualquier año del período 1991-1995. Las oleaginosas no estuvieron comprendidas en este programa. Los fondos para financiar estas transferencias fueron establecidos por la ley agrícola de 1996, con una asignación presupuestaria de \$36 000 millones de dólares para un período de siete años (que concluye en 2002) (Cuadro 41). Los montos presupuestados son decrecientes y comenzaron con \$5 600 millones en 1996 y alcanzarán cerca de \$4 000 millones en 2002. Estos montos se dividen entre todos los cultivos comprendidos en el programa en base a porcentajes fijos predeterminados (que básicamente benefician a los productores de trigo y maíz). La distribución entre los beneficiarios se realiza en base a un cálculo histórico de la superficie sembrada sujeto a un límite anual de \$40 000 por agricultor. Los productores beneficiados por los PFC pueden decidir libremente los cultivos a producir, aunque tienen algunas limitaciones para producir frutas y vegetales. Los pagos efectivamente realizados en el marco de los PFC explicaron cerca del 40% de la ayuda directa total durante el período 1996-2000 (Cuadro 42).

⁴² Para un análisis de las posiciones alrededor de la reforma de la política agrícola de 1996 véase T. Josling, 1998.

⁴³ En la práctica los pagos no fueron decrecientes por los paquetes de ayuda extraordinaria aprobados por el Congreso a partir de 1998, los que terminaron aumentando las transferencias por este concepto (véase más adelante).

Cuadro 41

ESTADOS UNIDOS: FONDOS DISPONIBLES PARA FINANCIAR CONTRATOS FLEXIBLES DE PRODUCCIÓN (PFC), 1996-2002

(millones de dólares y porcentaje)

	Total PFC	Maíz	Sorgo Granífero	Cebada	Avena	Trigo	Arroz	Algodón
Particip. %	100	46.22	5.11	2.16	0.15	26.2	8.64	11.52
Año	(millones de dólares)							
1996	5 570.00	2 574.50	284.6	120.3	8.4	1 463.0	471.78	641.66
1997	5 385.00	2 488.90	275.2	116.3	8.1	1 414.0	464.61	620.35
1998	5 800.00	2 680.80	296.4	125.3	8.7	1 523.0	499.76	668.16
1999	5 603.00	2 589.70	286.3	121	8.4	1 471.0	483.07	645.47
2000	5 130.00	2 371.10	262.1	110.8	7.7	1 347.0	443.01	590.98
2001	4 130.00	1 908.90	211	89.2	6.2	1 085.0	358.31	475.78
2002	4 008.00	1 852.50	204.8	86.6	6	1 053.0	347.93	461.72

Fuente: USDA.

Cuadro 42

ESTADOS UNIDOS: PAGOS DEL GOBIERNO SEGÚN PROGRAMAS, 1996-2000

(millones de dólares)

Año	Programas actuales							Programas anteriores a la ley agrícola de 1996
	PFC	LDF	Conservación	Asistencia emergencia	Varios	MLG	Pagos directos totales	
1996	5 973		1 793		(426)		7 340	(732)
1997	6 120		1 693		(317)		7 495	(575)
1998	6 001	1 783	1 475	2 818	133	171	12 380	(2)
1999	5 046	5 919	1 494	7 804	355	896	21 513	(1)
2000	5 048	6 425	1 615	8 493	189	1 127	22 896	(1)

Fuente: Economic Research Service, USDA.

Nota: Pagos directos en efectivo a los productores. PFC (Production Flexibility Payments). LDF (Loan Deficiency Payments). Conservation: Conservation Reserve, Agricultural Conservation, Emergency Conservation y Great Plains Program. Asistencia emergencia: fondos suplementarios aprobados por la Omnibus Supplemental Appropriations Act of 1999 y Emergency Assistance Provisions del Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration and Related Agencies Appropriation 2000. MLG (Marketing Loan Gains). Programas anteriores a la ley agrícola de 1996: los números negativos corresponden a pagos excedentes que fueron realizados antes de 1996 bajo los programas reemplaza por los PFC.

2. Beneficios crediticios

Los productores agrícolas norteamericanos también se benefician de un complejo programa de créditos que actúa de hecho como un mecanismo de sostén de precios. Estos programas son administrados por la *Farm Service Agency* (FSA) a través de la *Commodity Credit Corporation* (CCC). Esta última es una agencia corporativa federal que opera dentro del Departamento de Agricultura (USDA) y fue creada para estabilizar, apoyar y proteger los ingresos y precios agrícolas a través de préstamos, compras, pagos y otras operaciones. La CCC realiza pagos directos a los productores, efectúa compras directas de productos lácteos (manteca, quesos y leche en polvo) bajo el mecanismo de sostén de precios y financia los préstamos garantizados con la cosecha.⁴⁴ La CCC tiene autorización para vender *commodities* agrícolas de su *stock* a otras agencias gubernamentales y a gobiernos extranjeros, así como a realizar donaciones. También asiste en el desarrollo de nuevos mercados domésticos y extranjeros y brinda facilidades para la comercialización de los productos a través de garantías crediticias (administradas por FAS). La CCC tiene un capital autorizado de \$100 m, con un límite de capital prestable de \$30 000 millones.

⁴⁴ En la reforma de 1996 se decidió eliminar el mecanismo de sostén de precios a partir del año 2000, estableciendo en su lugar un programa de préstamos reembolsables. Finalmente se decidió prorrogar su vigencia hasta fines del año 2001.

El programa permite que en lugar de desprenderse de los cultivos apenas finalizada la cosecha, los agricultores puedan acceder a un préstamo no reembolsable colocando los granos como garantía (colateral) del mismo. La suma del préstamo se calcula a partir de la cantidad de granos caucionada como colateral por una tasa predeterminada (por unidad) para cada producto (*per unit loan rate*)⁴⁵ (Cuadro 43). Las *per unit loan rates* son establecidas anualmente a nivel nacional para cada uno de los productos cubiertos por el programa en base a una fórmula determinada, aunque existe cierta discrecionalidad del USDA. Estas tasas son ajustadas a nivel local para compensar diferencias regionales. Estos préstamos no reembolsables le permiten al agricultor financiar su capital de trabajo sin necesidad de vender su producción en el período de cosecha, cuando los precios son naturalmente más bajos. Los productos elegibles son, entre otros, el trigo, el maíz, el sorgo, la cebada, la avena y las oleaginosas.

Cuadro 43

ESTADOS UNIDOS: PROGRAMA DE GARANTÍA DE PRECIOS MÍNIMOS: VALOR DE REFERENCIA Y DIFERENCIA DE TASAS

	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-01
Marketing assistance loan rate:					
Trigo (\$/bushel)	2.58	2.58	2.58	2.58	2.58
Arroz (\$/cwt)	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
Maíz (\$/bushel)	1.89	1.89	1.89	1.89	1.89
Sorgo (\$/bushel)	1.81	1.76	1.74	1.74	1.71
Cebada (\$/bushel)	1.55	1.57	1.58	1.59	1.62
Avena (\$/bushel)	1.03	1.11	1.11	1.13	1.16
Soja (\$/bushel)	4.97	5.26	5.26	5.26	5.26
Algodón (\$/libra)	51.92	51.92	51.92	51.92	51.92
Marketing loan benefit (1):					
Trigo (\$/bushel)	Na	0.01	0.19	0.41	Na
Arroz (\$/cwt)	Na	0	0.08	1.94	Na
Maíz (\$/bushel)	Na	0.01	0.14	0.26	Na
Sorgo (\$/bushel)	Na	0	0.12	0.26	Na
Cebada (\$/bushel)	Na	0.01	0.23	0.14	Na
Avena (\$/bushel)	Na	0	0.18	0.19	Na
Soja (\$/bushel)	Na	0.01	0.45	0.88	Na
Algodón (\$/libra)	Na	0	0.09	0.02	Na

Fuente: ERS/USDA.

Nota: Na = no disponible. ^a Promedio ponderado, basado en las participaciones de los cultivos que reciben *marketing loan gains*, *loan deficiency payments* y los que no reciben beneficios calculado por ERS.

A través de este mecanismo los agricultores reciben beneficios diversos como tasas de interés subsidiadas, diferencias de tasas (*marketing loan gains*), préstamos contra pagos por deficiencia (*loan deficiency payments*) y precios mínimos garantizados. El productor puede cancelar el préstamo no reembolsable a través de tres maneras diferentes: 1) puede repagar el préstamo a una tasa de interés fijada en un 1% por encima de la tasa a la que la CCC toma fondos del Departamento del Tesoro; 2) puede repagar el préstamo a una tasa predeterminada (en el caso que la misma sea menor a la tasa originalmente establecida en el préstamo); o 3) puede cancelar plenamente el préstamo ejecutando las garantías. Si las condiciones de mercados son favorables el agricultor preferirá vender su cosecha y con esos fondos repagar el capital y los intereses subsidiados. En el caso de que el precio de mercado se encuentre por debajo de un nivel establecido por el USDA, el agricultor puede quedarse con el préstamo liberando las garantías a la CCC. La tasa de interés que pagaría en ese caso es mayor que si cancelara el préstamo en efectivo.

Otra alternativa que puede resultar conveniente para el agricultor es cancelar el préstamo a la tasa de repago (*loan repayment rate*), la que si es menor a la establecida en el préstamo original se convierte en un pago directo implícito al productor (por la diferencia entre ambas y el volumen de cosecha comprendido en el

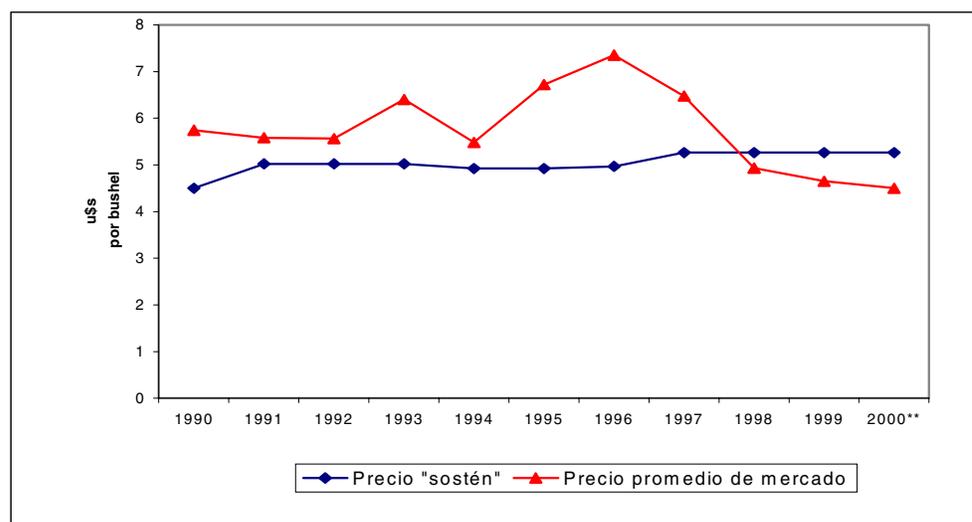
⁴⁵ La fórmula aplicada para la mayoría de los productos (entre los cuales se encuentra el trigo, maíz y soja) es el 85% del precio promedio de los cinco años anteriores (excluyendo el mayor y el menor precio), sujeto a ciertas limitaciones.

préstamo). Esta es la denominada “*marketing loan gains*” (MLG). Este mecanismo evita la acumulación de *stocks* en la CCC, lo que ocurre cada vez que el pago se cancela liberando las garantías.

Los agricultores también tienen la opción de no recurrir a los préstamos no reembolsables accediendo en su lugar a un pago directo equivalente al beneficio obtenido por las diferencias de tasas. Estos pagos (denominados “*loan deficiency payments*” –LDP) se conceden cuando el precio de mercado resulta inferior a un precio de referencia (*price support loan rate*). En este caso también se evita la acumulación de *stocks*. Cada agricultor puede recibir un máximo de \$75 000 anuales en concepto de MLF y LDP, nivel que se elevó a \$150 000 cuando se aprobaron los paquetes de ayuda extraordinaria en 1999, 2000 y 2001.

Gráfico 9

ESTADOS UNIDOS: PRECIOS DE MERCADO Y "SOSTÉN" PARA LA SOJA 1990-2000



Fuente: USDA.

En resumen, la combinación de MLG y LDP asegura una rentabilidad mínima para el agricultor, razón por la cual pueden ser considerados como precios mínimos garantizados donde el Estado cubre la diferencia entre un precio de referencia y el precio de mercado. Estos programas no fueron utilizados durante los años 1996 y 1997 debido a que los precios internacionales estaban en niveles históricamente elevados. Pero para la mayor parte de los productos comprendidos en estos programas desde 1998 los precios de mercado fueron menores que los de referencia, generando una transferencia a los agricultores en la forma de pagos directos (ver Cuadro 43 y Gráfico 9). En el caso particular de la soja, por ejemplo, la tasa de referencia en el año 2000 fue de 5.26 dólares por bushel, un 17% superior al precio de mercado. Como consecuencia de estos incentivos, la siembra y producción de soja alcanzaron niveles record para la historia agrícola de Estados Unidos, los que sin duda impactan sobre los precios internacionales (Estados Unidos es el primer productor mundial de soja). Entre 1998 y 2000 los pagos por LDP ascendieron a \$14 100 mil millones, mientras que las diferencias de tasas (*marketing loan gains*) implicaron erogaciones por \$2 200 mil millones (Cuadro 42). En conjunto, estos conceptos explicaron casi el 30% de las transferencias directas realizadas en el período.

3. Programas de conservación y medio ambiente

El *Conservation Reserve Program* (CRP) es el más importante de los programas de su tipo y tiene como objetivo reducir la erosión de los suelos, estimular la sedimentación, mejorar la calidad del agua y crear un mejor hábitat natural. A cambio de pagos anuales los agricultores asumen el compromiso de implementar un plan de conservación que esencialmente apunta al retiro voluntario de tierras del proceso de producción por períodos de 10 a 15 años. Los subsidios otorgados en el marco de este programa durante el período 1996-2000 ascendieron a \$8.100 millones, equivalentes a cerca del 11% de los pagos directos totales (Cuadro 42).

4. Asistencia suplementaria o de emergencia

Los paquetes de asistencia suplementaria o de emergencia proveen pagos directos a los productores con el objetivo de compensar parcialmente las pérdidas financieras ocasionadas por dificultades climáticas o desastres naturales, como así también para reforzar el ingreso de los agricultores frente a situaciones como caídas en los precios internacionales de las *commodities* u otros imprevistos.

Frente a la insuficiencia de las autorizaciones de fondos originalmente hechas en 1996 para mantener el ingreso de los agricultores en un contexto de bajos precios internacionales, desde 1998 el Congreso aprobó sucesivos paquetes anuales de ayudas extraordinarias. En su mayor parte estos recursos se canalizaron a través de transferencias que compensan las pérdidas de mercado (*market loss assistance* –MLA), distribuidos entre los agricultores en forma proporcional a las sumas recibidas por los PFC.⁴⁶ Estos programas de emergencia tienen un carácter anual y se definen con posterioridad a las decisiones de siembra. Entre 1998 y 2000 se asignaron fondos adicionales por casi \$19 000, lo que significó un incremento del 50% respecto de los pagos directos ordinarios. En otras palabras, la ayuda extraordinaria representó un tercio de los pagos directos totales.

Los paquetes de ayuda extraordinaria otorgados en los últimos años están revelando elementos contradictorios en la política agrícola norteamericana: mientras que por un lado alientan la producción a través de los MLG y los LDP deprimiendo los precios y los ingresos, por el otro se recurre a pagos directos adicionales en condiciones de emergencia. Para aquellos productores extranjeros que no tienen acceso a estos beneficios el efecto neto de este conjunto de programas es negativo.

5. Relevancia de los pagos directos en el ingreso neto de los agricultores

Los pagos directos del gobierno norteamericano a los agricultores se han incrementado significativamente en los últimos años. De un promedio de \$7.400 millones en el período 1996-1997 éstos ascendieron a \$12 400 millones en 1998, lo que representa un incremento del 67.6%. En los años siguientes estos pagos continuaron aumentando, llegando en el año 2000 a triplicar los niveles registrados en 1996. Estos fuertes aumentos se explican principalmente por las ayudas extraordinarias y los pagos del LDP. Consecuentemente, una proporción creciente del ingreso neto de los agricultores ha sido cubierta por transferencias directas del gobierno. En 1996 la relación entre transferencias directas e ingresos netos fue del 13.3%, mientras que en el año 2000 dicha relación ascendió al 50.2% (Cuadro 44).

Cuadro 44
ESTADOS UNIDOS: INGRESOS NETOS DE LOS PRODUCTOS Y PAGOS DIRECTOS DEL GOBIERNO

(millones de dólares y porcentaje)

Año	Ingreso neto de los productores	Pagos directos del gobierno ^a	Pagos / Ingreso Neto
	(en millones de dólares)		(en %)
1991	38.5	8.2	21.3
1992	47.7	9.2	19.3
1993	44.3	13.4	30.2
1994	48.8	7.9	16.2
1995	36.9	7.3	19.8
1996	54.9	7.3	13.3
1997	48.6	7.5	15.4
1998	44.6	12.4	27.8
1999	43.4	21.5	49.5
2000	45.6	22.9	50.2

Fuente: ERS/USDA.

Nota: ^a No incluye los programas de subsidios a las exportaciones.

⁴⁶ Las ayudas extraordinarias han contemplado fondos para asistir productos que no están cubiertos por los PFC. El paquete del año 2000 incluyó partidas para financiar una modificación del sistema de seguros agrícolas.

C. Programas de apoyo a la exportación

El apoyo a las exportaciones norteamericanas de productos agrícolas se canaliza a través de diferentes programas de subsidio, promoción, garantías de crédito y ayuda alimentaria.

1. Subsidios

El Programa de Fortalecimiento de las Exportaciones (*Export Enhancement Program* –EEP) fue creado en 1985 con el objetivo de ayudar a los productores norteamericanos a competir en los mercados internacionales frente a las exportaciones subsidiadas de otros países (particularmente la Unión Europea). Los exportadores reciben un subsidio cuando venden ciertos productos a determinados países en función de criterios establecidos por la CCC. Los criterios considerados por la CCC en el proceso de revisión de las propuestas incluyen, pero no están limitados a, las siguientes consideraciones: a) la contribución esperada de las iniciativas propuestas al estímulo de las negociaciones comerciales, y en particular, a la estrategia norteamericana de combatir los subsidios y otras prácticas desleales de comercio de sus competidores por medio del desplazamiento de las exportaciones de esos países de los mercados objetivo; b) la contribución de las iniciativas propuestas a la realización de los objetivos de exportación agrícola de Estados Unidos, y en particular, al desarrollo, expansión o mantenimiento de mercados para las *commodities* agrícolas norteamericanas; c) el efecto que las ventas facilitadas por las iniciativas propuestas tengan sobre exportadores de productos agrícolas que no subsidian; y d) los requerimientos de subsidio de las iniciativas propuestas en comparación con los beneficios esperados. En la actualidad los productos elegibles para las iniciativas del EEP son el trigo, la harina de trigo, el arroz, las aves congeladas, la cebada, los huevos y los aceites vegetales.

Cuadro 45
ESTADOS UNIDOS: LÍMITES PRESUPUESTARIOS PARA EL EEP
(en millones de dólares)

1996	350
1997	250
1998	500
1999	550
2000	579
2001	478
2002	478

Fuente: USDA.

Para la utilización de este programa se han establecido limitaciones presupuestarias anuales por producto en concordancia con los compromisos asumidos por el Acuerdo de Agricultura de la rueda Uruguay (Cuadro 45). Cabe destacar que para los años 2000-2002 los niveles presupuestarios representan el máximo permitido por la OMC. El programa no fue utilizado en el período comprendido entre julio de 1995 y mayo de 1998 debido a los elevados precios internacionales de los productos agrícolas. Fue reactivado parcialmente en 1998 para facilitar exportaciones de cebada y carnes de ave, pero involucrando sumas poco significativas. Las asignaciones para los próximos dos años, sin embargo, se encuentran en los niveles máximos autorizados.

Cuadro 46
ESTADOS UNIDOS: PROGRAMA DE INCENTIVO A LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS LÁCTEOS (DEIP)
(en dólares)

Año Fiscal ^a	Valor total	Leche en polvo	Otros ^b
1996	20 424 267	18 368 618	2 055 649
1997	121 151 470	98 880 331	22 271 139
1998	110 159 692	97 402 257	12 757 435
1999	144 000 000	120 659 090	23 340 910
2000	124 000 000	na	na -
Total período	519 735 429		

Fuente: USDA.

Nota: ^a Del 1/10 al 30/09; ^b Incluye crema, manteca y quesos.

El Programa de Incentivos para Productos Lácteos (*Dairy Export Incentive Programme –DEIP*) fue creado para mejorar la competitividad externa de ciertos productos lácteos frente a países que subsidian sus exportaciones. Los productos elegibles para recibir las bonificaciones son la leche en polvo, la manteca, la crema y los quesos, siempre que las exportaciones tengan como destino determinados países. Al igual que en el caso del EEP, los gastos se encuentran limitados por los compromisos asumidos en la OMC. Los subsidios a las exportaciones en el marco de este programa ascendieron durante el período 1996-2000 a 520 millones de dólares, beneficiando principalmente a las ventas de leche en polvo (Cuadro 46).

2. Garantía de Créditos a la Exportación

a) Programa de Garantías de Créditos de Exportación

Los Programas de Garantías de Créditos de Exportación (Export Credit Guarantee Program –ECGP) son administrados por la CCC y fueron establecidos por la ley agrícola de 1978 con el objetivo de garantizar el pago de los créditos extendidos por instituciones financieras norteamericanas a bancos extranjeros previamente aprobados para financiar compras de productos agrícolas de Estados Unidos.⁴⁷ Estos préstamos garantizan hasta un 98% del capital del préstamo y una parte de los intereses, pero no brindan financiamiento comercial. Estas garantías permiten que los bancos comerciales norteamericanos puedan ofrecer condiciones crediticias favorables para los compradores extranjeros, generalmente cobrando la tasa de interés Libor. El objetivo del programa es el de incrementar las exportaciones norteamericanas en aquellos países en donde el crédito es necesario y en donde las instituciones financieras privadas no financiarían la compra a menos que la CCC las respalde ofreciendo garantías.

El ECGP se compone de dos subprogramas que se diferencian según la duración de los créditos a la exportación para los que el programa ofrece garantías. El primer subprograma (General Sales Manager 102 - GSM-102) otorga garantías para cubrir operaciones de corto plazo (3 meses a 3 años), mientras que el segundo (GSM-103) respalda créditos de hasta 10 años. El programa más utilizado es el de garantías de corto plazo, que durante los últimos años recibió asignaciones de alrededor de \$5 000 millones anuales (Cuadro 47). En el año fiscal 1999-2000 estas garantías respaldaron predominantemente exportaciones norteamericanas con destino a México, Corea, Turquía e Indonesia. Los productos más favorecidos fueron el maíz, el algodón, el trigo y las carnes refrigeradas. El GSM-103 tiene una asignación presupuestaria de cerca de \$300 millones.

Cuadro 47
ESTADOS UNIDOS: GARANTÍAS A LOS CRÉDITOS PARA EXPORTACIONES: FONDOS DISPONIBLES Y UTILIZADOS
(en millones de dólares)

Años fiscales	Disponibles		Utilizados	
	GSM 102	GSM 103	GSM 102	GSM 103
1997/98	5 800	310	4 000	56
1998/99	4 800	377	3 000	44
1999/00	4 300	183	2 700	35

Fuente: USDA.

Estos programas pueden generar una competencia desleal frente a exportadores de otros países que no disponen de garantías equivalentes cuando ofrecen financiamiento comercial para sus colocaciones. Su disciplinamiento está todavía pendiente debido a que el Acuerdo sobre Agricultura de la rueda Uruguay no incluyó ningún compromiso, habiéndose únicamente acordado analizar el tema. El gobierno norteamericano se resistió a considerar los programas de garantía como subsidios a las exportaciones, lo que habría obligado a someterlos a compromisos de reducción. Actualmente lo está negociando en el ámbito de la OECD, donde en 1999 presentó una propuesta para disciplinar la utilización de estos programas entre los países miembros. Según la propuesta norteamericana el plazo máximo de garantías para los *commodities* agropecuarios deberá depender del ingreso per cápita del país importador, en forma similar al que rige para los productos industriales (dependiendo

⁴⁷ La CCC evalúa la capacidad del país y del banco extranjero para cumplir con la deuda garantizada.

de las circunstancias entre 180 días y 2 años, y en ciertos casos hasta tres años pero con notificación previa a los demás miembros de la OECD). Este programa es una fuente de conflictos recurrente con la Unión Europea y su existencia es uno de los argumentos que la UE normalmente utiliza para resistir mayores compromisos de reducción de los subsidios a la exportación.

b) Programa de Garantía de Créditos al Proveedor

El Programa de Garantía de Créditos al Proveedor (*Supplier Credit Guarantee Program –SCGP*) fue creado en 1996 con el objetivo de garantizar una parte significativa del financiamiento comercial de corto plazo (por un máximo de 180 días) otorgado directamente por el exportador norteamericano al comprador extranjero. Los productos elegibles son los mismos que los del programa GSM, aunque tienen prioridad aquéllos de mayor valor agregado (por ejemplo, los vinos). También existen limitaciones de países. El programa es similar al GSM-102, con la diferencia de que garantiza una porción sustancialmente menor de la transacción (la mitad del valor exportado) y lo hace con las obligaciones de importador y no con los bancos extranjeros. En el año fiscal 1999 se utilizaron \$46 millones.

c) Programa de Garantía de Facilidades de Crédito

A través del Programa de Garantía de Facilidades de Crédito (*Facility Credit Guarantee Program –FCGP*) administrado por el FAS, el USDA garantiza los créditos otorgados por bancos norteamericanos para la venta de bienes y servicios norteamericanos utilizados para mejorar la infraestructura agrícola en los países importadores, como instalaciones de almacenamiento, procesamiento y equipo de manipulación. Este programa prácticamente no ha sido usado.

3. Promoción externa

Existen varios programas de promoción y desarrollo de mercados, entre los que se destacan el Programa de Acceso a Mercados y el Programa de Desarrollo de Mercados Extranjeros.

El Programa de Acceso a Mercados (*Market Access Program -MAP*) es un programa administrado por USDA-FAS con fondos aportados por la CCC que comenzó a funcionar en 1990. Los recursos de este programa se destinan al otorgamiento de reembolsos parciales para promover las exportaciones norteamericanas de ciertos productos a determinados mercados a través de la realización de actividades promocionales, investigación de mercado, asistencia técnica y otros servicios comerciales. El MAP asiste a los productores, cooperativas y cámaras o asociaciones empresarias, otorgándoles fondos para financiar actividades de promoción de productos agrícolas norteamericanos. Más del 80% de los fondos se destinan al desarrollo de mercados para productos agrícolas norteamericanos de alto valor agregado. Tiene una asignación presupuestaria de \$90 millones anuales hasta el año 2002.

El Programa de Desarrollo de Mercados Extranjeros (*Foreign Market Development Program –FMDP*) es un programa destinado a desarrollar, mantener y expandir los mercados externos para colocaciones de productos agrícolas norteamericanos, pero sus recursos son menores a los del MAP (aproximadamente un tercio). Los subsidios de este programa se distribuyen entre asociaciones comerciales sin fines de lucro (preferiblemente de alcance nacional) para desarrollar mercados internacionales.

D. Ayuda alimentaria

EL USDA y la USAID (Agencia para el Desarrollo Internacional) administran diversos programas de ayuda alimentaria a terceros países con el objetivo de aliviar el hambre, colocar excedentes y abrir nuevos mercados para los productores agrícolas norteamericanos. Estas ayudas se canalizan a través de tres programas. El primero es el PL-480 (*Food for Peace Program*) que incluye tres subprogramas, uno administrado por el Departamento de Agricultura (USDA) y los otros dos por la USAID. El Título I es un subprograma orientado a promover el financiamiento de las exportaciones de productos agrícolas norteamericanos a países en desarrollo y entidades privadas. Se otorgan créditos a largo plazo (20 a 30 años) con bajas tasas de interés que, de acuerdo al nivel de desarrollo del país, oscilan entre 1.5% y 2% anual. El Título I es administrado por el USDA. El Título II

autoriza la donación de alimentos en situaciones de emergencia o para atender las necesidades del desarrollo de largo plazo. En su mayor parte las donaciones se canalizan a través de instituciones de desarrollo, como el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. Finalmente, el Título III (*Food for Development*) se utiliza para administrar donaciones directas gobierno a gobierno con el objetivo de promover el desarrollo de los países menos desarrollados. Los productos donados se venden en el mercado doméstico y los ingresos obtenidos son utilizados para financiar programas de desarrollo económico en el país receptor de la donación.

El segundo programa es la *Section 416 (b)* que contempla donaciones de los excedentes acumulados por la CCC como resultado de los mecanismos de sostén de precios a través de los beneficios crediticios (ver 1.b). El tercer programa es el *Food for Progress Program* (FFP), cuyo objetivo es abastecer de alimentos a países en desarrollo o con democracias emergentes que estén llevando a cabo reformas agrícolas orientadas a promover la libre empresa.

E. El proyecto de nueva ley agrícola de Estados Unidos

Dado que la actual legislación agrícola vence en el año 2002, durante el corriente año se ha debatido en el Congreso una nueva ley agrícola (ya aprobada por la Cámara de Representantes y actualmente a consideración del Senado). Las perspectivas de aprobación de la ley en su forma actual son inciertas debido al cambio en las prioridades de gasto gubernamental producidas por los atentados de septiembre de 2001. El proceso de discusión sobre la nueva legislación agrícola se inició con la elaboración de un documento sobre el futuro de la política agrícola preparado por la Comisión de Agricultura Siglo XXI. Esta comisión tiene un carácter consultivo y fue establecida por la ley agrícola de 1996 (*Federal Agriculture Improvement and Reform Act*) e integrada por representantes parlamentarios y personalidades designadas por el Presidente.

La comisión propuso mantener el mecanismo actual de ayudas desligadas de la producción y de la superficie sembrada anual introducido por el AMTA (aunque incorporando las oleaginosas) y adoptar un sistema anticíclico complementario –en reemplazo de las ayudas extraordinarias– que se activaría en función de desviaciones respecto de una determinada renta de referencia. La comisión también recomendó continuar con el sistema de los LDP y los MLG (pero reduciendo las *loan rates* para las oleaginosas), el CRP y otros programas específicos, así como también introducir ciertas modificaciones en los seguros agrarios. La legislación aprobada por la Cámara de Representantes recoge esencialmente las recomendaciones de la comisión y contempla un presupuesto de \$170.000 millones para un período de diez años.

El Poder Ejecutivo, a través del USDA, ya ha manifestado su oposición a la propuesta bajo tratamiento legislativo. El USDA propone redireccionar los fondos presupuestarios hacia programa de conservación, medio ambiente y asistencia alimentaria, apoyar el desarrollo de comunidades rurales y mejorar la inserción externa de los productos agrícolas norteamericanos (lo cual implica gastar menos en ayudas directas). Según el USDA el actual sistema de subsidios tiene consecuencias indeseadas ya que estimula un exceso de producción que termina deprimiendo los precios e inflando el costo de la tierra. El Ejecutivo también pretende disminuir los fondos presupuestados y que la nueva legislación cubra un período de cinco años en vez de los diez que propone el actual proyecto de ley.

F. El NAFTA y la política agrícola norteamericana

El NAFTA incluye un capítulo referido al sector agropecuario (VII) en donde se establecen algunas disposiciones en materia de medidas de apoyo interno y subsidios a la exportación. Respecto de las medidas de apoyo interno, los signatarios se comprometieron a iniciar una transición hacia aquellas que tengan menos efectos distorsionadores sobre el comercio o la producción y que estén exceptuadas de cualquier compromiso de reducción negociado en el ámbito multilateral. Asimismo, se reservaron el derecho de modificar las medidas sujetas a compromisos de reducción de acuerdo a los derechos y obligaciones derivados del GATT/OMC: En otras palabras, el NAFTA reafirmó la discreción nacional en la implementación de las medidas de apoyo interno, sujeto a las disciplinas multilaterales.

Diferente es el caso de los subsidios a la exportación, tema en el que se acordaron algunas disposiciones relativas a su establecimiento y utilización. Los miembros del NAFTA manifestaron que “no es apropiado” que las partes otorguen subsidios a las exportaciones intrazona en tanto no enfrenten la competencia desleal de importaciones subsidiadas procedentes de terceros países. Además, se establecieron procedimientos específicos para las notificaciones y las consultas. Los socios también se reservaron el derecho de aplicar cuotas compensatorias a las importaciones de productos agrícolas subsidiados procedentes de cualquier país, sea o no signatario del acuerdo.

Para avanzar hacia la eliminación de todos los subsidios a las exportaciones que afectan al comercio entre los signatarios del NAFTA, éstos resolvieron crear un Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agropecuarios dependiente del Comité de Comercio Agropecuario. No hay informes de que se hayan realizado progresos significativos. Los signatarios también acordaron cooperar en los esfuerzos para lograr la eliminación de los subsidios a los productos agropecuarios en el marco del GATT/OMC: La falta de armonización de las políticas de ayuda agrícola de los miembros del NAFTA ha generado controversias, especialmente debido al uso de estos instrumentos por parte de Canadá y Estados Unidos.

G. La agricultura en las negociaciones del ALCA

El borrador del acuerdo sobre el capítulo de agricultura del ALCA (julio de 2001) incluye disposiciones en materia de subsidios a las exportaciones y medidas de ayuda interna, siendo numerosos y sustantivos los aspectos que aún se encuentran pendientes de definición (texto “encorchetado”).⁴⁸ El apartado sobre subsidios a la exportación comprende artículos referidos a la definición e identificación de los subsidios, su eliminación para el comercio intrazona, el tratamiento de las importaciones subsidiadas provenientes de terceras partes, exportaciones subsidiadas de partes del ALCA destinadas a mercados de terceros países y aquellas medidas y prácticas de efecto equivalente.

Definiciones

Existen desacuerdos respecto a los criterios para definir los subsidios a las exportaciones que quedarán comprendidos en las disciplinas del ALCA, aunque las propuestas tienden a considerar lo acordado en el ámbito de la OMC.

Eliminación de los subsidios a las exportaciones

El articulado propuesto se refiere en primer lugar a la eliminación de los subsidios a las exportaciones para el comercio intrazona, con disidencias en cuanto al punto de partida (implementación del acuerdo, comienzo del proceso de desgravación, entrada en vigor). Cabe destacar que se propone que las partes renuncien a los derechos conferidos por el GATT 1994 y posteriores que resultaran de negociaciones multilaterales respecto al uso de los subsidios a las exportaciones en el comercio recíproco. La suspensión de preferencias se menciona como una medida posible frente a socios que subsidien sus exportaciones. También se menciona la posibilidad de tratamiento diferencial para las pequeñas economías.

Las partes del ALCA acordarían “compartir”, “trabajar en función” o “cooperar” para lograr la eliminación multilateral de los subsidios a las exportaciones y procurar la definición de disciplinas en materia de programas de créditos y garantías a las exportaciones y ayudas alimentarias para evitar que las mismas se conviertan en sustitutos de subsidios.

Tratamiento de importaciones que se beneficien de subsidios a las exportaciones provenientes de no partes

En esta sección se establecen disposiciones respecto a consultas destinadas a adoptar medidas de defensa frente al ingreso de productos beneficiados con subsidios a las exportaciones de no partes del ALCA, contemplando alternativas cuando esta coordinación no suceda (por ejemplo, cancelación de preferencias con el socio que recibe las importaciones subsidiadas, permitir como compensación la aplicación de subsidios a las exportaciones al socio del mismo producto).

⁴⁸ También contiene disposiciones en relación a acceso a los mercados, medidas sanitarias y fitosanitarias y aspectos institucionales.

Tratamiento de los subsidios a las exportaciones de socios del ALCA hacia terceros países

Se destaca la necesidad de tomar en cuenta los intereses de las otras partes, procurando celebrar consultas para aliviar los efectos adversos de este tipo de medidas. Asimismo, se propone definir un nivel base que sirva como referencia para guiar la eliminación de los subsidios a las exportaciones extrazona notificados por las partes. Aquí también se contempla la posibilidad de cancelación de preferencias comerciales en caso de no cumplimiento de las disposiciones.

Medidas y prácticas de efecto equivalente a las subvenciones a las exportaciones

Las partes se comprometerían a no aplicar medidas que impliquen de alguna manera una elusión de los compromisos de eliminación de los subsidios a las exportaciones en el comercio recíproco.

Respecto a las medidas de ayuda interna, las partes reconocen que su utilización puede tener efectos distorsionadores sobre el comercio y la producción de productos agropecuarios. Al igual que en el caso de los subsidios a las exportaciones, acuerdan en cooperar para lograr un mayor disciplinamiento de las medidas de ayuda interna a nivel multilateral, con diferencias en cuanto al alcance de los objetivos. Se incluiría un compromiso de eliminación de estas prácticas en tanto sean distorsionadoras, para lo cual se definirían “medidas globales de ayuda” que sirvan como base para el cronograma de reducción (similar al mecanismo adoptado en la OMC). Habría medidas de ayuda interna que quedarían exentas de los compromisos de reducción en tanto no sean distorsionadoras (o “demasiado” distorsionadoras). Incluye además disposiciones respecto a la prevención de la elusión, las penalidades por el no cumplimiento de los compromisos (medidas compensatorias, cancelación de preferencias) y trato especial y diferenciado para las pequeñas economías. Asimismo se proponen disciplinas sobre los impuestos a las exportaciones y las empresas estatales de comercio.

Bibliografía

- Bond, E. (1997), “The Impact of Free Trade Agreements on Antidumping Filings and Decisions: Lessons from the Canada-US Free Trade Agreement”, mimeo.
- Cass, R. and R. Boltuck (1996), “Antidumping and Countervailing-Duty Law: The Mirage of Equitable International Competition”, en Bhagwati J. and R. Hudec, *Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?*, Vol. 2, The MIT Press.
- CEPAL (1997), United States Barriers to Latin American Exports in 1997, Santiago de Chile.
- CNCE (1999), Informe de Barreras a las Exportaciones Argentinas en el NAFTA, junio.
- Destler, I.M. (1992), *American Trade Politics*, Washington DC: Institute for International Economics.
- Economic Research Service/USDA (2000) “US Farm Policy: the first 200 years”, en *Agricultural Outlook*, marzo.
- Floreal González, F. (2001), Dumping y Subsidios en el Comercio Internacional, Ad-Hoc, Buenos Aires, mayo.
- Gagné, G. (2000), “North America Free Trade, Canada and US Trade Remedies: an Analysis Ten Years After” *The World Economy*, vol. 23 núm. 1.
- Jackson, J. (1997), *The World Trading System*, Cambridge, Mass: The Cambridge University Press.
- Josling, T. (1998), “Agricultural Trade Policy: Completing the Reform”, Policy Analysis en *International Economics Series*, Num. 53, Washington DC: Institute for International Economics.
- Lafay, G. (1988), *Les indicateurs de specialisation internationale*, Document de Travail N1, CEPII, Paris.
- OMC (1999), *Trade Policy Review: United States*.
- USDA (2001), *Food and Agricultural Import Regulations and Standards Report*, abril.

- Winham, G.R. (1998), "NAFTA Chapter 19 and the Development of International Administrative Law", *Journal of World Trade*, 32:1, febrero.
- Weston, A. (1996), "Los Tratados de Libre Comercio de América del Norte: Una Perspectiva", *Integración y Comercio*, enero-abril, Año 1.



Serie

estudios y perspectivas

OFICINA
DE LA CEPAL
EN
BUENOS AIRES

Números publicados

1. Política de apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas: análisis del Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones, Juan Pablo Ventura, (LC/L.1496-P; LC/BUE./L.170), Nº de venta: S.01.II.G.39 (US\$ 10.00), febrero de 2001. [www](#)
2. El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de calidad local, (LC/L.1530-P; LC/BUE./L.171), Nº de venta: S.01.II.G.76 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
3. Construcción regional y política de desarrollo productivo en el marco de la economía política de la globalidad, Leandro Sepúlveda Ramírez, (LC/L.1595-P; LC/BUE./L.172), Nº de venta: S.01.II.G.136 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
4. Estrategia económica regional. Los casos de Escocia y la Región de Yorkshire y Humber, (LC/L.1626-P; LC/BUE/L.173), Nº de venta: S.01.II.G.164 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. [www](#)
5. Regional Interdependencies and Macroeconomic Crises. Notes on Mercosur, Daniel Heymann (LC/L1627-P; LC/BUE/L.174), Sales No.: E.01.II.G.165 (US\$ 10.00), November 2001. [www](#)
6. Las relaciones comerciales Argentina-Estados Unidos en el marco de las negociaciones con el ALCA, Roberto Bouzas (Coord.), Paula Gosis, Hernán Soltz y Emiliano Pagnotta, (LC/L.1722-P; LC/BUE/L.175), Nº de venta: S.02.II.G.33 (US\$ 10.00), abril de 2002. [www](#)

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:..... Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país:..... Tel.: Fax: E.mail:
