



# Anuario Monitor Comercio Internacional 2018



**USAL**  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

*Ciencia a la mente y virtud al corazón*

# Anuario Monitor Comercio Internacional.

Instituto de Investigación

6 de Marzo 2019

## ÍNDICE

	Página
<b>ARTÍCULOS</b>	
ECOMMERCE E INSERCIÓN INTERNACIONAL. GAYA, ROMINA.	3
LA PARCIAL APERTURA DE JAPON A LA CARNE ARGENTINA. ARGÜERO, LUIS	9
<b>INFORMES</b>	
LA INFLUENCIA DEL TERRORISMO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL EN ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y EL EJEMPLO DEL FORO APEC EN ASIA PACÍFICO”. LABARTHE, CAMILA	10
EXPORTACIONES ARGENTINAS DE MANÍ A ESTADOS UNIDOS DURANTE EL PERÍODO 1995-2016. EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA FARM BILL”. SCOPPA, GUIDO	34

**Decano:** Héctor Dama

**Director del Instituto:** Juan Miguel Massot

**Editor y Director del Proyecto:** Sergio Tortosa

Viamonte 1816 - C1056ABB - CABA - Argentina - (+54-11) 4811-5327 / 6052 / 7441

fceye.usal.edu.ar - @usal.fceye

Romina Gayá

## **1. ¿Por qué e-commerce?**

El *e-commerce* está cambiando radicalmente la forma de comprar y vender en todo el mundo y tiene importantes efectos positivos sobre el comercio internacional. Una de las principales ventajas para los consumidores es la reducción de los costos de información. El uso de internet en general y de plataformas de comercio electrónico en particular facilita la identificación de distintos proveedores de bienes y servicios y permite comparar las opciones y precios que ofrece cada uno, en tanto que los sistemas de calificación y opiniones de usuarios disminuyen el riesgo de selección adversa. La posibilidad de comprar en línea a proveedores ubicados en cualquier lugar del mundo fortalece el acceso a mayor cantidad y variedad de bienes y servicios a menor precio.

Las firmas no solamente pueden adquirir servicios, insumos y bienes de capital en mercados más competitivos, sino también ven reducidos sus costos de acceso al mercado internacional, lo cual tiene especial importancia para los emprendedores y las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Por un lado, la desintermediación simplifica el acceso a clientes potenciales en cualquier parte del mundo a través de las propias páginas web de las empresas, redes sociales o plataformas o aplicaciones de terceros.<sup>1</sup>

Por otro lado, el *e-commerce* simplifica las operaciones y la cadena de suministro. Muchas plataformas facilitan la logística, los pagos, la investigación de mercado y la publicidad, a través de información detallada en tiempo real, sistemas de pago certificados y esquemas de calificación que generan confianza entre oferentes y demandantes. De esta manera, las empresas tienen la posibilidad de construir una reputación en línea que en otras circunstancias demandaría más tiempo e inversión, a la vez que pueden obtener más y mejor información sobre sus potenciales clientes.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Gayá, Romina (2015). “El comercio electrónico y la inserción internacional de América Latina y el Caribe” *Conexión INTAL* N°229. BID-INTAL: Buenos Aires.

<sup>2</sup> Campos, Rosario y Gayá, Romina (2017). “Comercio electrónico transfronterizo en América Latina y el Caribe” BID: Washington.

## RECUADRO 1: ¿QUÉ ES EL COMERCIO ELECTRÓNICO?

El comercio electrónico incluye a todas las transacciones de compra-venta de bienes o servicios que se pactan a través de dispositivos electrónicos, independientemente de si el pago y/o la entrega se realizan o no en línea.<sup>3</sup>

Según el tipo de actores involucrados en las transacciones electrónicas, el *e-commerce* puede clasificarse de diferentes maneras (Esquema 1). Las operaciones más relevantes a nivel global son entre empresas y se denominan *business to business* (B2B). Las ventas de bienes y servicios de empresas a minoristas (*business to consumer*, B2C) se realizan a través de plataformas generales (ej. una empresa vende sus productos por Mercado Libre) o especializadas por sector (ej. una agencia de turismo vende excursiones a través de Trip Advisor). Algunas empresas optan por vender desde sus propios sitios o aplicaciones, incluyendo firmas que se dedican exclusivamente a las transacciones en línea (ej. Despegar.com) y otras que combinan el comercio electrónico con tiendas físicas (ej. Frávega). Las operaciones entre consumidores (*consumer to consumer*, C2C) habitualmente se realizan mediante plataformas como OLX o Mercado Libre, mientras que la venta de particulares a empresas (*consumer to business*, B2C) se suele realizar a través de sitios orientados a la provisión de servicios de profesionales autónomos (ej. Freelancer o Workana). Por último, hay transacciones de comercio electrónico que las transacciones *business to government* (B2G) comprenden las ventas electrónicas de las firmas a organismos públicos (ej. ComprAr).

### ESQUEMA 1: TIPOS DE COMERCIO ELECTRÓNICO SEGÚN LOS ACTORES INVOLUCRADOS



Fuente: IICE-USAL en base a Gayá, Romina (2018) *¿Cómo impulsar el e-commerce transfronterizo?*  
[www.rominagaya.com](http://www.rominagaya.com)

<sup>3</sup> WTO (2012). "E-commerce in developing countries. Opportunities and challenges for small and medium-sized enterprises". WTO: Ginebra.

## 2. Tendencias

Una de las principales dificultades para analizar las tendencias de comercio electrónico a nivel mundial es la falta de datos precisos. Muchos países –entre ellos Argentina– no cuentan con información sobre transacciones entre empresas (B2B) e incluso algunos como Corea dejaron de recopilar estos datos por considerar que casi todas las operaciones entre firmas se pactan de manera electrónica. Además, los datos sobre operaciones minoristas (B2C) con frecuencia no provienen de estadísticas oficiales sino de estimaciones privadas, en tanto que existe poca información sobre el *e-commerce* transfronterizo pues usualmente el registro no distingue el medio por el cual se acuerdan las transacciones.

A pesar de ello, los datos disponibles indican que el *e-commerce* se está expandiendo rápidamente en todo el mundo. De acuerdo con estimaciones de UNCTAD, las ventas electrónicas mundiales llegaron a USD 25,3 billones en 2015. Estados Unidos es el principal actor en este mercado, seguido por Japón, China, Corea y Alemania. El comercio electrónico B2B representa 90% del total, mientras que el resto corresponde principalmente a B2C. Sin embargo, la relevancia de este último en el total varía considerablemente entre países: ronda 4% en Japón y Corea y 10% en Estados Unidos y las principales economías de la Eurozona, mientras que en el Reino Unido y China representa entre un cuarto y un tercio del total.

Durante los últimos años, el *e-commerce* B2C creció a nivel mundial más de 20% anual (nominal) y ya representa 10,2% de las operaciones minoristas. Se espera que esta participación llegue a 15% a fines de esta década, impulsada por la mayor penetración de internet de alta velocidad y dispositivos móviles (las compras realizadas a través de estos dispositivos, *m-commerce*, constituyen 58,9% del B2C según estimaciones de eMarketer), el uso creciente de redes sociales y el desarrollo de medios de pago electrónicos.<sup>4</sup>

La región de Asia-Pacífico representa 46,5% del B2C mundial, seguida por América del Norte y Europa. Latinoamérica (excluyendo México) constituye apenas 1,5% del total, pero es uno de los mercados donde este tipo de transacciones crece a mayor velocidad (Gráfico 1).<sup>5</sup> China es el líder indiscutido del *m-commerce* con más de dos tercios de las ventas globales de este tipo.<sup>6</sup>

En el mundo hay aproximadamente 1,4 mil millones de *e-shoppers* cuyo gasto anual promedio ronda USD 1.600. Si bien 6,5% de quienes compran en línea se encuentran en Latinoamérica (excluyendo México), su consumo anual promedio (USD 352) es muy inferior a la media global. Los rubros con mayor protagonismo en las compras electrónicas en los principales mercados son indumentaria y calzado, medios y entretenimiento, informática y telecomunicaciones y hogar y jardín.<sup>7</sup> A nivel global, la mayor parte del comercio electrónico minorista corresponde a transacciones domésticas. Si bien no existen datos precisos sobre el valor del *e-commerce* transfronterizo, UNCTAD estima que en 2015 el B2C internacional representaba 7% del total.

---

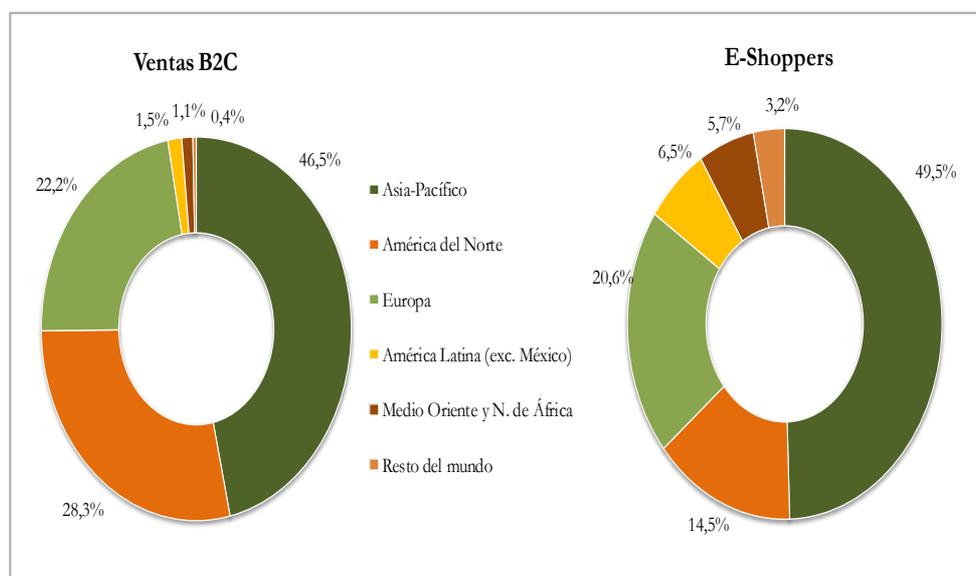
<sup>4</sup> eMarketer (2018) “Worldwide Retail and Ecommerce Sales: eMarketer's Updated Forecast and New Mcommerce Estimates for 2016—2021”.

<sup>5</sup> E-commerce Foundation (2017) “Global B2C E-Commerce Report 2016”.

<sup>6</sup> eMarketer (2018) “Worldwide Retail and Ecommerce Sales: eMarketer's Updated Forecast and New Mcommerce Estimates for 2016—2021”.

<sup>7</sup> E-commerce Foundation (2017) “Global B2C E-Commerce Report 2016”.

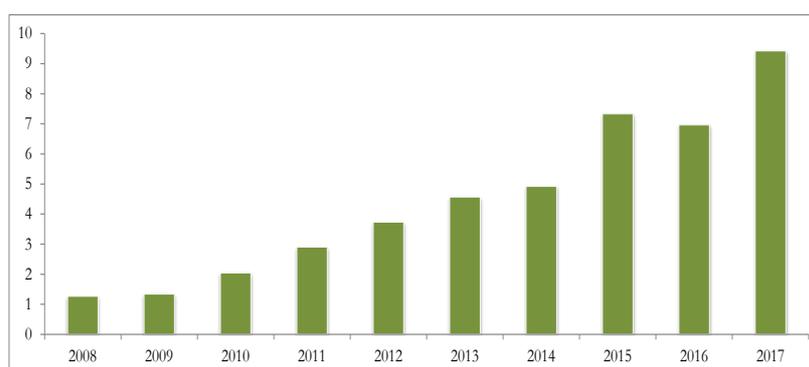
**GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE E-SHOPPERS Y VENTAS B2C, 2015**



Fuente: IICE-USAL en base a E-commerce Foundation (2017) “Global B2C E-Commerce Report 2016”.

Argentina no cuenta con datos oficiales sobre comercio electrónico y solo existen estimaciones privadas para las transacciones B2C en el mercado interno. De acuerdo con esta información, el *e-commerce* también ha sido muy dinámico en el país y durante los últimos años creció en promedio 18,7% anual en términos reales (en pesos) y en 2017 alcanzó USD 9,4 mil millones (Gráfico 2). Las transacciones electrónicas representan 1,9% de las ventas minoristas argentinas. Aunque baja en comparación con la media mundial, la participación del B2C en el *retail* argentino continúa en aumento. Los rubros más relevantes en las compras en línea son pasajes y turismo, electrónica, muebles y decoración, entre otros. De todas formas, el crecimiento de las ventas en línea de alimentos y bebidas e indumentaria durante los últimos años fue destacado.<sup>8</sup>

**GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DEL E-COMMERCE B2C EN ARGENTINA, MILES DE MILLONES DE USD**



Fuente: IICE-USAL en base a CACE.

<sup>8</sup> Fuentes: E-commerce Foundation y Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE).

### 3. Oportunidades y desafíos del e-commerce transfronterizo para Argentina

Argentina se ubica en el puesto 57º del ranking de *e-commerce* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), por debajo de otras economías de la región como Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica. En Argentina existe una alta penetración de teléfonos inteligentes e internet, pero la velocidad de la conexión es baja y el costo elevado respecto de otros países, existen deficiencias en los servicios postales y muchas personas tienen dificultades para realizar pagos en línea por no contar con tarjeta de crédito. Este último obstáculo podría perder relevancia durante los próximos años a causa del desarrollo de billeteras electrónicas y otros sistemas de pago electrónico que pueden ser utilizados por quienes no se encuentran bancarizados en el sistema tradicional.

Sin embargo, Argentina tiene algunas fortalezas importantes en materia de *e-commerce* que no están contempladas en el índice de UNCTAD. De hecho, cuatro unicornios (empresas de base tecnológica con un valor superior a USD 1.000 millones) relacionadas con comercio electrónico son originarios de Argentina: MercadoLibre (plataforma para transacciones B2C y C2C con presencia en 18 países latinoamericanos), OLX (plataforma de *e-commerce* C2C que opera 45 países), Despegar.com (agencia de turismo que solamente realiza ventas en línea y tiene presencia en 25 países) y Globant (proveedor de software B2B). Asimismo, los servicios basados en el conocimiento son el tercer complejo exportador del país y la mayor parte de estas ventas al exterior corresponde a operaciones B2B.

A pesar de la falta de información sobre las transacciones electrónicas transfronterizas, es posible afirmar que en Argentina el *e-commerce* de servicios cuenta con pocas restricciones, tanto en la modalidad B2B como B2C. En efecto, durante los últimos años se implementaron algunas medidas que favorecen la exportación de servicios a través de internet, tales como la no obligatoriedad de inscripción en el registro de importadores y exportadores y de ingreso de divisas, así como la renegociación del acuerdo para evitar la doble tributación con Brasil, el cual entrará en vigor en enero de 2019.

En contraste, el comercio electrónico de mercancías cuenta con más obstáculos. Esto es particularmente relevante para la importación B2C, la cual se encuentra limitada por aspectos burocráticos, arancelarios y cuantitativos (ej. tope anual bajo, obligación de pago de derechos y necesidad de retirar el producto en la aduana).

De todas formas, es posible señalar algunas modificaciones normativas implementadas durante los últimos dos años que favorecen la venta internacional vía *e-commerce*. En primer lugar, se destaca el programa Exporta Simple, que simplifica los procedimientos burocráticos y reduce los costos para pequeñas exportaciones (menos 300kg con un valor inferior a USD 15 mil). Hasta la entrada en vigor de este sistema, la regulación relacionada con las ventas al exterior de mercancías estaba diseñada exclusivamente para el envío de grandes volúmenes a un mismo destino, lo cual dificultaba la inserción internacional de emprendedores y PYMES, así como la diversificación de clientes y destinos.

Argentina debe continuar eliminando las barreras burocráticas al comercio electrónico transfronterizo mediante la simplificación de procedimientos internos y a través de la suscripción de acuerdos para evitar la doble imposición y de tratados de libre comercio con disposiciones sobre comercio electrónico (el primer acuerdo de esta naturaleza de Argentina es el firmado con Chile en noviembre de 2017 que aún no entró en vigor).

No obstante ello, la reducción de obstáculos normativos no basta. Para desarrollar el *e-commerce* transfronterizo se requieren progresos significativos en otros aspectos, algunos de los cuales también son relevantes para el comercio electrónico doméstico.

Por un lado, la agenda de políticas públicas debe poner énfasis en aspectos tales como mejoras de conectividad a internet (mayor cobertura en zonas remotas, incremento de la velocidad y reducción del costo), educación e inclusión digital, desarrollo de pagos electrónicos seguros con énfasis en la inclusión de la población no bancarizada y mejoras de eficiencia logística, entre otras. También resulta fundamental estimular la eficiencia relacionada con las entidades intermediarias, como los servicios postales y las instituciones financieras. Por ejemplo, sería conveniente promover la reducción de comisiones bancarias a pequeños exportadores que reciben pagos del exterior.

Por otro lado, las empresas también deben realizar esfuerzos para desarrollar una estrategia exitosa de comercio electrónico internacional. Numerosas PYMES aún no cuentan con presencia en línea o que solo lo hacen de manera limitada, en tanto que muchas no se encuentran en condiciones de cumplir con tiempos y plazos de entrega transfronteriza, proveer servicios postventa o devolución internacional, entre otros aspectos clave del comercio internacional.

*Luis Ignacio Argüero*

Recientemente se abrió parcialmente el mercado de carne argentina en Japón y en julio se hizo la primera exportación. El acuerdo incluye a la carne patagónica, a la vez que la carne wagyu, típica del Japón, podrá entrar a nuestro país. El presente artículo busca poner en contexto esta apertura comercial y evaluar las posibilidades que se generan .

En principio, es necesario comprender dos procesos simultáneos que se vienen dando en el país oriental: por un lado, hay una mayor dependencia de los alimentos importados en la dieta de los japoneses. Esto se debe tanto a que se va dejando de lado el arroz como principal fuente calórica (en los últimos 50 años el consumo se redujo a la mitad), como a la sofisticación del consumo de la sociedad, que requiere una mayor diversidad de productos. y esto requiere una mayor importación. Medida en calorías, la autosuficiencia en la producción de alimentos en 2016 tuvo el menor nivel en más de dos décadas, siendo de 38%.

Por otro lado, hay una fuerte política pública japonesa para promover la exportación de alimentos. En lo que va del siglo los envíos de alimentos al extranjero se han duplicado, y el objetivo del gobierno es llegar a los 10 mil millones de dólares en 2019. La estrategia incluye medidas como apertura de oficinas comerciales en el extranjero especializadas en alimentos y, a través de la Japan Food Product Overseas Promotion Center (JFOODO), creada a mediados de 2017, generar una marca de "alimentos japoneses" que sea reconocida globalmente. La apertura de mercados para sus productos se enmarca dentro de esta estrategia general.

Si bien los japoneses consumen una baja cantidad de carne (en 2017 el promedio per cápita fue de unos 7 kilos), ese ha subido un 10% en la última década. Más de dos tercios son consumidos en restaurantes, y solo un tercio es consumido dentro de los hogares. El 63% de la carne vacuna consumida es importada, y los principales exportadores a Japón son Australia y Estados Unidos. En 2017 se importaron unos 3,3 mil millones de dólares. En los últimos 5 años Japón ha permitido el ingreso de carne de Francia, Italia, Holanda, Dinamarca y demás, pero ha sido difícil para ellos ganar terreno en el mercado japonés. Probablemente esto cambie cuando entre en vigor el tratado de libre comercio acordado entre Japón y la Unión Europea.

**Tabla 1: Importación de carne vacuna en Japón**

<b>Origen</b>	<b>Toneladas</b>
Australia	297.880
EEUU	230.606
Canadá	18.279
Nueva Zelanda	13.385
Otros	11.704

Fuente: autor en base a ALIC

El acuerdo al que llegaron estos países permite la exportación de carne argentina producida en la Patagonia. Solo el 3% de la carne vacuna se produce en esta región. Y solo un uno por mil de las exportaciones de carne se generan allí (266 toneladas, por un valor de 3,3 millones de dólares, fueron producidas por Rio Negro y exportadas en 2016).

El primer envío de carne, en julio de 2018, fue por unos meros 200 kilos, pero con un compromiso para enviar 10 toneladas en el futuro inmediato. Esto se hará a través de Marubeni, una de las mayores compañías integradas de comercio e inversión de aquel país (llamadas Sogo Shosha).

La reducción de tarifas de importación para el sector por parte de Japón debido a los dos grandes tratados que está a punto de cerrar (con la UE y el TPP-11) pone en duda la potencialidad futura de las exportaciones de carne hacia ese país. Pero esta apertura es una buena noticia, en tanto puede abrir las puertas para la totalidad de las regiones argentinas en el futuro y ahí sí el mercado japonés podría pasar a tener relevancia como destino de la valorada carne argentina.

**Fuentes:**

ALIC - Agriculture and Livestock Industries Corporation,  
[http://lin.alic.go.jp/alic/statis/dome/data2/e\\_nstatis.htm](http://lin.alic.go.jp/alic/statis/dome/data2/e_nstatis.htm)

Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca de Japón, <http://www.maff.go.jp/e/data/publish/>

OPEX - Origen Provincial de las Exportaciones, <https://opex.indec.gov.ar/>

## ***LA INFLUENCIA DEL TERRORISMO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL EN ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y EL EJEMPLO DEL FORO APEC EN ASIA PACÍFICO (\*)***

*Labarthe, Camila*

### ***Terrorismo y Comercio Internacional***

La elección de dicho tema de Trabajo Final de Grado, surge a partir de ciertas inquietudes propias en relación a los atentados y su efecto en el comercio internacional en ciertos países o regiones, consideradas como las más afectadas por los ataques terroristas; teniendo en cuenta la gran repercusión de los mismos en el mundo entero. También un elemento fundamental para la elección del tema fue la búsqueda de algo novedoso y diferente.

En las últimas décadas, la sociedad ha sufrido uno de sus peores flagelos, el terrorismo. Expresado mediante crueldad y violencia extrema, se lo encuentra tanto en el ámbito interno como a nivel mundial, siendo uno de los fenómenos más difíciles de contener, ya que sus consecuencias se extienden más allá de sus zonas de conflicto.

El siguiente trabajo aportará un panorama claro del terrorismo en el comercio internacional y como éste influye a nivel comercial, clarificando la importancia del accionar de los Estados, y centrándose en regiones tales como Estados Unidos, Europa y Asia Pacífico, con el fin de desarrollar las políticas tomadas por cada uno de los gobiernos de las zonas geográficas afectadas, con el principal objetivo de proteger sus países o de evitar futuros ataques, principalmente en lo que respecta al sector del comercio internacional, considerado como uno de los sectores más afectados en el corto plazo. A su vez se analizará la reducción del comercio bilateral cuando los países sufren un ataque terrorista, ya sea de índole doméstica como transnacional.

Es necesario mencionar que muchos de los ensayos leídos y analizados en los cuales se basará este trabajo se encuentran en idiomas tales como francés e inglés, razón por la cual los elementos tomados para la construcción del Trabajo Final de Grado serán traducidos al español para la redacción del mismo. A su vez, además de la bibliografía utilizada para la confección del trabajo, se buscará la colaboración de algunas embajadas en Argentina de los países más afectados por el terrorismo con el fin de realizar un examen más exhaustivo y poder aportar datos de gran interés.

### **2.1 Selección del tema**

Dicho tema ha sido seleccionado, dada la gran importancia del terrorismo en el mundo actual. Como éste se ha expandido a lo largo del mapa y los devastadores resultados que deja tras su paso. También el tema ha sido elegido, con el objetivo de conocer cómo reaccionan los gobiernos frente a este flagelo, principalmente en lo relacionado al comercio internacional, y cómo este sector es uno de los más afectados.

Es un tema de sumo interés para el mundo, el cual parece difícil detener. Si bien es un conflicto existente hace muchos años, ataques en los últimos años en países tales como Estados Unidos, España, Francia, Bélgica; han provocado que los gobiernos lo tengan como uno de los principales temas en sus agendas.

**2.2 Problema:** ¿Cómo afecta el terrorismo en el Comercio Internacional en la Región de Asia Pacífico, Estados Unidos y Europa?

### **2.3 Justificación**

El interés personal por abordar dicho tema y su posterior análisis, reside en la importancia de los efectos de un ataque terrorista en la economía de un país. Siendo uno de los temas más resonantes en el mundo en los últimos años, ya que afecta, de manera directa o indirecta, a

(\*) Trabajo Final de Grado Lic. en Comercio Internacional.

sectores como el turismo, las inversiones, el comercio internacional, los flujos de capitales, la seguridad nacional, entre otros. Además, porque dicha investigación permitirá conocer las medidas de seguridad tomadas por los gobiernos en lo que relacionado al comercio internacional, presentando el caso del Foro APEC, con su iniciativa STAR, como una serie de medidas ejemplares, que han funcionado con éxito, al menos desde que fueron creadas.

#### **2.4 Límites**

El estudio que se llevará a cabo posee ciertas limitaciones, en primer lugar, la escases de información, dado que es un tema relativamente nuevo, el de la relación entre el terrorismo y el comercio internacional, por lo cual son pocos los autores que escriben al respecto. Segundo, la poca información con la que se cuenta, es muchas veces reiterativa y poco clara. Tercero, es necesario de un estudio muy exhaustivo para determinar la influencia exacta del terrorismo en el comercio internacional, por lo cual dependerá del investigador, cuan profundo será el estudio de dicho tema.

#### **2.5 Alcances**

Ésta investigación podrá ser utilizada como referencia para todas aquellas personas que quieran interiorizarse en los efectos del Terrorismo en el Comercio Internacional, principalmente en Estados Unidos, Europa y la Región de Asia Pacífico. Permitiendo conocer, también, las medidas tomadas por estos gobiernos, con el objetivo de una mayor seguridad en su comercio, principalmente por vía marítima, y el impacto económico que esto acarrea.

#### **2.6 Objetivos**

##### **2.6.1 General**

Analizar y explicar la influencia del terrorismo en el comercio internacional en la Región de Asia Pacífico, Estados Unidos y Europa.

##### **2.6.2 Específicos**

1. Definir por qué es el comercio internacional uno de los sectores más vulnerables a los ataques terroristas y especificar cuál es la parte del comercio internacional que se ve más afectada.
2. Conocer las políticas tomadas y por tomar por los gobiernos de la Región Asia Pacífico, Estados Unidos y Europa en lo referente al comercio internacional para prevenir el terrorismo. Desarrollar la “Iniciativa STAR” llevada a cabo por la Región Asia Pacífico como un ejemplo de protección al comercio.
3. Definir las zonas más afectadas por los ataques terroristas, y comprobar la disminución del comercio bilateral a causa de los atentados.

#### **2.7 Hipótesis**

El terrorismo afecta de manera negativa al comercio internacional, obligando a los países a realizar un mayor control en las importaciones y exportaciones, pagar mayores seguros y restringir su comercio, lo que se ve reflejado en un notable aumento de sus costos.

### **3. MATERIAL Y MÉTODOS**

#### **3.1 Lugar y Tiempo de trabajo**

El trabajo de investigación será realizado en base a una extensa recopilación de archivos bibliográficos, que serán analizados por el investigador, con el objetivo de lograr una conclusión lo más correcta posible al problema planteado. Dicha investigación se llevará a cabo en el domicilio del investigador, sito en Capital Federal, así como también en bibliotecas. Para llevar el trabajo adelante, se utilizará bibliografía extraída de Organismos Internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio, la Organización de las Naciones Unidas, La Organización Mundial de Aduanas, entre otras. Utilizando sus páginas oficiales, y también diversas publicaciones en internet por autores reconocidos en la materia.

El mismo se conformará, aproximadamente, en un tiempo de 4 a 5 meses, y estará condicionado por el fin principal que sustenta ésta investigación, ser presentado como Trabajo Final de la Licenciatura de Comercio Internacional Franco Argentino de la Universidad del Salvador.

#### **3.2 Marco Teórico**

##### **3.2.1 Descripción del Objeto de Estudio**

Para poder desarrollar de manera explícita y completa el tema en cuestión es de suma importancia clarificar y explicar ciertos conceptos que introducirán al lector en el comercio internacional y su relación con el terrorismo.

Para comenzar, es necesario, entonces, definir dos conceptos que son importantes a lo largo del trabajo: comercio internacional y terrorismo.

El comercio internacional o mundial, hace referencia al movimiento, tanto de bienes como de servicios, a través de distintos países, utilizando distintos tipos de cambio y sujeto a ciertas regulaciones que establece cada país que forma parte, así como también los países que se ven involucrados se benefician de manera mutua, pudiendo vender sus productos en el mundo y pudiendo adquirir bienes de mercados extranjeros.

Se considera al terrorismo como aquellos actos que son hechos de manera intencional, que puedan perjudicar de forma grave tanto a un Estado como a un Organismo Internacional, cuando se cometen con el objetivo de intimidar a una población o de obligar a los Estados a no realizar un cierto acto. Busca, por medio del terror y de actos violentos, el control.

Muchos sectores se ven afectados luego de un ataque terrorista, entre ellos: el sector turístico, la inversión extranjera, los seguros y empresas de localización de personas, la gran mayoría relacionados íntimamente con el comercio entre países.

Las nuevas tecnologías, permiten reducir los costos de transporte y el aumento de comercio y de flujo de capitales entre los países. Pero ésta tecnología, que ha fomentado un crecimiento económico internacional, también ha causado que el terrorismo se propague de manera fácil.

##### **3.2.2 Estado del Arte**

Este tópico ha sido motivo de análisis por parte de diversos autores y entidades en los últimos años, a continuación se plantean ciertos estudios sobre la influencia del terrorismo, directa o indirectamente, en el comercio internacional en distintos países y las modificaciones que esto acarrea.

Según los estudios realizados por la Organización Mundial de Comercio, los atentados terroristas del famoso 11 de septiembre de 2001 cambiaron la forma en que el mundo percibe el terrorismo

como amenaza para la seguridad nacional. Desde entonces, se ha comprendido que un atentado puede provocar consecuencias permanentes en las economías del mundo, habida cuenta que los atentados registrados ponen de relieve la vulnerabilidad de todos los países de ser atacados, por lo que este fenómeno social parece ser una de las mayores preocupaciones de la comunidad internacional actualmente. Más allá de las pérdidas inmediatas, el comportamiento de los consumidores y de la inversión, pueden variar si persiste la inseguridad ante potenciales ataques. También puede suceder que los recursos se asignen de forma diferente entre los sectores; por ejemplo, que dejen de destinarse a los servicios de turismo y viajes para pasarlos a los servicios de defensa, construcción y seguridad. Asimismo, el aumento de las medidas de seguridad acarrea mayores costos de transacción que pueden provocar cambios en las relaciones comerciales y en la estructura del comercio.

Por consiguiente, la magnitud de los efectos en los costos comerciales variará entre los países en función de los riesgos terroristas y la naturaleza de las medidas de seguridad. La posición de un país en el comercio internacional puede quedar permanentemente debilitada si persisten los riesgos terroristas y si las medidas de seguridad imponen una carga a los viajes de negocios, el transporte y la inversión. En su mayor parte, los efectos de los atentados en el comercio guardan relación con cambios en los costos de transacción, principalmente a causa del aumento de las primas de seguros, y de las medidas de seguridad más estrictas en las fronteras, puertos y aeropuertos. El impacto general de un determinado aumento de los costos de transacción en el comercio de un país depende de su apertura comercial (relación comercio / PBI), sus principales interlocutores comerciales, la composición de los productos básicos objeto de intercambio y sus respectivos modos de transporte. (OMC, 2007)

Para la investigadora de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (2004), los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han contribuido en mucho a que el terrorismo se levante como una barrera al comercio. A raíz de la manera en que se vulneró el suelo estadounidense, la vigilancia en las fronteras, como premisa para garantizar la seguridad nacional, ha llevado a que los flujos de bienes, servicios y personas se tornen tortuosos para México y Canadá. Sin embargo, pese a la gravedad que supone —esos países tienen una fuerte dependencia comercial y financiera respecto a esa nación—, ello no es la consecuencia más importante de la agenda contra el terrorismo. Con el pretexto de que requiere fortalecer a ciertos sectores afectados por la desaceleración de su economía, Estados Unidos aplica medidas que exacerbaban el proteccionismo justo en momentos en que las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se encuentran en una etapa crítica. Asimismo, de conformidad con la premisa de que es muy factible que alguien desee contaminar deliberadamente los alimentos y el agua de consumo animal y humano, se creó la ley bioterrorista que plantea retos no sólo a los sectores agropecuarios de los socios comerciales de Estados Unidos, sino también al funcionamiento mismo del comercio internacional. Así, el terrorismo se añade a la lista de medidas que pueden invocarse para evitar el ingreso de bienes y servicios a los mercados, pese a lo cual la OMC no parece estar en condiciones de responder para evitar esta nueva forma de proteccionismo.

Desde otro punto de vista, dado por la Asociación Empresarial de Transporte de Mercancías por Carretera de España “Guitrans” (2016), se cree que en Europa el Espacio Schengen está en peligro. Desde el pasado 13 de noviembre de 2015, fatídico día en el que se produjeron los dramáticos atentados de París, los controles en la frontera han sido una constante que los transportistas están sufriendo estoicamente. De hecho, en los siguientes seis meses, desde el atentado, ha habido retenciones por controles en la frontera de Biriattou durante 143 días, unas 438 horas de retenciones, una media de 3,5 km al día y 3 horas de retención diarias, en las que los conductores de vehículos pesados han debido esperar con la consiguiente pérdida económica que ello supone. Ha habido días y momentos en que ha habido 17 km. de retención. La Comisión Europea calcula que cada hora de retraso en cruzar una frontera supone un coste de 55 euros por camión, dato coherente con el analizado por GUITRANS en 2004, en el estudio “Congestión de Tráfico en Biriattou: análisis y soluciones”. En aquel estudio se establecía un coste de 43 €/hora,

sin tener en cuenta las penalizaciones por retraso que muchas empresas imponen. Las consecuencias para la economía y para el transporte internacional de mercancías son gravísimas. Un estudio de la fundación alemana Bertelsmann, cifra en 1,4 billones de euros el coste que tendría la suspensión de Schengen para los países de la Unión Europea en la próxima década en el peor de los escenarios posibles. El tema es muy preocupante y requiere de un amplio consenso, porque a la vista está que las consecuencias pueden ser muy graves para la economía en general y para el transporte en particular, en un momento económico complicado como el que estamos atravesando. Poner más controles en las fronteras no va a evitar movimientos migratorios que tienen su origen en complejos y graves problemas humanitarios, tampoco va a evitar actos de violencia terrorista, lo que sí pueden hacer es poner en cuestión la Unión Europea y todos los logros obtenidos hasta el momento en este ámbito.

### **3.2.3 El Terrorismo en contextos generales y su influencia en el Comercio Internacional**

#### *3.2.3.1 Contexto de seguridad: antes y después del 11 de septiembre*

Según la Revista de Relaciones Internacionales de Costa Rica (2012), a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001, el terrorismo empieza a ser prioridad en la agenda internacional, es así como se redimensiona el sistema internacional y su concepto de seguridad en los aspectos económico, militar y social, entre otras concepciones y, por lo tanto, es inevitable no referirse a Estados Unidos.

Se puede considerar a Estados Unidos como impulsor de este proceso de reconstrucción de la seguridad internacional, por dos aspectos básicos; primero, fue este país el afectado directo de los ataques terroristas, y segundo, estos suceden en el año 2001, durante el primer periodo de la administración Bush, quien desde su toma de posesión trabajaría en el establecimiento de una nueva estrategia nacional. Antes de hacer referencia a esta re-dimensión de la seguridad y del terrorismo después del 11 de septiembre, es necesario entender el contexto de seguridad que se mantenía en las décadas anteriores a los ataques.

Durante la Guerra Fría básicamente solo existía una amenaza continua para Estados Unidos y para sus aliados: la Unión Soviética y su comunismo que se propagaba por el mundo; para esta época se consideraba que las amenazas hacia los Estados solo podrían provenir de otro actor con características semejantes y no de ningún otro actor no estatal, y por ello Lieber pone de manifiesto que, en contraste con las anteriores cuatro décadas de la Guerra Fría, no existía un consenso sobre cuál era la naturaleza de las amenazas a los intereses nacionales de Estados Unidos o como caracterizar esa nueva era. El resultado fue el planteamiento de varias doctrinas tentativas durante los años 90, entre ellas el nuevo orden mundial, el multilateralismo afirmativo y la estrategia de participación y ampliación para fomentar la expansión de las democracias y las economías de mercado. Además, cabe destacar que en la década del 90, la política exterior de Estados Unidos estaba condicionada por algunos factores, entre los que se pueden destacar tres: el primero de ellos, la supremacía en todos los aspectos en los que se mide el poder de los Estados Unidos, después de la caída del muro de Berlín y de la desintegración de la Unión Soviética.

Como segundo aspecto, Estados Unidos se establece como protector de los Estados, resolviendo diferentes problemas de índole internacional, como por ejemplo, los conflictos regionales y las crisis financieras. Y por último, y tal y como se mencionaba anteriormente, no existía una sola amenaza significativa para el país. Todo este contexto de relativa estabilidad es modificado luego de los atentados del 11 de septiembre del 2001, provocando que el concepto de seguridad internacional sea examinado a razón de la aparición de nuevas variables y actores, que según Miyamoto *“no eran privilegiados o no existían, debido a la centralidad del conflicto Este/Oeste que colocaba en campos diametralmente opuestos a los dos grandes líderes de los super-bloques”*. Es de este modo como después de los atentados terroristas en Estados Unidos en el 2001, el gobierno norteamericano busca un culpable de estos hechos, ya fuera para dar una explicación al pueblo estadounidense que había sufrido pérdidas, o bien, para tener un elemento en el cual enfocar la llamada “guerra”

contra el terrorismo. Esta iniciativa impulsada por el gobierno de George W. Bush contó con el apoyo de aliados del sistema internacional, y se tornó en un eje principal de la política exterior norteamericana.

La muerte de Bin Laden en mayo del 2011, a manos del ejército norteamericano, obliga a analizar el tema del terrorismo, luego de que Bin Laden fuese una de las figuras más conocidas ligadas al terrorismo y a la organización terrorista más famosa, a saber, Al-Qaeda. Por lo tanto, la desaparición del líder de esta organización hace incierta la participación de los diferentes grupos afiliados a Al-Qaeda, así como las acciones que pueden tomar a manera de venganza por la muerte de su cabecilla. El accionar por parte de los grupos terroristas pone a los Estados y a las instituciones encargadas de la seguridad internacional en jaque, debido a su radical forma en que pretenden alcanzar sus objetivos. Con esta forma radical de actuar debilitan el orden de los Estados y de las instituciones, y como menciona Miyamoto *“Se crearía un orden (desorden) en el que las reglas tenderían a ser subvertidas y utilizadas conforme a las conveniencias de esos grupos, sean cuales sean sus motivaciones, sin acatar cualquier convenio internacional y echando por tierra todos los acuerdos”*. El terrorismo, gracias a estos eventos, logra obtener reconocimiento y presencia en los diferentes aspectos del ámbito global, lo que repercute en la discusión de diferentes estudios sobre su clasificación y alcance internacional.

### *3.2.3.2 Terrorismo: Poder, Globalización y Religión.*

En los últimos años, el terrorismo internacional ha logrado mayores cuotas de poder territorial y el sistema de decisión internacional lo ve como una gran amenaza para la seguridad y la paz internacional. Los tres principios básicos que explican el terrorismo y su amenaza actual son: poder, globalización y religión.

El poder es el motor de una gran mayoría de acciones terroristas. El problema con la gente que quiere tanto poder y tener la capacidad de controlar, es que muchas personas inocentes se ven involucradas. Este tipo de terrorismo conocido como "violencia terrorista" crea mucho más pánico y puede tener efectos mucho más profundos en la forma en que cambia la vida cotidiana de los atacados.

La globalización del mundo es un fenómeno que ha llegado a definir una nueva era. De la forma en que hacemos negocios y el comercio de dinero, a la política, los viajes, y el Internet. El mundo se está convirtiendo en un lugar mucho más pequeño. Con la progresión en la tecnología enfocada tan fuertemente en conectarnos con otros con los que nunca nos conectábamos, viene una peligrosa amenaza de usar esta tecnología para hacer cosas negativas. Los terroristas ahora son capaces de comunicarse y coordinar mejor que nunca. Así, mientras que la globalización de nuestra sociedad es muy buena y productiva en tantos foros diferentes, la realidad sigue siendo que hay un riesgo involucrado y estamos tomando una oportunidad haciendo la comunicación y la información tan fácilmente accesible. Los indicadores de que el terrorismo se está volviendo cada vez más global se puede ver a través de una serie de señales reveladoras. Como el 9-11 las personas que estaban siendo asesinados en los aviones y en las torres no tenía nada que ver con ninguna de las acciones tomadas contra Al-Queda en el pasado. En segundo lugar, puede decirse que se ha visto un cambio hacia una dispersión más global de objetivos y víctimas. La gente solía atacar principalmente en el mismo continente y dentro de más regiones locales, ahora se ven grupos viajando por continentes para atacar a un objetivo. El tercer cambio es ideológico en el movimiento, desde motivos más políticos hasta ahora más religiosos. Las demandas del terrorista se han vuelto más vagas y confusas. Hay algo más grande que sólo el acto y una respuesta. Los terroristas están buscando ese miedo e inseguridad en la población como su pago. En quinto lugar, las identidades organizacionales se han vuelto más difíciles de identificar. Con el acceso a tanta información ahora en Internet, los grupos radicales son conscientes de su identidad en el mundo y pueden cometer acciones y crímenes que tradicionalmente no reflejan lo que muchos esperan de ellos. El indicador final de que el terrorismo se está volviendo más global es el cambio organizativo hacia una forma de red internacional. Ahora los terroristas pueden reclutar y delegar poder e información a una escala mucho mayor.

La religión es la "tercera pieza del rompecabezas" que se puede utilizar para ayudar a entender mejor por qué los terroristas parecen estar ganando tanto poder y confianza en el mundo de hoy. Servir a un Dios superior es algo que los humanos han buscado hacer desde el comienzo de la civilización. Ser capaz de mirar a alguien o algo más que uno mismo para la orientación y las respuestas a una vida muy confusa trae consuelo y proporciona seguridad para los seres humanos que lo buscan. Si bien hay una variedad de religiones diferentes que la gente sigue hoy en día, en su mayor parte todos ellos operan bajo la misma estructura básica. Como seguidor de la religión una persona es responsable de ejecutar los deseos de los dioses sin importar la situación. En la actualidad, se están llevando a cabo muchos actos de terrorismo en lugares como el Medio Oriente. Los atentados suicidas se han convertido en la última tendencia de los extremistas islámicos. Teniendo en cuenta que sólo alrededor del 10 por ciento de los seguidores islámicos viven en el Medio Oriente, es injusto estereotipar a todas las personas que viven en el Medio Oriente con los seguidores extremistas islámicos fundamentalistas. La religión es un actor clave en cómo los terroristas se ven y justifican los actos que hacen. Al cometer un crimen en el nombre de un ser superior o de un Dios, el actor es capaz de hacerlo con un claro conocimiento consciente de que no lo están haciendo por egoísmo. Más bien están cometiendo el acto de terrorismo contra el "enemigo" o "pecadores" que desafían las palabras de su Dios. Tener terroristas que están dispuestos a sacrificar sus propias vidas en misiones suicidas las hace extremadamente peligrosas y, lo que es más importante, altamente impredecibles. El miedo que se pone en las vidas de aquellos que se ven a sí mismos como objetivos potenciales puede ser un marco muy debilitante de la mente. Este estado de ánimo puede tener un efecto adverso en gran medida sobre cosas como el comercio y la economía. (Bergeron, 2005a)

### *3.2.3.3 El terrorismo y su influencia en el Comercio Internacional*

Los efectos económicos de algo como 9-11 pueden ser muy significativos y tener efectos duraderos. Con el aumento del riesgo o la presencia del terrorismo, los costos del comercio se hacen significativamente más grandes. Ejemplos son los costos de seguros relacionados con el transporte de cualquier tipo o carga, o incluso las personas a cargo van a aumentar. Debido a que existe el peligro de que algo suceda en un avión o un barco que transporta suministros valiosos al país, se convierten en blancos potenciales para los terroristas y necesitan llevar mejores seguros. Las compañías de seguros terminan cobrando tarifas más altas para asegurar estas cargas y por lo tanto aumenta el precio de los bienes que van a ser vendidos. También crea una prima en llevar más inventario. Si hubiera un ataque y los aeropuertos y puertos marítimos fueran cerrados, no habrá suministros que puedan entrar o salir por un período de tiempo desconocido. Tener este riesgo presente requiere que los proveedores lleven un inventario más grande en caso de que una situación como el 9-11 fuera a surgir de nuevo. "Estimaciones recientes indican que si los Estados Unidos tienen que cargar un 10 por ciento más en inventarios y pagar un 20 por ciento más por las primas de seguros comerciales, como resultado del aumento de la amenaza terrorista, costaría entre un 0.1 y 0.3 por ciento del PBI o US \$ 7.500 millones, US \$ 30 mil millones por año, respectivamente" (UBS Warburg, 2001). Las economías en desarrollo, particularmente aquellas con cadenas de producción integradas internacionalmente, enfrentarían costos relativamente más altos como resultado del hecho de que el comercio es más importante para sus economías. Casi se puede estar seguro de que si los Estados Unidos fueran golpeados con otro ataque terrorista a gran escala, los países en desarrollo más pequeños probablemente tendrían un mayor impacto negativo en sus economías. Así que muchos países pequeños dependen del comercio con los Estados Unidos para grandes porciones de su flujo de efectivo.

Junto con el comercio, las inversiones y el crecimiento económico, se ven seriamente afectados luego de un ataque terrorista. Con las amenazas y acciones terroristas viene un riesgo percibido sobre qué tipo de daño podría potencialmente hacerse a los activos e inversiones. Dependiendo del ataque, las inversiones físicas, como bienes raíces y obras de arte, podrían perderse o al menos correr el riesgo de quedar perdidas. O si se hace suficiente daño a las empresas o a los elementos del mercado de valores, las inversiones en acciones podrían tomar un giro para lo peor y el dinero podría perderse. Como expresa Poison (1998) "Modelar el impacto de la seguridad en la

inversión privada y el crecimiento económico en 53 países en desarrollo de 1984 a 1995 muestra que las economías pueden lograr beneficios significativos de reducir sus riesgos de seguridad. En el corto y mediano plazo, este estudio encontró medidas que incrementaron la seguridad económica en países en desarrollo relativamente inseguros a niveles en las regiones de mejores prácticas, elevaron la inversión privada en 0,5 a 1 punto porcentual del PBI. A largo plazo, estas medidas impulsaron el crecimiento económico en 0,5 a 1,25 puntos porcentuales. El terrorismo político fue uno de los factores de seguridad más importantes que socavaron el crecimiento económico en el corto y mediano plazo". Parece que las aerolíneas, los viajes, el turismo, el alojamiento, el restaurante, los servicios postales, el comercio y los seguros son los más golpeados en estos tiempos de riesgo.

Está demostrado que en general los costos del terrorismo en cualquier país y a largo plazo en el mundo son muy altos. La aplicación de medidas de lucha contra el terrorismo asociadas al comercio es algo que debe considerarse una inversión. Si bien una vez se establecería un costo de implementación sería necesario para establecer un nuevo conjunto de leyes y regulaciones asociadas con el comercio, a largo plazo el costo terminaría valiéndose de la seguridad adicional contra los terroristas. América del Norte, Europa Occidental y el Norte de Asia se enfrentan a las mayores pérdidas, mientras que la agricultura y los productos alimenticios, los textiles y el cuero, y la maquinaria son los sectores más afectados "(Walkenhorst y Dihel, 2002). Los costos para hacer este tipo de cambios no serían baratos. Pero si estos cambios en la regulación fueran detener incluso un ataque terrorista, entonces al final podría valer la pena. (Bergeron, 2005b)

### **3.2.4 Políticas tomadas y por tomar por los gobiernos como prevención del terrorismo en el comercio internacional y sectores relacionados**

#### *3.2.4.1 Seguridad en el comercio*

Con respecto a la seguridad en el comercio, éste término, está íntimamente ligado a los esquemas de cooperación internacional, que en las últimas décadas se han multiplicado como consecuencia de la globalización y de la creciente interdependencia entre los miembros de la comunidad internacional. En la actualidad existen múltiples acuerdos y modelos de concertación que agrupan a los Estados bajo intereses y objetivos similares en el ámbito económico y comercial. Estos esquemas de cooperación se extienden también al plano de la seguridad, ya que existe conciencia de que la única forma de enfrentar los nuevos riesgos y amenazas es mediante la coordinación de políticas que trasciendan las fronteras y realidades nacionales. (Baylis y Smith, 1997a)

Los miembros del Foro APEC (Foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico) han comprendido que la seguridad ya no depende exclusivamente de la estabilidad social y política o de la ausencia de conflictos de carácter intra o extra estatal. Un ataque terrorista perpetrado en contra de los medios de transporte marítimo y aéreo, de las infraestructuras de puertos y aeropuertos, del sistema financiero o incluso de las transacciones y sistemas electrónicos, puede afectar la seguridad de un país y generar un impacto negativo igual o mayor que una guerra. Según el libro "La Seguridad en el Comercio en la Región de Asia Pacífico", la globalización se sustenta en estructuras económicas y redes de interdependencia que son extremadamente sensibles a los factores de riesgo y muy vulnerables a los ataques terroristas. Hoy en día el desarrollo económico de un país o de una comunidad de países depende en parte de la existencia de un régimen que brinde garantías y seguridad al libre flujo de bienes, servicios y personas.

Los países han reconocido la vulnerabilidad de las redes que sirven de sustento al comercio internacional frente a ataques terroristas. Por ello, y en el marco de esquemas de cooperación internacional, han desarrollado mecanismos que protegen los movimientos de bienes y personas. Las medidas que quedan comprendidas dentro del concepto de seguridad en el comercio, en general, son las siguientes:

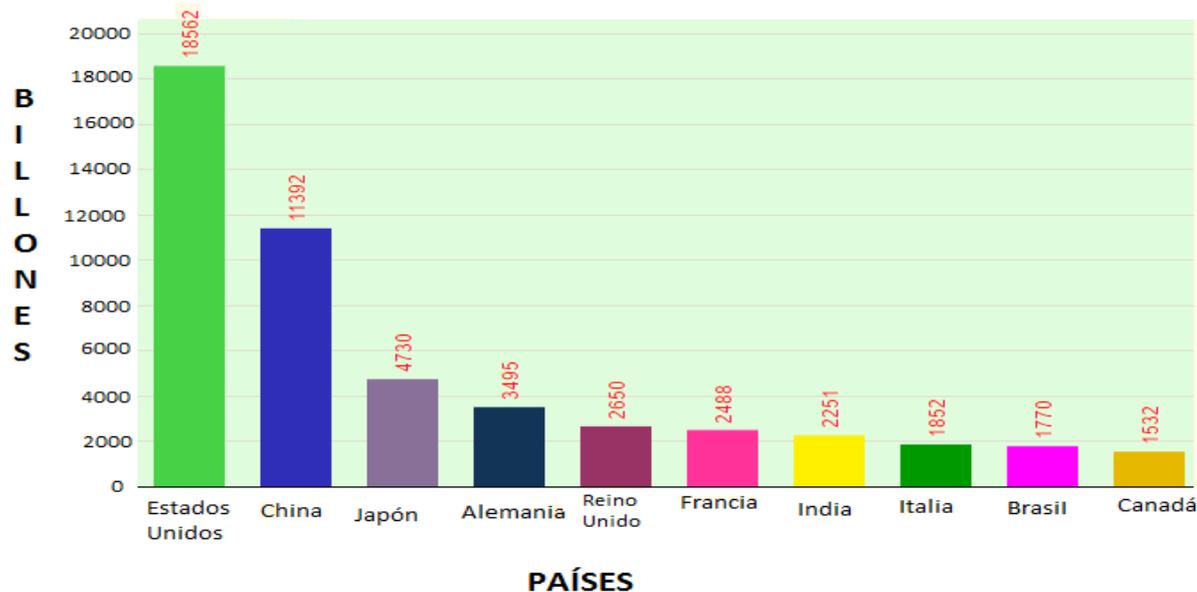
- Mecanismos de protección de las naves mercantes y del transporte marítimo de carga y pasajeros.
- Iniciativas de protección del transporte aéreo, tanto de carga como de pasajeros.

- Medidas que salvaguardan las infraestructuras de puertos y aeropuertos.
- Mecanismos de protección del sistema financiero internacional.
- Regímenes de seguridad para las transacciones electrónicas.

En el Foro de Cooperación de Asia Pacífico el denominado comercio seguro ha recibido una atención especial por parte de sus miembros. El Foro se encuentra formado por 21 miembros, Australia; Brunei Darussalam; Canadá; Chile; República Popular China; Hong Kong; Indonesia; Japón; Malasia; México; Nueva Zelanda; Papúa Nueva Guinea; Perú; Filipinas; Rusia; Singapur; Corea; China Taipei; Tailandia; Estados Unidos y Vietnam.

Las economías APEC han acordado, en instancias del más alto nivel político, la implementación y desarrollo de un régimen que brinde seguridad al comercio en la Región de Asia Pacífico, un Foro de seguridad ejemplo para el mundo. La protección de los flujos de bienes y personas asumida como una prioridad por las economías APEC se ha traducido en múltiples mecanismos e instrumentos que, en su conjunto, constituyen el régimen más completo y comprensivo en el ámbito de seguridad en el comercio adoptado en el plano regional o internacional. A esta circunstancia se suma el hecho de que el Foro APEC es el espacio de cooperación más amplio, ya que en conjunto sus economías miembros representan más del 60% del Producto Bruto Interno Mundial y un 47% de la actividad e intercambio comercial del mundo. La relevancia y peso de las economías que conforman este foro determinan el alcance e impacto de los sistemas de cooperación que en su seno se apliquen en el ámbito de la seguridad en el comercio.

### TOP 10 DE LOS PAÍSES CON MAYOR PBI



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Octubre 2016

En el gráfico se puede observar que los mayores PBI (Producto Bruto Interno) del mundo los tienen Estados Unidos, China y Japón, tres de los veintiún países miembros del Foro APEC. Así, éstos junto con los 17 países restantes, representan el 60% del PBI mundial. Es importante destacar que solo teniendo en cuenta a Estados Unidos, China y Japón en conjunto, representan el 41,93% del PBI del mundo.

Como resultado de la creciente interdependencia, los efectos de un atentado terrorista en contra de un país en particular, pueden causar enormes prejuicios en el desarrollo económico de toda una región, e incluso generar negativos efectos en otras zonas del planeta. Por esta razón, las iniciativas en torno a la seguridad adoptadas en el Foro APEC no solo constituyen a brindar

mayor seguridad a la región Asia Pacífico, sino que también generar efectos positivos para los países extra regionales y para la comunidad internacional en general. (Baylis y Smith, 1997b)

Un Estado puede sufrir un gran daño por un ataque terrorista perpetrado en contra de un área sensible de su economía. Estos costos comprenden, entre otros, los perjuicios materiales generados por el ataque terrorista, la pérdida de vidas humanas y la disminución a corto plazo de la actividad económica. A largo plazo, los atentados terroristas generan una incertidumbre que afecta la confianza de los operadores económicos, y por tanto, reduce el flujo de bienes, servicios e inversiones. Además, incrementa la percepción de riesgo y aumenta el costo de las primas de seguro. Estos factores pueden conducir a una reducción de la inversión y del crecimiento económico. Diversos análisis y estimaciones confirman esta hipótesis:

El Fondo Monetario Internacional calculó que las pérdidas para la economía de Estados Unidos de los atentados del 11 de septiembre de 2001 fueron alrededor de un 0,75 por ciento del Producto Interno Bruto de ese año.

La Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos estimó que el costo directo de los atentados de Nueva York y Washington ascendió a un 0,3 por ciento del Producto Interno Bruto en el sector no agrícola y redujo la productividad de la economía alrededor de un 0,3 por ciento el año 2002 y en los años siguientes.

Los costos del terrorismo son aún más altos para las economías en desarrollo, ya que estas son muy dependientes de los flujos de comercio e inversión. Esta realidad queda graficada en las siguientes cifras:

Se estima que el cierre por 11 días de los 29 puertos más importantes de la costa oeste de Estados Unidos, acontecido entre septiembre-octubre de 2002, retardó la descarga de más de 200 naves que transportaban alrededor de 300.000 contenedores. Se calcula que este suceso generó pérdidas en Estados Unidos cercanas a los 467 millones de dólares. El cierre de los puertos estadounidenses también provocó en los países de Asia Pacífico una pérdida de alrededor de un 0,4 por ciento de Producto Bruto Nominal de ese año (Anderson, 2002a).

En base a modelos, se ha proyectado la disminución de un 0,5 por ciento de la productividad del sector primario debido a ataques terroristas, lo que puede causar una reducción de la actividad económica de los siguientes cinco años, cercana al 0,7 por ciento. Otras simulaciones han estimado que el aumento de la percepción de riesgo asociada al terrorismo puede generar un impacto adverso en la economía, cuyas consecuencias pueden ser más perjudiciales que las causadas por una disminución de la productividad (Anderson, 2002b).

El logro de los objetivos fundamentales del Foro APEC depende en gran medida de la existencia de condiciones de seguridad que salvaguarden la estabilidad económica y social, y la paz regional. El terrorismo constituye una seria amenaza a los valores que inspiran esta iniciativa de cooperación regional. Por esta razón, las economías APEC han otorgado en los últimos años un lugar prioritario a los temas de seguridad en la agenda de cooperación regional. Esto se ha traducido en una extensa red de colaboración a través de propuestas y programas que buscan dar una respuesta efectiva frente a la amenaza del terrorismo. Los miembros del Foro APEC han comprendido la importancia de salvaguardar un adecuado balance entre seguridad y competitividad económica. Las economías de la región se enfrentan al desafío de adoptar medidas de lucha contra el terrorismo que sean eficaces y compatibles con los objetivos económicos del foro. Se busca evitar que los programas e iniciativas se transformen en un obstáculo al libre comercio, que finalmente pueda mermar el crecimiento y el dinamismo económico de la región. Por ello, cada vez que se adoptan programas en el ámbito de la seguridad se analiza su impacto económico y consecuencias para el comercio regional. El objetivo es evitar introducir medidas altamente invasivas, que aumenten sustantivamente los

costos de transacción de las operaciones comerciales y afecten la competitividad de las economías de la región.

Combatir el terrorismo requiere enfrentar gastos significativos. Por ejemplo, en el caso del transporte marítimo, la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) calculó que el costo global de implementar las medidas de seguridad de la Organización Marítima Internacional contenidas en la Convención SOLAS y en el Código ISPS (International Ship and Port Security Code) superan los 2 billones de dólares. Sin embargo, los costos de las medidas en contra del terrorismo deben ser considerados una inversión, ya que reducen la percepción de riesgo, lo cual a largo plazo incrementa la productividad y revitaliza la actividad económica. Por otra parte, los costos de estas medidas pueden ser compartidos por diversas economías a través de programas de cooperación y acción conjunta. Poner en práctica medidas de carácter colectivo genera, además, mayores niveles de eficiencia y un ambiente más seguro promueve las inversiones a nivel regional y global.

Las nuevas tecnologías y procesos de administración, las herramientas de control de riesgo y la capacitación de los operadores públicos y privados son capaces de lograr simultáneamente mejores niveles de seguridad y mayor eficiencia y productividad. En este sentido, la seguridad en el comercio cumple una doble finalidad. Por una parte es una herramienta para prevenir los actos terroristas, y por otra, es una oportunidad para simplificar y facilitar los procedimientos en las cadenas de abastecimiento.

Con respecto al ejemplo de seguridad del Foro APEC, cabe resaltar que sus líderes adoptaron por primera vez una declaración conjunta de condena del terrorismo en el año 2001. En esta declaración los dirigentes se comprometieron a prevenir y eliminar todas las formas de terrorismo, a implementar las Resoluciones 1368 y 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a cooperar para llevar ante los tribunales a las personas involucradas en actos terroristas e hicieron un llamado para la pronta ratificación de las convenciones universales de combate contra el terrorismo, y en particular, de la Convención Internacional sobre Supresión del Financiamiento del Terrorismo. Posteriormente, en el año 2002, acordaron trabajar colectivamente para establecer un espacio de seguridad para el libre flujo de bienes y personas en la región a través de la denominada Iniciativa STAR. Esta se compone de cinco áreas de trabajo: seguridad en el transporte marítimo, seguridad en el transporte aéreo, protección de los movimientos de personas, control de las fuentes de financiamiento del terrorismo y seguridad en las redes informáticas. Esto refleja la importancia y prioridad que se le ha otorgado a la seguridad y al combate contra el terrorismo en las actividades de cooperación desarrolladas por el Foro APEC.

El Plan de Acción contra el Terrorismo promueve que cada economía APEC reconozca sus necesidades de asistencia técnica en el ámbito de la seguridad e identifique las áreas en las que posea mayor fortaleza y capacidad, y por tanto, condiciones para brindar cooperación a otros miembros del Foro. Para ello se elaboró un formulario que permite a cada economía chequear el cumplimiento de un conjunto de medidas contra el terrorismo e identificar las necesidades de asistencia técnica. En la actualidad las 21 economías miembro del Foro han completado este formulario de verificación. (Silva Besa, Quiroz Costa y Morandé Montt, 2006).

#### *3.2.4.2 Medidas de seguridad en el comercio tomadas por la Unión Europea*

Con respecto a la Unión Europea, la Comisión Europea presentó el 2 de febrero de 2016, un plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, tras los ataques producidos en París el 13 de noviembre de 2015, como respuesta a la necesidad de intensificar el combate contra terrorismo.

El plan de acción presentado, que se desarrollará en detalle a continuación, se encuentra dividido en dos grandes ejes: el primero es poder localizar a los terroristas cuando realicen los movimientos financieros y así impedirles que puedan transferir fondos y otros activos; y el segundo es desmantelar las fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas. De esta manera

se intenta solucionar el problema desde su raíz, ya que son muchos los sectores que se encuentran afectados por los ataques, los cuales también se verán afectados por las medidas proteccionistas que apliquen los países como respuesta.

La Comisión Europea, mediante un comunicado de prensa, expresa su plan de acción para intensificar su lucha contra el terrorismo, basándose en los dos ejes previamente nombrados:

Impedir los movimientos de fondos e identificar la financiación terrorista: el grupo en cuestión, los terroristas, llevan a cabo múltiples actividades, ya sea lícitas como ilícitas, con el objetivo de financiar sus actos. Poder seguir el rastro de los flujos financieros puede contribuir a identificar y perseguir las redes terroristas. Tanto los nuevos instrumentos financieros como los modos de pago crean nuevas vulnerabilidades que deben subsanarse. Bloquear las posibles opciones de financiación del terrorismo resulta crucial para la seguridad, pero las medidas adoptadas en este ámbito también pueden afectar a la vida y la actividad económica de los ciudadanos y las empresas de toda la UE. Por esta razón, las propuestas de la Comisión buscan un equilibrio: entre la necesidad de mejorar la seguridad y la necesidad de proteger los derechos fundamentales, en particular la protección de datos, y las libertades económicas. La adopción del cuarto paquete de lucha contra el blanqueo de capitales en mayo de 2015 representó un paso importante para mejorar la eficacia de los esfuerzos de la Unión Europea en la lucha contra el blanqueo de capitales procedentes de actividades delictivas y contra la financiación de las actividades terroristas. La Comisión propone ahora nuevas formas de combatir la utilización abusiva del sistema financiero con fines de financiación del terrorismo. La aplicación de las mismas medidas en todos los Estados miembros evitará que existan resquicios en Europa que los terroristas puedan aprovechar para actuar en países con menores niveles de protección. Reforzar las competencias de las unidades de información financiera de la UE y facilitar su cooperación mutua: se ampliará la información accesible a las unidades de información financiera, en consonancia con las normas internacionales más recientes. Registros Nacionales centralizados de cuentas bancarias y cuentas de pago o sistemas centrales de recuperación de datos en todos los Estados miembros: se modificará la Directiva para simplificar y agilizar el acceso de las unidades de información financiera a los datos de los titulares de cuentas bancarias y de cuentas de pago.

Afrontar los riesgos de financiación del terrorismo relacionados con las monedas virtuales: para evitar su uso indebido con fines de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, la Comisión propone incluir a las plataformas de intercambio de divisas virtuales en el ámbito de aplicación de la Directiva contra el blanqueo de capitales, de modo que estas plataformas deban aplicar controles de diligencia debida con respecto al cliente a la hora de intercambiar monedas virtuales por monedas reales, lo que pondrá fin al anonimato asociado a dichos intercambios.

Desmantelar las fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas: en la actualidad, una de las principales fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas es el comercio ilícito desde las zonas ocupadas, en particular el comercio ilícito de bienes culturales y de fauna y flora silvestres. También pueden obtener beneficios del comercio de bienes legales. La Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior prestarán asistencia técnica a los países de Oriente Próximo y del Norte de África para luchar contra el tráfico de bienes culturales y facilitarán ayuda a los terceros países para que cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en este ámbito. Los países de Oriente Próximo, del Norte de África y del Sudeste Asiático recibirán también ayuda para mejorar la lucha contra la financiación del terrorismo.

En 2017, la Comisión presentará una propuesta legislativa para reforzar las competencias de las autoridades aduaneras con objeto de luchar contra la financiación del terrorismo a través del comercio de bienes, por ejemplo poniendo costo a las ganancias ilícitas obtenidas mediante transacciones comerciales encubiertas, declaraciones falsas del valor de los bienes y facturas falsas. Otra propuesta abordará el tráfico ilícito de bienes culturales para ampliar el ámbito de aplicación de la legislación en vigor a un mayor número de países. (Comisión Europea, 2016).

Las medidas tomadas por la Unión Europea tendrán repercusiones en el comercio mundial, ya que el control será mucho mayor, no solo para las entidades que se descubra que financian el

terrorismo, sino también para todas aquellas empresas que estén establecidas en los países que conforman la Unión Europea y que comercializan con ella.

Otra medida tomada por la Unión Europea fue el aumento de los controles en las fronteras, razón por la cual se cree que el Espacio Schengen se encuentra en peligro. Después de los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, los controles en las fronteras han sido una constante que los transportistas están sufriendo. Las consecuencias para la economía y para el transporte internacional de mercancías son gravísimas, ya que como se nombró anteriormente, cada hora de demora que tenga un camión en una frontera, equivale a 55 euros (por camión).

### *3.2.4.3 Medidas de seguridad en el comercio tomadas por Estados Unidos*

En Estados Unidos también se tomaron medidas en lo referente a la seguridad en diferentes ámbitos, principalmente en lo referente a la seguridad marítima. Las mismas surgieron luego del “Atentado a las Torres Gemelas” el 11 de septiembre de 2001, como un llamado de atención para la industria de la aviación, los gobiernos de todo el mundo respondieron invirtiendo cientos de millones de dólares para paliar los fallos observados en los sistemas de seguridad aérea. Pero el sistema de seguridad en la industria marítima prácticamente no existía antes del 11-S, por tanto los terroristas sabían que un ataque contra recursos marítimos podía ser realizado con mayor facilidad y causar incluso más daño tanto físico como psicológico. Para proteger puertos, cargamentos y la propia navegación de los ataques terroristas, se pusieron en práctica diferentes iniciativas; cada una de estas iniciativas se centra en aspectos diferentes de la seguridad pero comparten el objetivo común de rapidez y efectividad para aumentar la seguridad del sistema de transportes marítimos contra este tipo de ataques:

- Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI). Esta iniciativa fue establecida por Estados Unidos como un método para mejorar la seguridad en el Sistema Mundial de Comercio Marítimo. De acuerdo con los Servicios de Aduanas e Interior, los cuatro elementos centrales de la iniciativa son: identificar los contenedores de alto riesgo utilizando herramientas automáticas; investigar y evaluar los contenedores antes que comiencen el viaje hacia Estados Unidos; uso de tecnologías de detección avanzada como máquinas de rayos X, máquinas de rayos gamma y aparatos de detección de radiaciones; y por último, el desarrollo de contenedores “más inteligentes”, que puedan ser rastreados en tiempo real, a prueba de explosiones y resistente a los forzamientos.
- Código de Seguridad Internacional de Buques y Puertos (ISPS). Es una medida multinacional puesta en práctica por la Organización Marítima Internacional (IMO) para reducir la vulnerabilidad en la industria de la navegación a ataques y de esta manera mantener la economía en la industria. Este Código, a diferencia de las PSI, que fueron iniciadas por Estados Unidos, fue introducido a través de una conferencia diplomática internacional convocada para revisar los asuntos de seguridad marítima.
- Convención de Naciones Unidas para la Supresión de Actos Ilegales contra la Seguridad de la Navegación Marítima (SUA). Con el reconocimiento de la amenaza planteada por una nueva generación de terroristas, ha sido adoptada una importante actualización de la SUA después de varios años de intensas negociaciones. Este importante cambio reconoce finalmente la amenaza planteada por el terrorismo internacional y ha añadido términos que reconocen como crímenes: el transporte de un arma biológica, química o nuclear, o la utilización de un barco de forma que pueda causar destrucción.
- Contramedidas de nivel táctico. Habiendo discutido las numerosas medidas que han sido puestas en práctica en los más altos niveles gubernamentales y organizaciones de todo el mundo, hay una contramedida final de vital importancia en el nivel táctico cuando se trata de salvaguardar el tráfico marítimo mundial: la vigilancia y determinación de las tripulaciones. (Feal Vázquez, 2008)

Una amenaza terrorista potencial para los negocios internacionales puede dañar sus cadenas de suministro, las cuales pueden tener un tremendo impacto económico en las empresas. Por un lado, este impacto se deriva del mayor costo resultante de asegurar el transporte de mercancías,

mientras que por otro lado, también se deriva de la demora o interrupción en la cadena de suministro. Por esta razón, algunos países han impuesto algunas restricciones adicionales en sus regulaciones de transporte con el fin de aumentar la seguridad; sin embargo, estas restricciones han resultado en costos impredecibles y una mayor complejidad para las empresas internacionales. Las empresas emplean a sí mismos métodos para mitigar el riesgo que implica un potencial ataque terrorista en las cadenas de suministro. Por ejemplo, las empresas pueden escoger tener proveedores basados en diferentes lugares o de lo contrario proveedores locales en lugar de depender exclusivamente de los proveedores extranjeros. El uso racional de los recursos militares y la cooperación entre las organizaciones, fuerzas armadas, las fuerzas de policía, servicios de inteligencia y los ministerios pertinentes se consideran las estrategias clave en la respuesta a las amenazas terroristas. La cooperación entre los estados, cooperación multilateral, puede ser eficiente en términos de lucha contra los ataques terroristas en relación con el transporte de mercancías. Las empresas también pueden hacer uso de la tecnología en el caso de los transportes marítimos. En el conjunto de medidas de seguridad, junto con el mantenimiento de los niveles de inventario adecuados marcan la estrategia aplicada por empresas internacionales para superar el costo de terrorismo y prevenir la pérdida causada por ataques terroristas.

La seguridad de la carga aérea en relación a los ataques terroristas se puede aumentar mediante el uso de la tecnología, como se mencionó anteriormente, junto con el uso existente de detectores de metales y la inspección cuidadosa de los pasajeros y su equipaje, todos los cuales han demostrado ser medidas eficaces. (AkratasNickolsod, A., 2013).

#### 3.2.4.4 *Medidas de seguridad en el comercio tomadas por el Foro APEC, la iniciativa STAR*

Si bien son muchos los países que implementaron una serie de medidas que les permita cuidar su comercio de ataques terroristas, el ejemplo de la Iniciativa STAR llevada a cabo por el Foro APEC es un claro ejemplo de eficacia, cooperación que debería ser tomado en cuenta como guía. STAR consiste en una serie de medidas destinadas a proteger el comercio y el transporte en la región APEC a través del fortalecimiento de seguridad de los puertos, naves mercantes y transporte de carga, del mejoramiento de los niveles de protección del transporte aéreo de pasajeros y aumento de los controles fronterizos:

- *Seguridad Marítima en la región APEC:*

A nivel global el 80% de la carga de comercio exterior se transporta por mar. La simple observación de la imagen que muestra la ubicación geográfica de los 21 integrantes del Foro APEC, permite visualizar con toda claridad la importancia del mar como vía de intercambio comercial para la APEC en su conjunto (Codina, 2004a).

El sistema de transporte marítimo es altamente vulnerable a los ataques terroristas debido al gran número de operadores que involucra y la enorme cantidad de bienes transportados, cuya información sobre origen, especificaciones y propietarios generalmente es vaga. Además, en las operaciones de transporte marítimo de mercancías intervienen muchos intermediarios y una parte importante de las naves mercantes son registradas en países cuyas regulaciones son menos estrictas o que facilitan el ocultamiento de la identidad de los verdaderos propietarios.

Las prioridades del Foro APEC en el ámbito de la seguridad marítima son:

- Establecer en APEC un mecanismo marco para promover el intercambio de información sobre seguridad marítima en la región.
- Identificar las necesidades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades de las Economías APEC para la implementación de medidas sobre seguridad marítima y la presentación de proyectos a las instituciones financieras internacionales.
- Elaborar una lista de los requerimientos tecnológicos en el sector de la seguridad marítima.
- Fortalecer la cooperación con el sector privado para lograr los objetivos de un comercio seguro en la región.

Con respecto a la protección en el transporte de carga, uno de los programas más relevantes desarrollados en el marco de STAR es la adopción de un sistema electrónico de información avanzada que permita a los servicios aduaneros, a los administradores portuarios y a los oficiales mercantes, disponer en las primeras etapas de la cadena de abastecimiento de los datos necesarios para dar seguridad y facilitar el comercio legítimo. En el marco de la iniciativa STAR, los servicios aduaneros de las economías APEC han uniformado sus procedimientos para realizar un control efectivo de los cargamentos identificados como de alto riesgo. El objetivo es impedir que el transporte de contenedores de carga sea aprovechado por las organizaciones terroristas para llevar a cabo sus actividades, ya que ese sector de transporte marítimo, por sus características en términos de seguridad, presenta debilidades que lo hacen altamente vulnerable.

En lo referente a las naves mercantes, de conformidad a lo establecido en el Código ISPS, un buque comercial está obligado a transportar un sistema de identificación satelital automático para que pueda trazarse su ubicación en cualquier momento en caso de una emergencia a bordo. Además, se debe designar a un oficial de seguridad para la supervisión del plan de seguridad del buque. Los buques también deben proveer un informe resumido de todos los movimientos, puertos de escala y cargamentos, así como la especificación del propietario (Codina, 2004b).

Los analistas sostienen que si no se logra implementar apropiadamente el Código ISPS, se producirá una reducción en el comercio marítimo, el cierre de puertos y una disminución de las operaciones ligadas al transporte marítimo, además, de que el precedente que se crearía haría más compleja la introducción de nuevas regulaciones en el futuro.

- Seguridad en el Transporte Aéreo en la región APEC:

La aviación internacional es altamente vulnerable a los ataques terroristas, en gran medida por su compleja estructura en la que intervienen múltiples actores, entre los que se cuentan los aeropuertos, líneas aéreas, operadores de servicios logísticos, agentes turísticos, servicios aduaneros, de migración y agencias fiscalizadoras. Sin embargo, se trata de uno de los sectores más sensibles a la introducción de medidas de seguridad, ya que estas pueden incrementar severamente los costos de operación y obstaculizar el tránsito de los viajeros. Algunas de las medidas adoptadas por el Foro APEC en lo referente al Transporte Aéreo son:

- Programas de entrenamiento de las personas vinculadas a la aeronavegación comercial que les permita obtener las habilidades para detectar actividades sospechosas y reportar incidentes de seguridad.
- Desarrollo de programas de seguridad en el transporte aéreo de carga que permitan garantizar la legitimidad de los envíos.
- La adopción de sistemas que permitan validar la información de la carga transportada por vía aérea y la utilización de instrumentos que permitan identificar los cargamentos de alto riesgo.
- La creación de equipos de seguridad encargados de recolectar información de inteligencia y coordinar las acciones en torno a la seguridad aérea, comprometiendo no solo a las líneas aéreas sino que también a las autoridades de la aviación civil.
- El mejoramiento de las regulaciones domésticas, de reporte de incidentes y de los Sistemas de monitoreo y vigilancia.

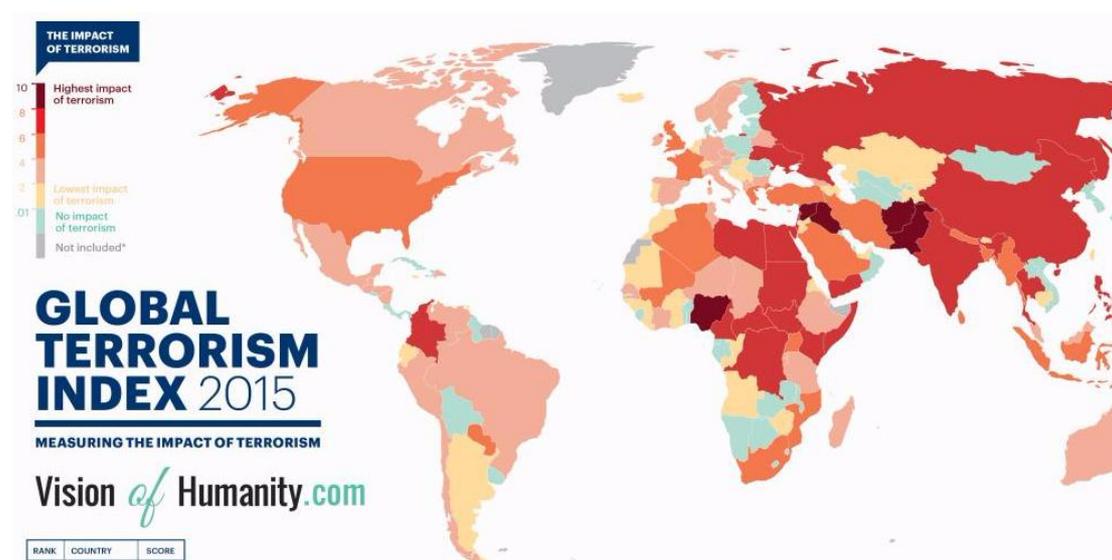
El desarrollo de Capacidades y la asistencia técnica en el ámbito de seguridad en el comercio en la región APEC:

Para garantizar el éxito de las iniciativas sobre comercio seguro y eficiente en la Región de Asia Pacífico, es vital el fortalecimiento de las redes de cooperación y la introducción de nuevos procedimientos y avanzadas tecnologías. El foro APEC ha dado especial énfasis a las nuevas tecnologías como instrumento eficaz para luchar contra el terrorismo, aunque la introducción de nuevos sistemas tecnológicos conlleva altos niveles de inversión, los resultados y avances que se logran a través de ellos superan con creces los recursos invertidos en su implementación.

### 3.2.5 Zonas más afectadas por los ataques, y la comprobación de la disminución del comercio bilateral pos- atentado.

#### 3.2.5.1 Zonas más afectadas

El comercio global seguro no es solo una necesidad para las naciones en desarrollo por ser estas las más perjudicadas por el incremento de la percepción de riesgo. Es, además, una prioridad para toda la comunidad internacional, ya que si el mundo subdesarrollado queda marginado de la conformación de un espacio de seguridad para el comercio, se estaría actuando a favor de los terroristas, puesto que se crearían nuevos refugios, brechas y oportunidades para que los terroristas realicen sus actividades (Carafano, 2005).



Fuente: GlobalTerrorismIndex (2015)

El mapa realizado por el “Global Terrorism Index” en 2015, permite la visualización en colores bordó y rojo oscuro, de los países más afectados por el terrorismo en el mundo. Entre los primeros cuatro países con el más alto impacto de los ataques terroristas, se encuentran Irak, Afganistán, Pakistán y Siria, los cuales forman parte del llamado “Medio Oriente” u “Oriente Medio”. Con un alto impacto del terrorismo se puede encontrar a Estados Unidos y lo siguen países que conforman la Unión Europea tales como Grecia, Francia, Bélgica, entre otros.

#### 3.2.5.2 Disminución del comercio bilateral a causa de los atentados

El terrorismo existe en dos variantes. El terrorismo doméstico crece y tiene consecuencias principalmente en el país anfitrión o sede, sus instituciones, ciudadanos, propiedades y políticas. Los perpetradores y las víctimas son todos ciudadanos del país sede (Enders, 2011). Los casos de terrorismo doméstico incluyen el bombardeo de la Alfred P. Murrah Federal Edificio en Oklahoma City por Timothy McVeigh el 19 de abril de 1995; el bombardeo del centenario Parque Olímpico de Atlanta por Eric Robert Rudolph el 27 de julio de 1996; Y el bombardeo del paquete de campaña en los Estados Unidos por el Unabomber de 1978 a 1985. A través de su sede, los perpetradores o víctimas, el terrorismo transnacional involucra a dos o más países. Si la nacionalidad de una o más víctimas difiere de la de los perpetradores, entonces el ataque terrorista es Transnacional. Si, además, la nacionalidad de la víctima o autor del ataque no es la del país donde ocurre el hecho, entonces el ataque es transnacional. Los secuestros y las siguientes decapitaciones de estadounidenses, británicos y japoneses por parte de los terroristas islámicos en Irak y Siria (ISIS) durante 2014 y 2015 constituyen ataques terroristas transnacionales. Los ataques terroristas domésticos ocurren al menos seis veces más que los

ataques terroristas transnacionales, pero generalmente no tienen las mismas consecuencias económicas (Enders, 2011, Gaibulloev y Sandler 2008)

Conceptualmente, ¿por qué el terrorismo afecta negativamente al comercio entre los socios comerciales? En primer lugar, ambas formas de terrorismo aumentan la incertidumbre, lo que eleva el costo de los bienes comercializados, especialmente en relación con estos bienes producidos en un país libre de terrorismo. Segundo, el terrorismo aumenta el costo de hacer negocios al aumentar los salarios en las industrias propensas al terrorismo, primas de seguros, y el aumento de los costos de seguridad, lo que disminuye la competitividad de los bienes, producidos en presencia de terrorismo o ante una amenaza. En tercer lugar, el terrorismo, especialmente el transnacional, disminuye el flujo de bienes y recursos debido a mayores inspecciones y salvaguardias. Cuarto, el comercio puede verse reducido por las pérdidas en ingresos o activos que resultan de ataques terroristas. Quinto, el terrorismo puede desviar los gastos gubernamentales de una inversión pública más productiva a actividades de seguridad productiva, reduciendo así el crecimiento económico, la producción de exportación, y la demanda de importaciones (Blomberg, 2004, Blomberg y Hess 2006). Este desvío es prácticamente oneroso para el terrorismo transnacional, donde no sólo deben protegerse las fronteras, sino también el poder militar puede tener que ser proyectado a un país extranjero que alberga a un grupo terrorista.

El terrorismo es probablemente más problemático para las importaciones que para las exportaciones. El terrorismo procedente de un socio comercial o que se produzca en un socio comercial requiere más medidas salvaguardias para todas las importaciones de este socio, porque las amenazas vienen a través de un tercer país. Los ataques del 11 de septiembre causaron que los contenedores en Estados Unidos de todos los socios comerciales sean examinados, no sólo aquellos que experimentan el terrorismo (Enders y Sandler 2012, Capítulo 11). Estas medidas adicionales de seguridad elevaron el costo de todas las importaciones. Las exportaciones provenientes de Estados Unidos son menos examinadas por sus socios comerciales, ya que no existe un grupo terrorista transnacional significativo residente. Esta asimetría de seguridad puede resultar en fuerzas que reduzcan las importaciones en relación con las exportaciones, ya que las empresas extranjeras enfrentan un mayor costo de hacer negocios en un país afectado por el terrorismo.

Subhayu Bandyopadhyay, Todd Sandler y Javed Younas, construyeron un modelo para analizar las consecuencias del terrorismo en el comercio bilateral, donde las firmas de los socios comerciales afrontan costos de dos tipos diferentes de terrorismo, el doméstico y el transnacional. Ellos realizaron predicciones sobre el efecto del terrorismo en las exportaciones y en las importaciones, así como también del comercio en general.

El modelo de gravedad creado (una adaptación del modelo Helpman de 2008) se trata de una ecuación demasiado compleja, pero este capítulo se basará en el análisis de los importantes resultados obtenidos en base a éste.

Se comienza por analizar los resultados del terrorismo total y el comercio en general para 151 países muestra. Para el Comercio Total (Exportaciones e Importaciones), el siguiente cuadro indica los efectos totales del año pasado (2016) de los ataques terroristas contra el comercio, de todos los productos: productos primarios y bienes manufacturados. Dentro de la muestra total, hay 127 países en desarrollo y 24 países desarrollados (OCDE), por lo que se está interesado en todos los pares comerciales de países durante 1995-2012. La suma de operaciones pares para los 18 años de muestra determina el número variable de observaciones.

**TABLA 1**  
**Terrorismo Total y Comercio**

	Todos los productos (1)	Productos Primarios (2)	Productos Manufacturados (3)	Todos los productos (4)	Productos Primarios (5)	Productos Manufacturados (6)	Todos los productos (7)	Productos Primarios (8)	Productos Manufacturados (9)
	(EXPORTACIONES + IMPORTACIONES)			(EXPORTACIONES)			(IMPORTACIONES)		
(Log producto) + total de incidentes terroristas	-0,052 (0,009)	-0,048 (0,011)	-0,069 (0,009)	-0,042 (0,009)	-0,013 (0,011)	-0,059 (0,009)	-0,070 (0,010)	-0,070 (0,013)	-0,062 (0,012)
(log producto) real PBI	1,099 (0,011)	0,992 (0,013)	1,147 (0,012)	0,940 (0,012)	0,908 (0,014)	0,880 (0,011)	1,265 (0,013)	0,988 (0,016)	1,365 (0,014)
Fronteras Comunes	0,802	1,061	0,863	0,889	0,924	0,963	0,919	1,342	0,799
Lenguaje Común	0,732	0,699	0,858	0,785	0,528	0,987	0,690	0,698	0,560
(Log) Distancia	-1,426	-1,372	-1,401	-1,452	-1,468	-1,526	-1,203	-1,122	-1,220
Acuerdos Comerciales Regionales	0,707	0,749	0,806	0,679	0,703	0,770	1,015	0,920	1,216

Fuente: elaboración propia en base a “Trade and Terrorism, a Disaggregated Approach” (2016)

El punto más importante de la Tabla 1 es que el terrorismo total influye negativamente en el comercio total de todos los productos, productos primarios y bienes manufacturados, teniendo un mayor impacto en este último. Para los socios comerciales, un cambio en el terrorismo en un 1 por ciento en el total del año pasado se traduce en una reducción del 0,052 por ciento en todo el comercio de productos, una reducción del 0,048 por ciento en el comercio de productos primarios y una reducción del 0,069 por ciento en el comercio de bienes manufacturados. Para las exportaciones, existe un efecto similar del terrorismo total en el comercio de todos los productos y bienes manufacturados, pero no sobre el comercio de productos primarios. Para las importaciones, el terrorismo total afecta negativamente al comercio de estas tres clases de productos.

En la Tabla 1, los coeficientes estimados del logaritmo del PBI real de las diadas comerciales son positivos y significativos, con elasticidades que oscilan entre 0,880 y 1,365. Los coeficientes positivos estimados de las fronteras comunes y del lenguaje común indican facilitación en el comercio, mientras que los coeficientes negativos de la distancia indican la inhibición del comercio, de acuerdo con la predicción del modelo de gravedad aumentada. Los acuerdos comerciales regionales promueven en gran medida el comercio entre socios comerciales, con los productos manufacturados teniendo el mayor impacto.

**TABLA 2**

**Terrorismo domestico y transnacional, y el comercio.**

	Todos los productos (1)	Productos Primarios (2)	Productos Manufacturados (3)	Todos los productos (4)	Productos Primarios (5)	Productos Manufacturados (6)
	<b>(EXPORTACIONES E IMPORTACIONES)</b>					
<b>(Log producto) + incidentes terroristas domésticos</b>	-0,048 (0,009)	-0,045 (0,011)	-0,061 (0,009)			
<b>(Log producto) + incidentes terroristas transnacionales</b>				-0,094 (0,013)	-0,087 (0,011)	-0,124 (0,011)
<b>(log producto) real PBI</b>	1,096 (0,011)	0,990 (0,013)	1,143 (0,012)	1,093 (0,011)	0,987 (0,013)	1,139 (0,011)
<b>Fronteras Comunes</b>	0,801	1,061	0,863	0,801	1,061	0,863
<b>Lenguaje Común</b>	0,732	0,699	0,857	0,733	0,669	0,858
<b>(Log) Distancia</b>	-1,425	-1,371	-1,400	-1,427	-1,373	-1,403
<b>Acuerdos Comerciales Regionales</b>	0,707	0,748	0,806	0,708	0,749	0,807

Fuente: elaboración propia en base a “Trade and Terrorism, a Disaggregated Approach”, (2016)

En la Tabla 2 se desglosan los efectos del terrorismo en doméstico y transnacional sobre el comercio total. La teoría formal predice que se prevé que el terrorismo transnacional tendrá un mayor impacto adverso que el terrorismo interno sobre el comercio, al aumentar el transporte y los costos fijos, debido a una mayor seguridad fronteriza y gastos comerciales, así como a la reducción de los competidores. Parte de este costo implica el consecuente menor tránsito de mercancías.

En es tabla, tanto el terrorismo nacional como transnacional reducen significativamente el comercio. Además, la influencia negativa del terrorismo transnacional es mayor (casi dos veces) que la del terrorismo interno. Por ejemplo, un aumento del 1 por ciento en el terrorismo transnacional se traduce en una caída del 0,094 por ciento en el comercio de todos los productos, una caída del 0,087 por ciento en el comercio de productos primarios una caída de 0,124 por ciento en el comercio de productos manufacturados. El mismo porcentaje de aumento del terrorismo doméstico se asocia con una caída del 0,048 por ciento en el comercio de todos los productos, una caída del 0,045 por ciento en el comercio de productos primarios y una caída del 0,061 por ciento en el comercio de productos manufacturados. Una vez más, el efecto perjudicial de ambas formas de terrorismo es mayor en los productos manufacturados que en los productos primarios, lo que puede corresponder a una falta de respuesta debido al menor número de fuentes alternativas de suministro de los productos primarios. En particular, hay poca diferencia entre los coeficientes de gravedad correspondientes al terrorismo nacional y transnacional.

**TABLA 3**

**Terrorismo Doméstico y Transnacional, en importaciones y exportaciones**

	Todos los productos (1)	Productos Primarios (2)	Productos Manufacturados (3)	Todos los productos (4)	Productos Primarios (5)	Productos Manufacturados (6)
	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES		
(Log producto) + incidentes terroristas Domésticos	-0,043 (0,010)	-0,010 (0,012)	-0,064 (0,009)	-0,058 (0,011)	-0,066 (0,013)	-0,037 (0,013)
(Log producto) + incidentes terroristas Transnacionales	-0,068 (0,011)	-0,053 (0,014)	-0,067 (0,011)	-0,127 (0,013)	-0,112 (0,016)	-0,158 (0,015)

Fuente: elaboración propia en base a “Trade and Terrorism, a Disaggregated Approach”, (2016)

La Tabla 3 profundiza aún más para distinguir el impacto de las dos formas de terrorismo en las exportaciones e importaciones de 151 países de muestra por parte de los socios comerciales. El terrorismo transnacional afecta negativamente a las exportaciones y a las importaciones de las tres categorías de mercancías objeto de comercio cuya influencia en las importaciones es aproximadamente el doble de la de las exportaciones. Además, el terrorismo transnacional tiene una mayor influencia perjudicial sobre las exportaciones e importaciones que el efecto correspondiente del terrorismo interno. Esta última no afecta a la exportación de productos primarios. En el Cuadro 3, el mayor efecto comercial perjudicial se asocia con el terrorismo transnacional rezagado, donde un aumento del 1 por ciento da lugar a una caída de 0,158 por ciento en las importaciones de productos manufacturados. (Subhayu Bandyopadhyay, Todd Sandler, Javed Younas, 2016)

### 3.3 Instrumentos de Medición

Dicho trabajo, centrado en el estudio de la influencia del terrorismo en el Comercio Internacional en Estados Unidos, Europa y la Región de Asia Pacífico, se basó en informes y publicaciones de Organismos Internacionales relacionados con el tema, así como también en manuales y libros desarrollados por Analistas y Estudiosos especializados.

Se han utilizado informes oficiales de la Organización Mundial del Comercio, como también de la Organización de las Naciones Unidas. En su mayoría, la información utilizada ha sido extraída de artículos de internet, tanto de publicaciones públicas como privadas.

## 4. RESULTADOS

El análisis del tema desarrollado deja entrever ciertos resultados interesantes de destacar, basándose en el estudio realizado por Subhayu Bandyopadhyay, Todd Sandler y Javed Younas en febrero de este año (2017), tomando 151 países muestra. Uno de esos resultados es que el terrorismo influye negativamente en el comercio total de productos. Para el comercio bilateral,

un cambio en el terrorismo de un 1 por ciento, se traduce en la reducción del 0,052 por ciento en todo el comercio de productos, una reducción del 0,048 por ciento en el comercio de productos primarios y una reducción del 0,069 por ciento en el comercio de bienes manufacturados. También se obtiene como resultado que la influencia negativa del terrorismo transnacional es mayor (casi dos veces) que la del terrorismo interno; por ejemplo, un aumento del 1 por ciento en el terrorismo transnacional se traduce en una caída del 0,094 por ciento en el comercio de todos los productos, el mismo porcentaje de aumento del terrorismo doméstico se asocia con una caída del 0,048 por ciento en el comercio de todos los productos.

## **5. METODOLOGÍA**

Desde una perspectiva metodológica, el trabajo realizado se enmarca en una investigación del tipo Cualitativa y Exploratoria, con el objetivo de analizar, caracterizar y explicar la influencia del terrorismo en el comercio internacional en la Región de Asia Pacífico, Estados Unidos y Europa.

Se utilizará biografía con reconocimiento internacional, tales como las obtenidas de organismos internacionales y entidades gubernamentales, también estudios e informes ligados al sector en estudio, que permitirá un mejor entendimiento del tema en cuestión.

## **6. CONCLUSIÓN**

Como conclusión final, se considera importante remarcar la influencia del terrorismo en el mundo actual, así como también en el comercio entre países. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el terrorismo se convierte en una prioridad en la agenda internacional. Es un flagelo que además de cobrarse millones de víctimas inocentes, entre otras consecuencias, afecta también al comercio internacional.

El aumento de las medidas de seguridad por parte de los países, acarrea mayores costos de transacción que pueden provocar cambios en las relaciones comerciales y en la estructura del comercio, costos tales como el encareciendo de las primas de seguro, el incremento de los tiempos de espera en las fronteras, puertos o aeropuertos, el aumento de los controles, entre otros. La posición de un país en el comercio internacional puede quedar permanentemente debilitada si persisten los riesgos terroristas y si las medidas de seguridad imponen una carga a los viajes de negocios, el transporte y la inversión.

La Unión Europea presentó en marzo de 2016 un plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, el cual se encuentra dividido en dos grandes ejes: el primero es poder localizar a los terroristas cuando realicen los movimientos financieros y entonces impedirles que puedan realizar la transferencia de fondos, y el segundo, es poder dismantelar las fuentes que generan ingresos a las organizaciones terroristas. Así, se busca solucionar el problema de raíz. También, se están realizando mayores controles en las fronteras, por lo cual se considera que, en cierto punto, el espacio Schengen se encuentra en peligro (la Comisión Europea calcula que cada hora de retraso en cruzar una frontera supone un coste de 55 euros por camión)

En Estados Unidos también se tomaron medidas en lo referente a la seguridad en varios ámbitos, principalmente se invirtieron millones de dólares para eliminar los fallos observados en los sistemas de seguridad aérea y para crear un sistema de seguridad en la industria marítima, que prácticamente no existía antes del 11 de septiembre. Se llevaron adelante diversas iniciativas, cada una centrada en aspectos diferentes de la seguridad pero con el objetivo común de la rapidez y la efectividad, algunas de estas iniciativas son: la Seguridad de Contenedores, el Código de Seguridad Internacional de Buques y Puertos, la Convención de las Naciones Unidas para la supresión de actos ilegales contra la seguridad de la navegación marítima, entre otros.

Y por último el Foro APEC, conformado por 21 países de la Región de Asia Pacífico, los cuáles conforman el 60% del PBI mundial. La iniciativa STAR implementada por el Foro APEC, es un claro ejemplo de eficacia, cooperación entre países y buen funcionamiento, que debería ser tomado en cuenta como ejemplo para todo el mundo. STAR consiste, a forma de resumen, en una serie de medidas destinadas a proteger el comercio y el transporte en esta región, a través del fortalecimiento de seguridad de los puertos, naves mercantes y transporte de carga, del mejoramiento de los niveles de protección del transporte aéreo de pasajeros y aumento de los controles fronterizos.

Tomando como base a los estudios realizados por Subhayu Bandyopadhyay, Todd Sandler y Javed Younas, presentados en febrero del corriente año, se puede afirmar que el terrorismo afecta negativamente al comercio internacional, afirmando la hipótesis planteada en este trabajo. Según este estudio, para el comercio bilateral, un cambio en el terrorismo de un 1 por ciento, se traduce en la reducción del 0,052 por ciento en todo el comercio de productos, una reducción del 0,048 por ciento en el comercio de productos primarios y una reducción del 0,069 por ciento en el comercio de bienes manufacturados. Para las exportaciones, existe un efecto similar del terrorismo total en el comercio de todos los productos y bienes manufacturados, pero no sobre el comercio de productos primarios. Para las importaciones, el terrorismo total afecta negativamente al comercio de estas tres clases de productos.

Para finalizar, se considera importante remarcar, que si bien está demostrado que la aplicación de medidas para la lucha contra el terrorismo asociadas al comercio pueden ser demasiado costosas, es algo que debe considerarse como una inversión, y a largo plazo el costo terminaría valiéndose de la seguridad adicional contra los terroristas. Además de contar con la cooperación entre países para terminar con este flagelo.

## 7. Referencias

- Akratas Nickolaos, A., "Security measures respond effectively to terrorist attacks" (2013). Recuperado de <http://www.instituteofmanagementspecialists.org.uk/Akratas.pdf>
- Asociación Empresarial Guipuzcoana de Transporte por Carretera, "Europa se diluye en medidas proteccionistas" (2016) Recuperado de [www.guitrans.eus](http://www.guitrans.eus)
- Baylis, John y Smith, Steve. (1997). International Regimes, *"The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations"* (pp.231-249). Nueva York, Estados Unidos.
- Bergeron, David, "Why Terrorism? Its Effects con Trade" (2005).
- Blomberg, S. Brock y Gregory D. Hess (2006), How much does violence tax trade?, Recuperado de *"Economics and Statistics 88"* p. 599–612.
- Comisión Europea, "La Comisión Europea presenta un plan para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo" (2016) Recuperado de [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
- El terrorismo, ¿factor o fuerza internacional?, *Revista Relaciones Internacionales*, vol.83, p.251-253.
- Enders, Walter y Todd Sandler (2012), *"The Political Economy of Terrorism"*, segunda Edición, Nueva York, Cambridge University Press
- Enders, Walter, Adolfo Sachsida, y Todd Sandler (2006), "The impact of transnational terrorism on U.S. foreign direct investment", *Political Research Quarterly* 59, 517– 531.
- Enders, Walter, Todd Sandler, y Khusrav Gaibulloev (2011), "Domestic versus transnational terrorism: Data, decomposition, and dynamics", *Journal of Peace Research* 48(3), 319–337.
- Feal Vázquez, Javier, "La amenaza del terrorismo en el ámbito marítimos" (2008), Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2864596.pdf>
- Mickolus, E.F, Simmons, S.I., Terrorism, (1992-1995) Nitsch, Schumacher, "Terrorism and Trade" (2002), Recuperado de [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.60608.de/dp353.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.60608.de/dp353.pdf).
- Organización Mundial del Comercio, "Repercusiones del terrorismo en el comercio mundial" (2007)

Rosas, M.C, “El terrorismo, nueva barrera al comercio” (2004), Recuperado de [www.revistas.bancomext.gob.mx](http://www.revistas.bancomext.gob.mx)  
Silva Besa Eduardo, Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt, 2006, “*La seguridad en el comercio en la región Asia pacífico: la iniciativa STAR del foro APEC*”, Chile, ANEPE.  
UBS Warburg, “Why terrorism? its effect on trade” (2008)  
Universidad del País Vasco, “Piratería y Terrorismo en el Mar” (2008)

#### Fuentes de internet

[www.apec.org](http://www.apec.org) (Asia-Pacific Economy Cooperation) (01/2017)  
[www.dialnet.unirioja.es](http://www.dialnet.unirioja.es) (Universidad de La Rioja) (10/2016)  
[www.ehu.eus](http://www.ehu.eus) (Universidad del País Vasco) (09/2016)  
[www.europa.eu](http://www.europa.eu) (Unión Europea) (02/2017)  
[www.guitrans.eus](http://www.guitrans.eus) (Asociación Empresarial de Transporte Guipuzcoana de Transporte de Mercancías por Carretera) (09/2016)  
[www.intituteofmanagementspecialists.org.uk](http://www.intituteofmanagementspecialists.org.uk) (Institute of Managements Specialists) (10/2016)  
[www.revistas.bancomext.gob.mx](http://www.revistas.bancomext.gob.mx) (09/2016)  
[www.trade.gov](http://www.trade.gov) (03/2017)  
[www.wto.com](http://www.wto.com) (World Trade Association) (02/2017)

***“Exportaciones argentinas de maní a Estados Unidos durante el período 1995-2016. Evaluación de impacto de la Farm Bill” (\*)***

*Guido Scoppa*

## **Introducción**

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se convirtió en el mayor promotor del libre comercio, pero ¿aplica este país aquel sistema económico en todos los sectores al interior de sus fronteras? La respuesta es negativa. Estados Unidos utiliza medidas comerciales distorsivas para proteger su mercado agrícola, creando un esquema de “proteccionismo legalizado” en el comercio internacional que es permitido por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Este proteccionismo por parte del país con la economía más poderosa del mundo no se condice con el hecho de que Estados Unidos, junto con otros países desarrollados, pretenden liberalizar cada vez más los mercados financieros, industriales y de servicios de los países en vías de desarrollo.

Desde su nacimiento, la OMC ha garantizado determinados instrumentos para que los países desarrollados puedan proteger sus mercados internos, y al mismo tiempo también ha restringido las posibilidades de los países en vías de desarrollo de utilizar medidas defensivas para robustecer sus aparatos productivos. A pesar de la laxitud de las reglas de la OMC para con los países desarrollados, Estados Unidos se ha convertido en el país que viola sus reglas con mayor frecuencia, reflejado en el hecho de ser el país que más demandas ha recibido en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), y el que más casos ha perdido.

A pesar de que en la retórica Estados Unidos plantea constantemente sus deseos de fomentar el desarrollo de los países emergentes, al mismo tiempo obstaculiza la entrada de productos primarios a su mercado, produciendo precisamente el efecto contrario. Esta situación se hace evidente a través de muchas de las disposiciones de la ley agrícola de ese país (“*Farm Bill*”), a partir de la cual se destinan grandes sumas de dinero para subsidiar a sus propios productores o se obstaculiza el acceso al mercado. Este escenario es el que dificulta la exportación de bienes agrícolas de países en vías de desarrollo a Estados Unidos, afectando a millones de pequeños productores rurales e impidiendo el crecimiento económico en estos países, vía mayores ganancias en sus balanzas comerciales que permitan financiar sus desarrollos.

Las medidas comerciales que aplica Estados Unidos en su mercado agrícola en algunos casos violan directamente las disposiciones de la OMC y en otros casos se encuentran al límite de la ilegalidad. Dos de las herramientas más importantes son los subsidios directos a la producción y los subsidios a la exportación de bienes agrícolas. Siguiendo esta lógica, Estados Unidos aplica también picos arancelarios muy altos para algunos productos primarios: tabaco (350%), maní (131%), queso (50%), azúcar (49%). En contrapartida, el arancel máximo permitido por Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es del 35%, y la tasa arancelaria promedio de todos los productos en Argentina es del 12,6% (Banco Mundial, 2016).

(\*)Tesis de Maestría en Comercio Internacional

El caso del maní y algunos de sus derivados presenta una interesante oportunidad para demostrar la protección que ejerce Estados Unidos a su sector agrícola. Actualmente, Argentina se ha convertido en el mayor exportador mundial de maní confitería de alta calidad y de aceite de maní en bruto, desplazando a China y Estados Unidos. A su vez, Argentina es el segundo exportador mundial de maní blanchado y de pellets y expellers de maní. Pero a partir de la sanción de la

nueva ley agrícola en Estados Unidos en el año 2014, denominada "*Agriculture Act of 2014*", las exportaciones de esos productos han caído significativamente. Esta nueva legislación profundiza el sesgo proteccionista que Estados Unidos lleva adelante en su política agrícola, ampliando las medidas de ayuda gubernamental a productores rurales de las "*Farm Bill*" de los años 2002 y 2008: la "*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*" y la "*Food, Conservation, and Energy Act of 2008*", respectivamente.

La Ronda de Doha es la primera serie de grandes negociaciones después de la Ronda de Uruguay (1986-1994) que dio lugar a la creación de la OMC, y la novena desde la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1947. Se celebró por primera vez en el marco de la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, Qatar, y su meta apunta a completar un tópic que había quedado pendiente en la Ronda de Uruguay: el comercio agrícola. Sin embargo estas negociaciones, denominadas como la "Ronda del Desarrollo", que tenían previsto llegar a un acuerdo para 2005, mostraron graves diferencias entre los intereses de los países desarrollados y los emergentes, que se vieron reflejadas con claridad en la Cumbre de Cancún de 2003, y quedaron finalmente estancadas.

La posición argentina en la Ronda de Doha es clara: reducir las asimetrías estructurales que existen en el sistema de comercio internacional, en gran parte avaladas por la OMC. Esta postura es apoyada por casi todos los países emergentes, quienes plantean que el objetivo principal debe ser el que específicamente establece la Ronda, que es precisamente el desarrollo.

Una de las maneras que los países emergentes plantean para reducir dichas asimetrías es lograr un mayor equilibrio en el mercado mundial agrícola. Esto significa principalmente que la OMC actúe para reducir aún más las diversas medidas de protección de los sectores primarios (fundamentalmente subsidios a la producción y a la exportación) que utilizan los países desarrollados, como por ejemplo Estados Unidos.

Hasta ahora, los frenos puestos a tratar la liberalización de los mercados agrícolas demuestran que los países desarrollados, con Estados Unidos a la cabeza, no tienen el interés de que los países emergentes alcancen el desarrollo, sino que solo desean mantener las asimetrías estructurales. Instan a los países del Sur a abrazar el libre comercio, cuando ellos lograron su propio desarrollo a través del proteccionismo, y aun hoy siguen utilizando medidas de protección distorsivas para el comercio internacional. Estados Unidos es el máximo exponente de esta lógica.

En función de lo anterior, esta investigación pretende contribuir a demostrar el doble estándar de Estados Unidos, quien promueve la apertura de los mercados de los países en vías de desarrollo pero que a la vez protege firmemente su sector agrícola. Se considera que esto puede ser un primer paso para que los países del Sistema Internacional y las Instituciones Internacionales más influyentes diseñen un sistema de comercio internacional que verdaderamente favorezca al desarrollo de los países emergentes y los más pobres.

## Problema de investigación

Argentina es el mayor exportador mundial de maní confitería de alta calidad y aceite de maní en bruto. Uno de sus principales competidores es Estados Unidos, que en el año 2002 sancionó la ley agrícola denominada “*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*”, revirtiendo la tendencia hacia una mayor orientación al mercado de la anterior ley del año 1996 (*Federal Agriculture Improvement Reform Act of 1996*) y presentando un mayor grado de protección al productor rural. Las legislaciones posteriores a la del 2002, la “*Food, Conservation, and Energy Act of 2008*” y la “*Agriculture Act of 2014*”, profundizan este sesgo proteccionista en el sector agrícola.

En este contexto, el trabajo de investigación se pregunta:

- ¿Cómo evolucionaron las exportaciones de maní argentino a Estados Unidos entre los años 1995-2016?
- ¿Cuáles fueron las modificaciones que tuvo la “*Farm Bill*” durante el período 1995-2016?
- ¿De qué manera la “*Farm Bill*” incidió en las exportaciones argentinas de maní a Estados Unidos?

## Hipótesis

Las exportaciones argentinas de maní a Estados Unidos entre 2003 y 2016 presentaron una disminución en su volumen total debido a que el carácter proteccionista de la “*Farm Bill*” afectó a la competitividad del sector.

## Objetivos

### Generales

- Examinar las variaciones en el volumen de maní argentino exportado a Estados Unidos durante los años 1995-2016.
- Determinar si las variaciones en las exportaciones argentinas de maní a Estados Unidos durante el período en estudio tiene relación con la “*Farm Bill*”.

### Específicos

- Describir el sector manisero argentino.
- Analizar la “*Farm Bill*” estadounidense y las modificaciones que tuvo esa legislación entre 1995 y 2016.

## Capítulo 1. Marco teórico

### 1.1. “*Farm Bill*” de Estados Unidos

#### 1.1.1. Principales características

La ley agrícola de Estados Unidos, conocida como “*Farm Bill*”, es una legislación integral y plurianual (de cinco o seis años de duración) que regula una variedad de programas agrícolas y alimentarios. Las disposiciones de la última ley sancionada abarcan el tratamiento de: productos

básicos (commodities), programas de conservación del medio ambiente, comercio, nutrición, financiamiento, desarrollo rural, investigación, silvicultura, energía, horticultura, entre otros (Monke y Johnson, 2014). La “*Agricultural Act of 2014*” es la más reciente ley agrícola integral y fue aprobada en febrero de 2014, luego de extensos debates en el Congreso. Reemplaza a la anterior Ley Agrícola de 2008, denominada “*Food, Conservation, and Energy Act of 2008*”.

Los mecanismos fundamentales de la política agrícola de Estados Unidos son los sostenimientos artificiales a los precios de los bienes y los ingresos de los productores. “Estas políticas se instrumentan mediante restricciones de acceso al mercado y subsidios a la producción y las exportaciones, que son renovadas cada cinco o seis años por el Congreso estadounidense mediante la ley agrícola (“*Farm Bill*”)” (Consejería Agroindustrial, 2015, p.1). En relación a este marco normativo se podría decir que:

“(…) se ocupa de la legislación de programas y subvenciones agroalimentarias, así como de los asuntos de competencia del Departamento de Agricultura (USDA) y organismos federales vinculados con la agroalimentación. Por lo general, este instrumento legislativo hace actualizaciones o suspensiones a disposiciones de ley y vuelve a autorizar, modificar y derogar disposiciones de Leyes Agrícolas anteriores”. (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México [SAGARPA], 2014, p.1)

El importante rol que tiene Estados Unidos en el comercio agrícola mundial, tanto como productor, exportador e importador de alimentos, sumado el hecho de que es el principal país proveedor de ayuda alimentaria, hace que la política agrícola de este país tenga un fuerte impacto en el comercio internacional (por ejemplo en la fijación de precios de mercado), así como también en las seguridad alimentaria y en las negociaciones internacionales en esta materia, principalmente en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Consejería Agroindustrial, 2015).

Desde la década de 1930 las leyes agrícolas tradicionalmente se han enfocado en programas de apoyo para commodities para un puñado de productos básicos como: algodón, arroz, leche, azúcar, trigo, maíz y soja. No obstante, las “*Farm Bills*” se han expandido significativamente en las últimas décadas. Entre las nuevas áreas de cobertura se encuentran: la asistencia nutricional, programas de conservación del medio ambiente, horticultura y bioenergía. Especialmente desde 1973 la ley agrícola se ha vuelto integral, cuando incluyó a la nutrición como una de sus disposiciones a tratar (Monke y Johnson, 2014).

Como también indican Monke y Johnson (2014), la naturaleza integral de la ley tiende a crear coaliciones de apoyo entre intereses contrapuestos de políticas que individualmente no sobrevivirían el proceso legislativo, y esto puede desatar una competencia fuerte por recursos. En los últimos años más partes se han involucrado en el debate, incluyendo grupos rurales nacionales, asociaciones de commodities, organizaciones estatales y oficiales de nutrición y salud pública, así como también grupos activistas a favor de políticas de conservación, recreación, desarrollo rural, organizaciones religiosas, etc.

Desde que Estados Unidos fue fundado como país y hasta la Primera Guerra Mundial, el aspecto económico del sector agrícola estuvo marcado fundamentalmente por un constante y significativo aumento de la productividad basado en un creciente nivel de tierras cultivables y mejoras tecnológicas, con cada vez mayores excedentes que permitían un aumento de las exportaciones. En este contexto en el que la agricultura era el principal sector de la economía, el

Congreso tenía un enfoque no intervencionista en lo que respecta a la producción o los precios (O'Brien, 2006).

La política agrícola de Estados Unidos surge a partir de un complejo esquema de subsidios nacidos en el año 1933. Tal como indica Becker (2002), los programas de intervención del Gobierno Federal de Estados Unidos en el sector rural surgen a partir de la Gran Depresión de 1930. Luego de finalizada la Primera Guerra Mundial, los precios de las materias primas cayeron fuertemente, después de mantenerse altos durante la contienda. Muchos productores rurales tuvieron serias dificultades financieras durante la década del 20, y sus intentos de aumentar los precios, principalmente a partir del control de la oferta, fallaron sistemáticamente.

Paralelamente, en el Congreso legisladores cercanos al ámbito rural comenzaron a reclamar una mayor intervención del Estado. Entre 1929 y 1932 la situación se volvió traumática cuando los precios de las materias primas cayeron más del 50% y el ingreso total del sector rural se desplomó. Cabe destacar que en aquel tiempo aproximadamente un cuarto de la población de Estados Unidos residía en el campo (Becker, 2002).

De esta manera, el Congreso respondió a aquella situación aprobando el “*Agricultural Adjustment Act of 1933*”, en el marco del lanzamiento de la legislación conocida popularmente como “*New Deal*”, durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt. Las principales medidas de la nueva ley agrícola referían a: sostenimientos de precios para determinadas materias primas, subsidios directos a productores rurales y controles de oferta. “Esta fue la primera ley que recurrió a mecanismos de control de la producción con el objetivo de orientar el abastecimiento de los bienes agrícolas y garantizar a los productores un determinado nivel de precios” (Pérez Llana, 2002, p. 118).

Con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos experimentó un fuerte aumento de las exportaciones de cereales y oleaginosas a Europa, al tiempo que los precios de estos productos también aumentaban. Sin embargo, el fin del conflicto nuevamente disminuyó la demanda y los granos evidenciaron una sobreoferta y una consecuente caída de precios.

Como establece O'Brien (2006), el sector agrícola experimentó años de picos y caídas debido al clima y las guerras, pero la estructura básica de la política agrícola nacida en 1933 se mantuvo. A pesar de que el uso de algunas herramientas específicas de esta política fueron descontinuadas, algunos mecanismos se volvieron primordiales durante el siglo XX, como por ejemplo: los sostenimientos de precios, los préstamos no recurribles, los pagos en deficiencia, el requerimiento por parte del Estado de que los productores dejen tierras improductivas como condición de acceder a determinados programas, y los controles de oferta. Estas medidas tenían el objeto de lograr la seguridad alimentaria y disminuir la oferta de bienes primarios para aumentar sus precios de mercado.

Cada cinco o seis años la “*Farm Bill*” resulta modificada en el Congreso con el objetivo de adaptar los programas al contexto vigente. Pero como indica Tejeda Rodríguez (2014), “en el caso de que la legislación vigente expire sin ser reemplazada, se vuelve a la situación dada por las leyes federales de 1938 y 1949, consideradas las leyes federales permanentes en materia agrícola” (p.19). Con cada modificación, observa el autor, se fueron agregando a la legislación nuevos objetivos y programas. En este sentido, uno de los cambios más trascendentes fue la incorporación en la década del 70 de los cupones para alimentos, que representan hoy aproximadamente la mitad del presupuesto de la ley.

El principal argumento económico a favor del apoyo gubernamental a los productores rurales se basa en la afirmación de que el mercado no genera un equilibrio eficiente entre la oferta y la demanda (Monke, 2008). Este desequilibrio se genera porque la demanda de alimento es inelástica respecto al precio. Esto significa que cuando los precios caen, la demanda aumenta menos que proporcionalmente que esa caída; y cuando los precios aumentan, la demanda disminuye también menos que proporcionalmente que ese aumento de precio. Como consecuencia de esto, la oferta de alimentos es también inelástica respecto al precio. Es decir, los productores no responden a los cambios de precios modificando la producción de manera proporcional a esas variaciones de precios. Por otro lado, el lapso entre la siembra y la cosecha también es un factor de desequilibrio, porque desde un momento al otro la coyuntura económica puede cambiar las condiciones. Del mismo modo, los factores climáticos son un elemento que agrega incertidumbre al mundo rural. Quienes abogan por el apoyo del gobierno afirman que todos estos fenómenos se conjugan para generar una volatilidad que debe ser mitigada por acción del Estado.

Los argumentos económicos en contra de los programas agrícolas, continúa Monke (2008), ponen el foco en que, como cualquier tipo de subsidio, distorsionan la producción, capitalizan beneficios para los dueños de los recursos, fomentan la concentración de la producción, generar un gasto extra para los contribuyentes y perjudican a los pequeños productores locales, así como también al sector rural de países menos desarrollados que compiten en la exportación de bienes primarios.

Los partidarios de este tipo de apoyo al sector agrícola plantean que la intervención del Estado es indispensable para generar mayor estabilidad y sostener el ingreso rural, trasladando algunos de los riesgos al Gobierno Federal. Entre los riesgos más importantes se destacan la inestabilidad a corto plazo de los precios de los bienes agrícolas y la mayor dificultad que tienen los productores de este tipo de bienes de adaptarse rápidamente a cambios en la coyuntura económica o a las condiciones climáticas (Shields, 2014).

Los críticos de los programas de apoyo gubernamental reconocen los factores que generan inestabilidad en los ingresos agrícolas, sin embargo, afirman que estos programas derivan en fuertes distorsiones a la producción y el comercio internacional; y que los subsidios agrícolas son tan altos que han elevado el precio de la tierra y por ende del arriendo de la tierra, lo que trae como consecuencia un aumento de los costos de producción. Esta situación, continúan los críticos, afecta la competitividad global de Estados Unidos como exportador de bienes primarios. Finalmente, plantean que los beneficios que conllevan los subsidios agrícolas se distribuyen en unos pocos commodities cosechados por unas pocas familias (Monke, 2008).

Lo cierto es que cuando los programas de apoyo rural se autorizaron en los años 30, la mayoría de las seis millones de las granjas beneficiarias eran pequeñas y diversificaban su producción; además el 25% de la población vivía en el campo. De esta manera, los gobiernos de la época consideraban que las medidas de apoyo a los precios y los controles en la oferta de bienes primarios eran buenas opciones para darle estabilidad al ingreso rural, y de esta manera, ayudar a un cuarto de la población a tener una mejor calidad de vida, al tiempo que también se garantizaban las provisiones de comida para el resto de la población urbana.

Pero en tiempos recientes esta situación cambio drásticamente. La población rural solo da cuenta del 2% del total y la mayoría de la producción de bienes agrícolas se concentra en unas pocas

granjas, de gran tamaño y que especializan su producción en unos pocos commodities. Aproximadamente el 8% de las granjas concentran cerca del 75% de las ventas. Esas 175.000 granjas tienen ventas promedio por un millón de dólares. En cambio, la mayoría de las dos millones de granjas que existen en el país trabajan solo medio tiempo y quienes las operan suelen tener segundos trabajos en las ciudades para sostenerse económicamente.

Quienes respaldan la existencia de la intervención del gobierno en el ámbito rural no contradicen estos hechos, pero observan que antes de que Estados Unidos elimine este tipo de programas, otros países que también disponen de subsidios agrícolas con efectos distorsivos u otro tipo de barreras comerciales deben llevar adelante la misma medida. Por un lado, los dueños de la tierra están preocupados de que una reducción de los subsidios lleve a una caída de los precios de la tierra que les haga reducir la renta y perder poder adquisitivo. Por otro lado, los gobiernos locales del ámbito rural temen que la caída del precio de la tierra afecte sus presupuestos vía caída de los ingresos por impuestos inmobiliarios. Finalmente, los dueños de las grandes granjas plantean que por tener costos de producción más bajos y ser más eficientes en la comercialización, son más productivas y eficientes que las pequeñas granjas en la producción a granel de commodities. De esta manera, trasladar subsidios a las pequeñas granjas sería una manera de alentar una producción ineficiente e improductiva.

### **1.1.2. “Federal Agriculture Improvement Reform Act of 1996”**

La “Farm Bill” del año 1996 o “Federal Agriculture Improvement Reform Act of 1996”, representa un punto de inflexión en lo que respecta a la política agrícola de Estados Unidos. Esta legislación estaba elaborada con una mayor orientación al mercado y una menor intervención del Gobierno Federal. La ley nació en un contexto en el que el sostenimiento artificial de los precios al alza y la cada vez mayor presencia de stocks de bienes agrícolas en manos del gobierno comenzaron a ser cuestionados. En 1994 hubo elecciones legislativas en Estados Unidos y el Partido Republicano resultó ganador en ambas cámaras, dando lugar a una situación que tomó el nombre de “Revolución Republicana”. La nueva mayoría tuvo como principal eje disminuir el gasto público y equilibrar el presupuesto. A su vez, el contexto internacional era cada vez más favorable a la liberalización de los mercados, y de hecho en ese mismo año nace la Organización Mundial de Comercio (OMC), que creó determinadas normas que limitaban el otorgamiento de subsidios agrícolas.

Como indica Tejeda Rodríguez (2014):

Considerada por muchos como innovadora y un ejemplo a seguir, la “Federal Agriculture Improvement Reform Act of 1996” tomó medidas audaces hacia la orientación al mercado, y fue vista como un punto de inflexión en la política agrícola norteamericana. Contenía disposiciones orientadas hacia la reducción progresiva de la asistencia a agricultores. (p.19)

Si bien muchos de los programas se mantuvieron, la nueva legislación eliminó la exigencia a los productores de dejar cierta cantidad de tierras improductivas, como un mecanismo para controlar la oferta y mantener los precios de los cultivos. También terminó con el control oficial del almacenamiento y otorgó menores tasas de préstamos por parte del Departamento de Agricultura. Por otro lado, la ley también reemplazó los subsidios directos atados a la producción por un sistema de pagos fijos y declinantes (*Market Transition Payments*), que terminarían en el séptimo año de vigencia de la ley. Pero: “a cambio de esta reducción, el nuevo programa les da

flexibilidad a los agricultores para que planten los cultivos que –desde su punto de vista– ofrezcan las mejores oportunidades en el mercado y sin restricciones en áreas sembradas” (Freebairn, 1996, p.121).

De manera específica, la Ley Agrícola de 1996 alterará, en los próximos siete años, dos de los tres elementos fundamentales del programa de política que se ha usado a largo plazo en Estados Unidos para influir en el nivel de la producción agrícola: el mantenimiento de precios de garantía para los cultivos básicos y el requisito de que los productores limiten las áreas plantadas para ayudar a equilibrar la producción a expectativas razonables de demanda efectiva. (Freebairn, 1996, p.122)

De esta manera, la mayor orientación al mercado tendría que ver con que los precios a partir de ese momento iban a estar determinados por los niveles anuales de producción, influidos a su vez por las expectativas locales e internacionales, por las condiciones climatológicas y por los posibles cambios en las pautas de consumos. En los diez años anteriores a la sanción de la “*Federal Agriculture Improvement Reform Act of 1996*”, los precios los fijaba el mercado, pero el gobierno establecía un precio de garantía y cubría la diferencia entre ambos si el precio de mercado bajaba más que el de garantía. Además, para mantener el presupuesto bajo en este sentido, el gobierno determinaba que un porcentaje de la tierra quede improductivo, tanto para la cosecha como para el pastizaje.

Sin embargo, como también afirma el autor, la legislación se sancionó en un momento de precios internacionales altos, y en poco tiempo la caída mundial de los precios de los commodities provocó una reducción de los ingresos agrícolas, lo que obligó al Gobierno Federal a lanzar paquetes de emergencia que mejoraran la renta del sector agrícola, en el preciso momento en el cual los subsidios deberían comenzar a declinar. De esta manera, desde el año 1998 hasta la sanción de la nueva ley agrícola en 2002, el gobierno otorgó grandes sumas de dinero para ayudar al sector rural por medio de estos pagos por emergencias agrícolas. Por ejemplo, como indica Pérez Llana (2008):

En el año fiscal 1999, la “*Omnibus Consolidated and Emergency Appropriations Act*” destinó U\$S 5900 millones para gastos en concepto de emergencia para los programas del United States Department of Agriculture (USDA). También se otorgaron suplementos para emergencias agrícolas, que respondieron principalmente a compensaciones por bajos precios y a pagos por pérdidas de mercado. (p.119)

Estos pagos en concepto de emergencia se harían a través de los denominados *Marketing Loss Assistance Payments* o pagos de asistencia por pérdidas de comercialización, herramienta que iba a ser continuada y formalizada durante la posterior ley agrícola del 2002. Pero además otro elemento importante de esta legislación fue la continuación de los préstamos no recurribles de asistencia a la comercialización (*Marketing Assistance Loans*). Este instrumento, nacido en leyes agrícolas previas, fue diseñado para crear un sistema de comercialización ordenado a través de otorgamiento de financiamiento a corto plazo, de modo que los productores puedan afrontar sus gastos en el momento posterior a la cosecha, y distribuir sus ventas a lo largo de todo el año. Para el gobierno esto también resultaba beneficioso, en tanto muchos productores, ante la necesidad de liquidez, vendían los cultivos inmediatamente después de la cosecha, generando una sobreproducción y haciendo bajar los precios. Sin embargo, la persistencia de precios bajos de los

commodities transformó a este programa en un sustento importante del ingreso rural (Womach, 2000).

Por medio de este instrumento, al comenzar la cosecha el productor tiene la posibilidad de requerir el préstamo al Departamento de Agricultura (USDA), estableciendo su cosecha como garantía. El productor va a recibir un monto que es equivalente a la cantidad del cultivo, multiplicado por un precio de referencia, que es fijado por ley. A partir de ese momento el productor puede enfrentar diversos escenarios, dependiendo de la relación que exista entre el precio de mercado y el precio de referencia. Si al momento de cancelarse el préstamo (nueve meses) el precio de mercado es igual o mayor al precio de referencia establecido, debe pagar el monto y un interés. Como resultado, el préstamo sirvió como un financiamiento provisorio que le permitió al productor disponer de dinero en el mismo momento de la cosecha y evitando que deba vender el cultivo en ese momento, donde los precios suelen ser los más bajos.

Pero también puede suceder que al momento de que el préstamo deba ser cancelado, el precio de mercado sea inferior al precio de referencia. En ese caso, al ser un préstamo no recurrible cuya garantía son sus cultivos, el productor tiene la potestad de entregar la cosecha al Departamento de Agricultura como pago del préstamo. La otra alternativa si el precio de mercado es inferior al de referencia, es que el productor cancele el préstamo a ese precio de mercado, con lo cual obtiene un beneficio denominado *Marketing Loan Gain* (MLG), que es igual a la diferencia entre el precio de mercado y el de referencia. Al quedar la cosecha en manos del productor, es él quien toma las decisiones sobre la comercialización del producto, mientras que el gobierno se ahorra el costo de almacenaje. Finalmente existe lo que se conoce como *Loan Deficiency Payment* (LDP), que permite obtener los beneficios del préstamo de comercialización, aun si no se obtiene uno. Al comenzar la cosecha, el productor puede prescindir de tomar un préstamo no recurrible y obtener un “pago en deficiencia”, que es igual a la diferencia que existe en ese momento entre el precio de referencia y el precio de mercado. La ventaja que tiene este mecanismo para el gobierno, ante la posibilidad de que los precios de referencia sean menores a los de mercado, es que disuade a muchos productores de obtener préstamos y simplifica el apoyo que se le otorga.

### **1.1.3. “Farm Security and Rural Investment Act of 2002”**

El intento de lograr una mayor orientación al mercado, limitando las distorsiones provocadas por la intervención del Estado en la economía rural, terminaron cuando se sancionó la nueva “*Farm Bill*” del año 2002.

La “*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*” fue la confirmación de que viejos elementos habían entrado nuevamente en juego. Se convirtieron en norma permanente muchos de los elementos de emergencia, volviéndose atrás sobre los pasos dados en 1996. Al reintroducirse muchos de los mecanismos que se habían considerado equivocados, las ayudas aumentaron considerablemente. (Tejeda Rodríguez, 2014, p.19)

En el mismo sentido, Pérez Llana (2008) contempla que:

“Esta ley agrícola revirtió la tendencia comenzada por la ley de 1996 respecto de una mayor orientación al mercado. Contempló los anteriores niveles de ayuda y sumó los suplementos otorgados por el Congreso entre 1998 y 2001 en concepto asistencia por emergencias agrícolas”. (p.119)

La nueva legislación continuó efectivamente con los pagos fijos a los productores (llamados ahora *direct payments*) y con los préstamos de comercialización no recurribles (*non recourse marketing assistance*) ya conocidos, pero agregó un sistema de asistencia contra cíclica (*counter-cyclical assistance*) similar al sistema anterior a la ley de 1996, el cual se activaba cuando los precios caían por debajo de un precio fijado por el gobierno. Rápidamente surgieron críticas por el retorno a un perfil más intervencionista del Estado en el ámbito rural y por el abultado costo de la nueva ley. Del otro lado, quienes apoyaban la legislación planteaban que solo era una formalización de las ayudas de emergencia agrícola que el gobierno había otorgado entre 1998 y 2001.

Uno de los críticos fue el premio nobel de economía Joseph Stiglitz (2002), quien afirmó poco después de sancionada la ley:

De hecho, la política agrícola estadounidense sí distorsiona los precios de los alimentos, frustra la innovación, limita la diversidad de los productos y subsidia a un grupo selecto de agricultores a un enorme costo político. Sus características proteccionistas inherentes contradicen los esfuerzos de Washington por reducir el proteccionismo en otros países y ganar acceso a nuevos mercados. (p.1)

Stiglitz (2002) también indicaba que la ley iba en contra de la situación de los pequeños y medianos productores, y reafirmaba la tendencia de la granja familiar a desaparecer. Al ser los grandes beneficiarios de los millonarios subsidios, continuaba el economista, los terratenientes dueños de las grandes granjas comprarían las granjas más pequeñas, y llevarían a las granjas familiares a la extinción. Por otro lado, afirmaba que la razón de ser de esta legislación de tinte intervencionista en la economía rural era el intento por obtener votos del denominado “cinturón agrícola” de Estados Unidos.

Las tres herramientas de esta legislación estaban dirigidas a dos tipos de cultivos: los productos cubiertos (*covered commodities*) y los productos de préstamo (*loan commodities*). Mientras que los pagos directos y los pagos contra cíclicos se aplicaban al primer tipo de commodities, los préstamos de comercialización se aplicaban al segundo tipo. Los *covered commodities*, de acuerdo a la ley, eran: trigo, granos forrajeros (maíz, sorgo y cebada), algodón, arroz, maní, soja y otras oleaginosas. Los *loan commodities* eran todos los anteriores, sumando la madera, la tela de angora, miel, guisantes secos, lentejas y garbanzos pequeños. Los granos forrajeros, fundamentalmente el maíz, recibirían la mayor parte de la ayuda, seguidos por el algodón, trigo, oleaginosas y arroz.

Con respecto a los pagos directos, estos se determinaban exclusivamente de acuerdo a los acres base, calculados a través de un promedio histórico del área sembrada de un producto, y en un promedio histórico del rendimiento del área en cuestión. Un productor no estaba obligado a plantar el grano que efectivamente va recibiría el pago, sino que podría sembrar cualquier otro producto (con la excepción de frutas y vegetales). De hecho el productor podría no sembrar nada ese año, y aún así cobrar el subsidio (Monke, 2006). Al estar basados en los acres base y en el rendimiento histórico, los pagos directos estaban desvinculados o desacoplados de la producción o del precio vigente. Y por el mismo motivo, el desembolso total de este tipo de subsidios no varió mucho y se mantuvo casi de manera constante en los 5200 millones de dólares por año.

La ley continuaba cubriendo al trigo, los granos forrajeros, el algodón y el arroz como lo hacía en la anterior legislación, y ahora lo extendía también a la soja, el maní y otras pequeñas semillas oleaginosas. El límite máximo anual para este tipo de pagos era de 40.000 dólares por persona, aunque podía duplicarse bajo ciertas condiciones.

Los préstamos de comercialización no recurribles son herramientas que existían desde antes de la “*Farm Bill*” de 1996, estuvieron presentes en esta (con el nombre de *Marketing Assistance Loans*) y que continuaron también con la ley de 2002. El objetivo de este tipo de instrumentos, como se planteó, es proveer de financiamiento al productor desde el momento en que cosecha hasta que comercializa el producto. Aunque estos préstamos fueron diseñados también para darle la posibilidad al productor de mantener la cosecha en sus manos hasta que los precios aumenten, si estos se encontraban demasiado bajos, lo cual perjudicaba sus ingresos. Lo que permite este instrumento entonces es vender la cosecha de acuerdo a las variaciones del precio y no de acuerdo a lo que determinan los acreedores (O’Brien, 2006).

Bajo este tipo de programas, el productor recibe dinero del Estado usando a la cosecha como garantía de ese préstamo. Cuando se otorga el préstamo, al producto que es utilizado como garantía se le determina un precio, por ejemplo dos dólares el quintal de maíz. Si cuando el productor debe devolver el préstamo, el precio de mercado es menor a ese precio de referencia fijado, tiene la opción de entregar toda la cosecha sin necesidad de pagar esa diferencia.

El efecto real que tienen los préstamos de comercialización no recurribles es establecer un piso en el ingreso que reciben los productores, porque estos siempre van a tener la opción de rematar su cosecha y recibir el precio de referencia prefijado. Estos precios de referencia están determinados en la ley y son de alcance nacional (Monke, 2006).

Una alternativa a este mecanismo, pero dentro del mismo programa de préstamos de comercialización, es que en vez de entregar la cosecha al Estado si el precio de mercado es menor al precio de referencia, los productores puedan pagar el préstamo a ese precio de mercado. El objetivo de esta opción, como se explicó en el apartado anterior, era evitar remates masivos de cosechas que inundan el mercado y hagan caer los precios. También existía la posibilidad, al igual que con la legislación de 1996, de acceder a un *Loan Deficiency Payment*, que permitía recibir los beneficios del préstamo, pero sin acceder formalmente a uno.

El límite máximo anual que podía recibir una persona en concepto de préstamos de comercialización, según lo indicado por la legislación, era de 75.000 dólares, aunque podía duplicarse bajo ciertas circunstancias. Sin embargo, si el mecanismo es el de remate de la cosecha al Estado, los beneficios no tenían límites. Es por eso que técnicamente los préstamos de comercialización no recurribles son ilimitados bajo esta legislación. Como los subsidios otorgados bajo este tipo de préstamos dependen de las variaciones en los precios de mercado, el total ha variado año a año. Por ejemplo en el año 2004 el gasto total de este programa fue de 600 millones de dólares, mientras que en el año 2006 fue de 5.300 millones de dólares (Monke, 2006).

La tercera herramienta de esta legislación del año 2002 eran los pagos contra cíclicos (*counter-cyclical payments*). Estos pagos se activaban automáticamente cuando los precios de mercado caían por debajo de un precio de referencia prefijado por la ley. Nacieron con la “*Farm Bill*” del año 1973, pero se eliminaron con la ley agrícola del año 1996. Con la “*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*” este mecanismo regresó y cubría al trigo, granos forrajeros, arroz, algodón, como sucedía antes de 1996, y ahora se extendía también a la soja, el maní y otras semillas oleaginosas (Monke, 2006).

Con anterioridad a 1996, estos pagos contra cíclicos eran denominados pagos en deficiencia, y efectivamente compensan la diferencia que podía existir entre el precio de referencia y el precio de mercado, cuando este último era más bajo. Cuando el precio de mercado era más alto, el pago

no se realizaba. El límite anual para este tipo de pagos era de 65.000 dólares por persona, pero podía duplicarse bajo ciertas circunstancias.

Al igual que sucedía con los pagos directos, los pagos contra cíclicos no dependían de la producción actual, sino que se basaban en los acres base, calculados a través de un promedio histórico del área sembrada de un producto, y en un promedio histórico del rendimiento del área en cuestión. Si bien en la fórmula para determinar el monto del pago, se tomaba el precio de mercado del commodity en cuestión, este mecanismo no requería que se cultive ningún grano en particular. De hecho, el productor podía no sembrar nada y aún así recibir el pago (Pérez Llana, 2008).

Al depender de los precios de mercado vigentes, el desembolso total de los pagos contra cíclicos varió significativamente entre 2002 y 2008. Por ejemplo, en el año 2004 el total de erogaciones para todos los granos no superó los 1.000 millones de dólares, mientras que en el año 2007 fue de aproximadamente 5.100 millones de dólares (Monke, 2006).

Con respecto al desembolso total que representó la “*Farm Bill*” del año 2002, Pérez Llana (2008) afirma que fue de 271.063 millones de dólares. De ese total, 178.158 millones fueron destinados al programa de cupones de alimentos, y 92.900 millones se utilizaron para los tres principales mecanismos de apoyo rural: programa de commodities, conservación y comercio.

Del gasto total para apoyo rural, 72.934 millones (78%) se destinaron al programa de cultivos o commodities, que principalmente sostiene el ingreso de los productores de granos, oleaginosas, maní, azúcar y leche. (...) los desembolsos en algunos de estos programas dependen de los precios de mercado y por lo tanto pueden variar anualmente. Aunque el promedio anual fue de 12.156 millones, oscilaron desde un máximo de 16.903 millones en el año fiscal 2006 a un mínimo de 8,021 millones en 2004. (Pérez Llana, 2008, p.12)

#### **1.1.4. “*Food, Conservation and Energy Act of 2008*”**

La “*Farm Bill*” del año 2008 contiene los tres elementos principales de la ley antecesora: los pagos directos, los pagos contra cíclicos y los préstamos de comercialización no recurribles. Estos programas son los más importantes de toda la legislación. De hecho, durante los años de vigencia de la ley agrícola del año 2002, cinco commodities (maíz, trigo, algodón, arroz y soja) dieron cuenta de más del 90% de los pagos a productores rurales (Monke, 2008).

La “*Food, Conservation and Energy Act of 2008*” continuó la misma lógica de apoyo a los ingresos de los productores rurales. Solamente se encargó de modificar los precios de referencia para algunos commodities (importantes porque determinan cuándo se activa la ayuda y por lo tanto actúan como precios mínimos garantizados) y los límites máximos de pago. Sin embargo, hay autores como Tejeda Rodríguez (2014), que afirman que “las ayudas otorgadas a los productores se volvieron, incluso, más dañinas para el comercio mundial. Con esta ley, Estados Unidos comenzó a dar forma a una fuerte red de seguridad que incentiva al agricultor a aumentar su producción” (p.19). Esto se debe, de acuerdo al autor, a que a partir de este momento, se daría la creación de un nuevo programa denominado *Average Crop Revenue Election Program* (ACRE) que cubriría al productor de pérdidas en sus ingresos no solo por las variaciones de los precios de mercado de sus productos, sino también por variaciones en los rendimientos totales de las cosechas.

El costo total de la nueva legislación fue de 288.000 millones de dólares. Del total, un 67% se utilizó para el programa de nutrición, que tiene como elemento más importante los cupones de alimentos. Del restante 33%, 42.000 millones de dólares (es decir el 15% del total), se utilizaron para el programa de cultivos por medio de sus tres instrumentos: pagos directos, pagos contra cíclicos y préstamos de comercialización no recurribles (Johnson y Monke, 2014).

La aprobación de la ley estuvo rodeada de controversia, al punto que el presidente de ese entonces, George W. Bush, optó por vetarla en dos oportunidades por el alto costo fiscal que tenía, dado que los dueños de grandes granjas eran los principales beneficiarios y porque el aumento de las ayudas exponían a Estados Unidos a nuevas demandas ante el Órgano de Solución de Controversias (OSD) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Monke, 2008). No obstante, el Congreso anuló el veto en las dos oportunidades y la legislación finalmente se sancionó. Si bien había mayoría demócrata en ambas cámaras, el Partido Republicano también se manifestaba a favor de sostener los subsidios agrícolas, y por ello lograron alcanzar los dos tercios de votos para anular el veto presidencial. Aquella fue la primera vez, desde el año 1956, en que una “*Farm Bill*” resultaba vetada por el presidente. El contexto en el que se discutió esta ley fue muy particular, el déficit fiscal era cada vez mayor y la crisis económica mundial se expandía rápidamente.

Como establece Pérez Llana (2008):

La “*Food, Conservation and Energy Act 2008-2012*” mantiene los programas de la ley 2002 con cambios menores, contempla mayores desembolsos para programas alimenticios, demandados por los legisladores de los distritos urbanos, e incrementa los precios de referencia y las tasas de préstamo para varios de los commodities. Bajo este nuevo esquema, más allá de los altos precios internacionales, como los valores de referencia son superiores a los de la ley anterior, aumenta la probabilidad de que se activen las ayudas bajo los pagos contra cíclicos y los préstamos de comercialización. (p.128)

El elemento más relevante de la nueva legislación en comparación con su antecesora era el *Average Crop Revenue Election Program* (ACRE), que comenzaría a funcionar en el año 2009 y que resultaba una alternativa a los pagos contra cíclicos. Este programa mejoraba la red de protección a los productores porque estaba diseñado para garantizar los ingresos que obtienen dichos productores por la cosecha de un cierto commodity, y no solo el nivel de precios como era con la ley anterior. El agricultor iba a poder elegir entre continuar recibiendo los pagos contra cíclicos o suscribirse a este nuevo programa.

El nuevo sistema garantizará a los enrolados un cierto nivel de renta, basada en los niveles recientes de precios y rendimientos de las respectivas commodities. Como contrapartida a este beneficio, los que opten por el ACRE sufrirán una reducción de un 20% en los montos que obtendrían por PD<sup>9</sup> y de un 30% en los precios sostén que activan los Préstamos de Asistencia para la Comercialización y los Pagos por Préstamos Deficientes (*loan rates*). (Tejeda Rodríguez, 2009, p.13)

El autor continúa diciendo que para que se active el pago al productor, debían darse dos situaciones:

---

<sup>9</sup> PD: Pagos Directos

En primer lugar, el ingreso promedio por acre obtenido por el Estado en el que se encuentra el campo, por la producción de cada cultivo abarcado por el programa, debe ser menor que el ingreso garantizado por la ley para ese Estado. En segundo lugar, el ingreso por acre conseguido por el productor individual, para ese mismo cultivo durante ese mismo año, debe ser menor que el ingreso de referencia del productor fijado por la ley. (Tejeda Rodríguez, 2009, p.13)

Si se espera que los precios de mercado sean altos, el programa ACRE podría ser elegido en lugar de los tradicionales pagos contra cíclicos por los productores más pequeños, porque estos últimos serían bajos o inexistentes en ese contexto. Aún cuando los precios de mercado ya están en niveles altos, el programa ACRE podía resultar útil para los productores para reducir ciertos riesgos sistémicos (Monke, 2008).

#### **1.1.5. “Agricultural Act of 2014”**

El día 7 de febrero de 2014, el entonces presidente de Estados Unidos Barack Obama promulgó la nueva “*Farm Bill*”, denominada formalmente “*Agricultural Act of 2014*”. Esta nueva legislación presenta importantes modificaciones en relación a su antecesora. Por ejemplo elimina tres de los más importantes programas de apoyo rural como los pagos directos, los pagos contra cíclicos y el *Average Crop Revenue Election Program* (ACRE); de estos cambios, la eliminación del programa de pagos directos es la decisión más polémica. Este programa, utilizado desde 1996 hasta 2013, había recibido muchas críticas en años anteriores por el hecho de que los beneficiarios de estos pagos podían no haber sufrido una pérdida de ingresos, y aún así recibir el subsidio (Shields, 2014).

Los subsidios que se encuentran asociados a los precios son los que conllevan un mayor nivel de distorsión para las decisiones de producción. En este sentido, “la ley agrícola de 2014 incrementa los subsidios asociados a los precios y por lo tanto, aumenta la capacidad de distorsión de las decisiones de los productores ante una caída en las cotizaciones de los precios internacionales” (Consejería Agroindustrial Argentina, 2014, p.4).

Pero por supuesto también vamos a encontrar una opinión que difiere en relación a los efectos de la ley. Desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017) por ejemplo se plantea que la nueva “*Farm Bill*” no debería afectar los niveles de apoyo al productor de manera significativa en el largo plazo, ya que los principales cambios no tienen que ver con un mayor desembolso de dinero, sino en el tipo de instrumentos utilizados para brindar ese apoyo.

Como indican Orden y Zulauf (2014), la ley se sancionó en un período de altos precios de los commodities y en un contexto de fuerte déficit fiscal luego de seis años de recesión económica y lenta recuperación, que generaban el marco propicio para disminuir la intervención estatal en la economía agrícola y así poder bajar el costo fiscal para el Gobierno Federal. Sin embargo, los productores rurales y sus aliados en el Congreso lograron con éxito mantener la asistencia pública en este sector.

Al ser la agricultura un sector pequeño de la economía norteamericana (aunque bastante próspero y concentrado), la política pública aplicada por el gobierno en la producción agrícola puede ser vista como una consecuencia directa de la acción de lobby organizado de diversos grupos (Anderson, Rausser y Swinne, 2013; Orden, Blandford y Josling, 2010). Más aún si se considera

que en el momento de la aprobación de la ley, el Congreso estaba dividido y no había tenido mucha actividad legislativa en la sanción de otros proyectos.

Aún así, el debate sobre la “*Farm Bill*” actual fue extenso y su aprobación no fue sencilla. “Mientras la bancada republicana clamaba por recortes presupuestarios que contribuyeran a reducir el déficit federal, los demócratas, con el presidente Obama a la cabeza, intentaban resistir los embates que buscaban cortes profundos en los fondos de ciertos programas claves” (Tejeda Rodríguez, 2014, p.20). Finalmente la ley se sancionó, con una muy leve reducción del déficit para los siguientes diez años de 16.500 millones de dólares.

El Programa de Nutrición (*Supplemental Nutrition Assistance Program* o SNAP) fue el capítulo más controversial en el debate. Bajo este programa se otorgan cupones alimentarios a la población que se encuentra bajo la línea de pobreza, se proporcionan fondos para mejoras en el empleo y la formación y promueve utilización de alimentos saludables para sus participantes, entre otras cuestiones. Finalmente, tras los pedidos del Partido Republicano, el gasto en este capítulo disminuyó en 8.000 millones de dólares. No obstante, su participación en el presupuesto total de la ley aumentó de un 67% en la anterior “*Farm Bill*” al 80% en la actual.

Los cupones alimentarios tuvieron un aumento significativo a partir de la crisis económica internacional del año 2008. En el año 2013, por ejemplo, más de 47 millones de ciudadanos de Estados Unidos recibieron 167 dólares por mes, en promedio.

Este programa es crucial a la hora de comprender los apoyos que posee la “*Farm Bill*” en el Congreso norteamericano. A la presión del gran número de legisladores de zonas rurales y la influencia del denominado “lobby agrícola”, preocupados por los programas de subsidios a los cultivos, se le suma el componente “urbano”, aquellos legisladores interesados en la continuidad de los programas de ayuda alimentaria interna. De esta manera, la naturaleza “ómnibus” de la “*Farm Bill*” (involucra programas relacionados con subsidios agrícolas, asistencia alimentaria, comercio agrícola, marketing, desarrollo rural, conservación de los recursos, energías renovables, e investigación, entre otras) crea una amplia coalición de apoyo entre intereses a veces conflictivos en torno a ciertas políticas que, individualmente, podrían no sobrevivir el proceso legislativo. (Tejeda Rodríguez, 2014, p.20)

El programa de commodities de la nueva legislación incluye tres herramientas para los años 2014-2018: *Price Loss Coverage* (PLC), *Agriculture Risk Coverage* (ARC) y *Marketing Assistance Loans* (MAL). El primero de los programas es similar al anterior pago contra cíclico, ya eliminado, mientras que el segundo es similar al programa ACRE, también dado de baja. Sin embargo, comparados con aquellos programas, los nuevos aumentan el nivel de protección ante la posibilidad de precios bajos o ingresos agrícolas menores. Los tres nuevos mecanismos de ayuda tienen un límite máximo combinado de 125.000 dólares por persona.

Los commodities cubiertos por el *Price Loss Coverage* y el *Agriculture Risk Coverage* son: trigo, avena, cebada, maíz, sorgo, arroz, legumbres, soja, otras semillas oleaginosas y maní. Los commodities cubiertos por los *Marketing Assistance Loans* incluyen todos los anteriores y suman también el algodón, la lana, el mohair y la miel. La carne de vaca, las aves de corral, las frutas, las verduras, los frutos secos, el heno y la floricultura (que en total dan cuenta de las dos terceras partes de las ventas agrícolas), no reciben ningún tipo de ayuda directa o pagos por los programas de commodities de esta legislación. Aunque, por ejemplo, los ganaderos y los productores de frutas, reciben ayuda en el caso de desastres naturales.

La “*Farm Bill*” de 2014, al igual que sus antecesoras, tiene una propia definición de lo que es un productor rural para determinar si una persona que trabaja una granja cumple los requisitos para recibir un subsidio del gobierno o no. La ley define a un productor como un “operador-proprietario, arrendador, arrendatario o aparcerero, que incurre en un riesgo al producir un cultivo y que a su vez se hace acreedor de una parte de ese cultivo que se siembra y cosecha”. Lo que pretende determinar el Gobierno Federal antes de otorgarle una ayuda, es que la persona esté “activamente comprometida en la producción agrícola”, que significa básicamente que haga contribuciones significativas de capital (tierra o equipos de trabajo), trabajo y/o administración, y que reciba una parte de la cosecha como compensación.

Al igual que sucede con el término “productor”, el término “granja” (*farm*), también tiene una definición específica en la legislación. De esta manera, “granja” es definida como una o más extensiones de tierra consideradas como una operación separada. Las tierras de una granja no necesariamente deben ser contiguas, sin embargo, sí deben tener el mismo operador y el mismo dueño. Por lo tanto, un productor puede estar operando distintas granjas, si alquiló tierras de distintos dueños o si compró tierras en distintos lugares.

Los productores no realizan ningún tipo de pago por participar en los programas de commodities de la ley agrícola. Sin embargo, deben cumplir con determinadas reglas que regulan la conservación de la tierra. Las normas para la conservación de la tierra incluyen la protección de zonas húmedas, la prevención de la erosión y el control de malezas.

Finalmente, otro término importante de la ley para el cálculo de los pagos de cada uno de los programas es el de “acres base”. Los “acres base” son el acreaje histórico plantado en cada granja; ese dato sale de un promedio histórico que se calcula con información de los años 80 en adelante. Para cada commodity se calculan los “acres base” en cada granja, y en el caso de que esta sea vendida, esa base se transfiere al nuevo dueño, quien puede ser acceder a los programas agrícolas de la “*Farm Bill*”.

Como las plantaciones actuales de un productor pueden diferir de lo establecido por los “acres base”, los pagos de cada programa pueden divergir del real riesgo financiero de pérdida asociado a los precios de mercado o a los ingresos de la cosecha vigentes. Por ello, la “*Agricultural Act of 2014*” provee al productor de una única oportunidad de actualizar esos datos para que coincidan con la plantación actual. Los productores pueden optar también por dejar esos datos si consideran que de esa manera los pagos que reciben pueden maximizarse.

Si eligen el programa *Price Loss Coverage* (PLC), los productores reciben un pago equivalente al 85% de los “acres base” de un determinado commodity, cuando el precio promedio anual y nacional de ese commodity es menor al precio de referencia preestablecido en la legislación. De acuerdo a Shields (2014), esta opción puede resultar atractiva para los productores si consideran probable que los precios de referencia sean menores a los precios de mercado.

El desembolso de dinero para los productores dentro del programa PLC se calcula entonces de acuerdo a los “acres base”, al rendimiento histórico de la granja en relación al commodity cubierto, y a la diferencia que existe en el momento del pago entre el precio de referencia y el precio de mercado. Por ello, los pagos se encuentran desacoplados de la producción y del rendimiento de la cosecha actual, pero no de los precios. De esta manera, como se mencionó con anterioridad, el PLC actúa de una manera muy similar al programa de pagos contra cíclicos de la “*Farm Bill*” del año 2008.

Pero el punto más importante quizás de este nuevo programa es que los precios de referencia que se utilizan para determinar cuándo se activan los pagos han tenido un aumento significativo en muchos commodities. Por ejemplo ese precio ha sido aumentado en un 51% para el trigo, un 57% para el maíz, un 51% para la soja, un 72% para el arroz y un 17% para el maní. La fórmula para calcular el pago es el 85% de los “acres base” multiplicado por el rendimiento histórico del commodity en la granja, multiplicado a su vez por la diferencia entre el precio de referencia fijado en la ley y el precio de mercado.

El segundo mecanismo del programa de commodities de la “*Agricultural Act of 2014*” es el *Agriculture Risk Coverage* (ARC). El ARC presenta dos variantes: a nivel del condado y a nivel individual. Esta herramienta resulta útil para aquellos productores que se encuentran más preocupados por la caída de los ingresos provenientes de la cosecha que únicamente de los precios. Los pagos se hacen también sobre el 85% de los “acres base” de la granja, cuando el ingreso anual de la cosecha es inferior al 86% del nivel histórico, que es utilizado como referencia.

Los productores elegibles para entrar en los programas de commodities se enfrentan a una decisión única e irrevocable entre el PLC y el ARC a nivel del condado para cada tipo de cultivo. Pero alternativamente el productor puede elegir el ARC a nivel individual para todos los commodities de su granja. Esta variante del ARC no toma datos del condado, sino simplemente de la granja. Si dentro de determinado plazo el productor no toma una decisión, queda automáticamente dentro del programa PLC hasta que termine el plazo de la actual “*Farm Bill*”.

El ARC a nivel del condado otorga una garantía de ingresos del condado y solo una pérdida de ingresos por cultivos en el condado puede activar los pagos al productor. Cuando el nivel actual de ingresos por cultivos del condado cae por debajo de la garantía otorgada, que es el 86% del nivel histórico de referencia, se realizan los desembolsos al granjero. Ese monto es del 85% de los “acres base” de la granja. El nivel de ingresos del condado utilizado como referencia se calcula realizando el promedio de rendimiento total del commodity en cuestión en el condado durante los últimos cinco años (excluyendo del cálculo dos años: el que tuvo el precio más alto y el que tuvo el precio más bajo), multiplicado por el precio promedio nacional de mercado en los últimos cinco años. Y el cálculo para determinar el pago es el 85% de los “acres base” multiplicado por la diferencia entre la garantía de ingresos del condado y el nivel real de ingresos al momento de la cosecha.

La segunda variante del *Agricultural Risk Coverage* se calcula a nivel individual y si el productor la elige, lo hace para todos los commodities cubiertos que produce. Bajo el ARC a nivel individual, los pagos al productor se activan cuando el nivel actual de ingresos para todos los commodities que produce la granja es inferior al nivel de ingresos de garantía. Los ingresos actuales se determinan multiplicando el rendimiento total de todos los commodities cubiertos, por el precio nacional y anual de mercado, dividido por el total de acres sembrados. Los ingresos de garantía son el 86% de los ingresos de referencia. Estos se calculan tomando los ingresos obtenidos de todos los commodities cubiertos de los últimos cinco años (excluyendo del cálculo dos años: el que tuvo el precio más alto y el que tuvo el precio más bajo), ponderado a su vez por la relación entre la superficie plantada con ese producto cubierto y la superficie total de todos los productos abarcados. La fórmula para calcular el pago es la siguiente: el 65% de los “acres base” de la granja por la diferencia entre el nivel actual de ingresos de la granja y el nivel de ingresos de garantía (a diferencia del ARC a nivel del condado que cubría el 85% de los “acres base” sembrados).

La tercera herramienta del programa de commodities de la nueva “*Farm Bill*” no es nueva sino que también se hizo presente en su antecesora. Se trata del *Marketing Assistance Loan Program* (MAL), a través de los préstamos de comercialización no recurribles. Los commodities cubiertos para este programa son: trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, algodón, arroz, soja, otras semillas oleaginosas, guisantes secos, lentejas, garbanzos, algodón, mohair, pieles no esquiladas, miel y maní.

Este tipo de préstamos son instrumentos que pueden utilizar los productores cuando se inicia la cosecha o el esquilamiento. De esta manera obtienen financiamiento provisional durante la cosecha, satisfaciendo sus necesidades de efectivo sin tener que vender los commodities cuando los precios están demasiados bajos, permitiendo demorar esa venta hasta que las condiciones de mercado sean mejores. Al permitirles guardar en stock los commodities durante la cosecha o el esquilamiento, se garantiza también un proceso de comercialización más organizado durante el año (USDA, 2014).

Los préstamos de comercialización son considerados no recurribles porque pueden ser cancelados mediante su pago o entregando el commodity, ya que este es establecido como garantía cuando se pacta el préstamo. Pero hay otras alternativas dentro del mismo programa. Cuando se realiza el préstamo, se le otorga un determinado precio al commodity que actúa como referencia. Ese precio está determinado y fijado en la ley. Si al momento de cancelarse el préstamo el precio de mercado es igual o mayor al precio de referencia establecido, debe pagar el monto y un interés. Pero si el precio de mercado es menor, el productor paga el préstamo a ese precio y se queda con la diferencia, denominada “ganancia del préstamos de comercialización”. La última alternativa es que al comenzar la cosecha, el productor prescinda de recibir un préstamo, pero obtenga un “pago en deficiencia”. Este monto se otorga también al comenzar la cosecha y equivale a la diferencia que existe en ese momento entre el precio de referencia y el precio de mercado. Como se observará, estos instrumentos no son nuevos, sino que se hicieron presentes en todas las leyes agrícolas aquí explicadas.

Tal como indica Shields (2014), el efecto generado por este tipo de préstamos es doble: por un lado se le otorga financiamiento de corto plazo a los productores hasta el momento de la cosecha, y por el otro, los precios de referencia establecidos por la ley actúan como precios mínimos garantizados que determinan un piso de ganancia al productor. A diferencia de la “*Farm Bill*” del año 2008, este tipo de instrumentos tienen un máximo establecido en la nueva legislación (USDA, 2014). Los beneficios que surgen de los préstamos de comercialización, junto con los pagos por los programas PLC y ARC, están sujetos a un límite máximo de 125.000 dólares por persona para todos los commodities cubiertos (salvo el maní que presenta un límite extra de 125.000 dólares, aparte del límite por aquellos dos programas). Los beneficios que surgen de cancelar el préstamos entregando la cosecha como garantía no están sujetos a estos límites.

Para terminar de dar un cuadro general sobre la poderosa red de protección que cubre a los productores rurales, se debe hacer mención a los seguros agrícolas. La “*Agricultural Act of 2014*” mejora significativamente la cobertura de seguros para los commodities. Por un lado aumentan su alcance, y por el otro se hacen cargo de una mayor porción de pérdidas potenciales, principalmente por desastres naturales. Este mecanismo no se encuadra en el capítulo “programa de commodities” al igual que el PLC, el ARC y los MAL, sino que dispone de un apartado especial en la ley. A diferencia de aquellos programas, los seguros federales son aplicables a una

mayor variedad de cultivos y requieren que los productores paguen una comisión que cubre una parte del programa.

El programa federal de seguros para las cosechas nació en 1938 con la “*Federal Crop Insurance Act*”, pero en ese momento era solo efectivo para los principales cultivos y en las aéreas productoras más importantes. Es administrado por el Departamento de Agricultura, por medio del *Risk Management Agency* (RMA), en sociedad con las empresas privadas que ofrecen los seguros. El programa de seguros se mantuvo limitado hasta 1980, cuando la “*Agricultural Adjustment Act*” amplió el alcance de los seguros a más cultivos y más regiones productoras. A partir de esta ley, el Gobierno Federal comenzó a subsidiar las comisiones que los productores pagaban a las empresas.

Como la cobertura de seguros es regulada por una ley federal propia y permanente, no está sujeta a las modificaciones propias de la “*Farm Bill*” cada cinco o seis años. En 1994 y 2000 hubo otras dos modificaciones a la ley federal de seguros que ampliaron la cobertura, aumentando los subsidios a las comisiones y ampliando la cantidad de cultivos y de regiones cubiertas. Luego de la enmienda de 1994, la cobertura se amplió significativamente; en 1998 más de 180 millones de acres de tierra estaban cubiertas por el programa, esto representa tres veces más que los acres cubiertos en 1998 y el doble que en 1993 (Risk Management Agency, s.f.).

La legislación vigente extiende la mayoría de los instrumentos de los seguros agrícolas de las anteriores “*Farm Bill*” e introduce algunas pequeñas modificaciones a esos programas. En particular, se agregaron mejores condiciones para aquellos productores rurales principiantes, es decir, aquellos con menos de cinco años de experiencia (OCDE, 2017). Los productores rurales adquieren anualmente aproximadamente 1,2 millones de pólizas de seguro, que protegen pérdidas individuales en el rendimiento de la cosecha, en los ingresos provenientes de los cultivos o en los ingresos totales de la granja.

Como se explicó, los seguros agrícolas están regulados por una ley específica diferente a la “*Farm Bill*”, denominada Ley Federal de Seguros Agrícolas. Esta legislación autoriza el otorgamiento de seguros subsidiados a diecinueve empresas privadas avaladas por el Estado. Aun así, la “*Agricultural Act of 2014*” también tiene un capítulo especial para los seguros agrícolas.

De acuerdo a Shields (2014), el mejoramiento general del programa federal de seguros en la “*Farm Bill*” de 2014 está relacionado con el deseo de muchos integrantes del Congreso, principalmente aquellos miembros de los comités de agricultura, de reforzar lo que consideran es el aspecto más relevante del marco de protección para la economía agrícola de Estados Unidos. Durante el debate, algunos legisladores plantearon su preocupación respecto a la alta generosidad de este programa; aun así, el Congreso no estableció topes a los beneficios otorgados, ni restricciones para ingresar al programa a los productores de mayores ingresos.

Como lo mencioné, el programa federal de seguros para los cultivos es considerado por muchos productores rurales y políticos como la pieza clave de la red de protección agrícola. Este mecanismo pone a disposición pólizas de seguros subsidiadas por el Estado para aproximadamente 130 cultivos diferentes y cubre más de 250 millones de acres en todo el país; la cobertura del sistema de seguros agrícolas alcanza el 80% de la producción total. El programa ayuda a los productores a reducir riesgos de pérdidas de ingresos ya sea por sequías, inundaciones, plagas o fallas en la provisión de agua para el riego (Shields, 2014).

Los “commodities asegurables” incluyen a los cultivos principales como el trigo, maíz, soja, algodón, maní y arroz, así como también a los cultivos especiales, como la fruta, los frutos secos, vegetales y las plantas de vivero. Sin embargo, solo cuatro cultivos (maíz, algodón, soja y trigo) dan cuenta de más de las tres cuartas partes de la superficie asegurada. Una cuestión importante es que, a diferencia de los programas explicados antes (PLC, ARC y MAL), los pagos en conceptos de seguros agrícolas sí dependen directamente de la superficie sembrada; es decir, no se encuentran desacoplados a la producción, con lo cual, integran el “compartimiento ámbar” del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

La lógica de funcionamiento de los seguros agrícolas es la siguiente: el productor contrata un seguro privado y elige un porcentaje de cobertura (por ejemplo el 70% del ingreso total de la granja), y debe hacerse cargo del 30% restante en caso de que suceda, por ejemplo, una inundación. El productor paga solo una porción de la prima por esa cobertura, que es mayor cuanto mayor sea el porcentaje de cobertura elegido por él. De esta manera, el Estado paga el resto de la prima, y también se hace cargo de los costos de venta y de los costos operativos. Ese porcentaje que se hace cargo el Estado fue del 62% en el año 2013. Esto diferencia al programa de seguros agrícolas del resto de los programas, que no requieren el pago de una comisión. Además, los subsidios por seguros no presentan límites máximos y los productores pueden recibirlos sin importar los ingresos que tengan.

Pero además de la póliza de seguro privada que contrata el productor, existe un programa específico de seguros agrícolas en la ley que abarca a todos los commodities (con excepción del algodón que tiene su propio programa) denominado *Supplemental Coverage Option* (SCO). Bajo este programa, el Estado se hace cargo de parte de la potencial pérdida que un productor pueda tener en el 30% restante que su póliza de seguro no cubre. Para determinar cuándo un pago de este tipo se activa, el SCO toma los ingresos esperados a nivel del condado. Si el condado tuvo pérdidas en sus ingresos agrícolas, se realiza el pago al productor. La condición para entrar en este programa es que se haya contratado un seguro privado individual.

Al igual que sucede con el seguro privado que contrata el productor, la participación en el SCO también se hace a través del pago de una prima. No obstante, el gobierno también subsidia una parte de esa prima; ese porcentaje es del 65% actualmente. El SCO es un instrumento que se encuentra totalmente acoplado a la producción, es decir, que tiene el potencial de influir en las decisiones de producción de un productor. En términos del comercio internacional es una de las herramientas más distorsivas, y por ende, también integra el “compartimiento ámbar” del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

A modo de ejemplo, si una granja sufre pérdidas en principio se activa el pago del seguro individual que contrató y que cubre hasta el 70% del rendimiento total de la cosecha individual de la granja (esto se calcula tomando el promedio de rendimiento de la cosecha de los últimos diez años, multiplicado por el precio de mercado esperado). Si además el productor contrató el SCO y existieron pérdidas de ingresos a nivel del condado mayores al 14% de ese rendimiento total, también va a recibir un pago en este concepto.

Tal como observa Tejeda Rodríguez (2014):

“Nunca antes hubo una “*Farm Bill*” que combine los tradicionales subsidios basados en sostenimiento de precios con un título tan robusto vinculado a los seguros agrícolas. Con la nueva Ley, en un escenario de caída en los precios internacionales se activarían los

programas de naturaleza contra cíclica del título de commodities (...) al tiempo que disminuirían los costos del título de seguros. En cambio, en un escenario de suba de precios donde no se activarían los programas de commodities, los subsidios a las primas de los seguros agrícolas se verían incrementados”. (p.23)

Con anterioridad a la sanción de la “*Farm Bill*” de 2014, los gastos totales estimados para el programa federal de seguros agrícolas eran de 84.100 millones de dólares para los siguientes diez años, de acuerdo a la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO). Sin embargo la ley finalmente aumentó esos desembolsos en 5.700 millones de dólares, con lo cual el gasto total de este capítulo de la ley para los años 2014-2023 será de casi 90.000 millones de dólares (Shields, 2014).

El programa federal de seguros para la cosecha se ha convertido en los últimos siete años en el elemento más importante de protección para los productores. En el año 2014, 294 millones de acres fueron cubiertos por seguros federales (cifra que representa cerca del 88% de la superficie plantada de los cultivos más importantes). Como se mencionó, los productores deben pagar una comisión por esos seguros privados, sin embargo, el gobierno se hace cargo de una parte sustancial de esa prima. El porcentaje del cual se hace cargo el gobierno es de entre el 38% y el 80%, dependiendo del nivel de cobertura que el productor escoge. Como también se estableció, este tipo de subsidios son considerados como parte del “compartimiento ámbar” del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, y han crecido sustancialmente en el período 1997-2011. Mientas que en 1997 estos subsidios fueron de 119 millones de dólares, en 2011 crecieron a 7,5 billones de dólares, y se convirtieron en aquel año en el programa agrícola más oneroso, representando un 53% de los gastos pertenecientes al “compartimiento ámbar” (Schnepf, 2015).

Los programas de commodities, junto con el programa federal de seguros agrícolas, son considerados como la red de seguridad rural. En la “*Food, Conservation and Energy Act of 2008*”, el primero de ellos representó un 7,7% del total de gastos de la ley, mientras que el segundo dio cuenta del 15% del total. En la actual “*Farm Bill*”, sin embargo, ese orden se modifica porque las estimaciones indican que para todo el ciclo de duración de la ley, los seguros agrícolas van a representar un 8,5% y los programas de commodities un 4,8%.

La ley agrícola autoriza los gastos de cada programa en dos categorías distintas: obligatorios y discrecionales. Los programas obligatorios disponen de dinero que surge estimaciones presupuestarias cuando la legislación resulta sancionada. Los programas discrecionales, en cambio, son autorizados en relación al alcance que tienen pero no disponen de fondos otorgados por la ley, sino que están sujetos a partidas extra presupuestarias. Si bien ambos programas son importantes, en cada debate por la “*Farm Bill*”, los obligatorias toman el centro de la escena (Johnson y Monke, 2014).

Al ser promulgada la legislación actual, la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO), estimó el total de gastos por programas obligatorios en 489.000 millones de dólares para los años 2014-2018. De ese total, el 80% (alrededor de 391.000 millones de dólares) se destina al Programa de Nutrición (*Supplemental Nutrition Assistance Program* o SNAP), que tiene como elemento principal los cupones alimentarios. Por otro lado, el 13% (cerca de 41.000 millones) son para los programas de commodities y los seguros agrícolas.

Si bien observamos que el gasto total de la “*Farm Bill*” de 2014 aumentó considerablemente con respecto a la “*Farm Bill*” del año 2008 (de 288.000 millones a 489.000 millones), también vemos que el gasto en programa de commodities disminuyó de 42.000 millones a 24.000 millones. En la

ley anterior esta categoría representaba el 15% del costo total de la legislación, y en la ley actual ese porcentaje cae al 4,8%. El elemento de la ley que experimenta un fuerte aumento es el Programa de Nutrición, que antes recibía 189.000 millones de dólares, y con la “*Agricultural Act of 2014*” ese número asciende a los 391.000 millones. Es decir, su participación en el gato total asciende del 67% al 80%.

Desde la OCDE (2017), se observa en este sentido que el rango de los gastos presupuestarios de la “*Agricultural Act of 2014*” va a ser probablemente más variable que su antecesora, por el hecho de que los pagos fijos fueron eliminados y porque los precios de referencia fueron fijados en un nivel más alto que los precios de referencia anteriores, con lo cual va a derivar en mayores erogaciones en el caso de que los precios de mercado caigan.

## **1.2. El rol de la agricultura en Estados Unidos**

Estados Unidos es el mayor exportador mundial de productos agrícolas. En el año 2017 el país exportó alimentos y materias primas agrícolas por 140.500 millones de dólares, lo cual representa un aumento del 29% respecto del año anterior, y le permitió alcanzar un superávit en el comercio agrícola por 21.300 millones de dólares. Vale destacar que el superávit en el comercio agrícola es un fenómeno que Estados Unidos presenta desde el año 1960. Sin embargo, el porcentaje de exportaciones agrícolas respecto del total de exportaciones sufrió una disminución. En años anteriores ese porcentaje alcanzó casi el 11% y en 2017 fue del 9%. Esto tiene que ver con que muchos países no están conformes con los estándares de procesamiento de alimentos que existen en Estados Unidos.

Los destinos principales de las exportaciones de este tipo de productos de Estados Unidos son: China, Canadá, México, Japón, Unión Europea y Corea del Sur, respectivamente. Con respecto a los productos que más se exportaron, estos son: soja, maíz, frutos secos, carne vacuna, carne porcina, trigo, alimentos preparados, algodón, leche y frutas frescas, en ese orden. Por último es importante decir que las exportaciones agrícolas generan aproximadamente un millón de empleos en todo el país (USDA, 2017).

De acuerdo al Comité Mixto de Economía del Congreso de Estados Unidos (JEC) (2013), las exportaciones son particularmente importantes en lo que respecta a la agricultura, ya que el aumento de la demanda por parte de los países en desarrollo se espera que continúe en crecimiento (principalmente desde China). Estados Unidos ha tenido éxito desde la crisis económica mundial de 2007-2008 en exportar sus productos agrícolas, aún cuando el resto de sus industrias no han tenido esa suerte. Por ejemplo, mientras que la agricultura durante el período 2007-2011 ha representado menos del 5% del producto bruto interno, el porcentaje de productos agrícolas exportados en relación a la totalidad de las exportaciones fue del 10%. Además, de acuerdo a un modelo realizado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), por cada 1.000 millones de dólares de productos agrícolas exportados, se han creado 6.800 puestos de trabajo en el país.

Desde 1990, las exportaciones agrícolas de alto valor agregado, que incluyen productos listos para el consumo y bienes procesados usados como insumos de otras industrias, representan la mayor porción del total de exportaciones agrícolas (JEC, 2013). En el año 2017 las exportaciones de alto valor agregado dieron cuenta del 65% del total (90.000 millones de dólares), mientras que los productos a granel representaron el 35% restante (50.000 millones de dólares). Dentro de los

productos de alto valor, los productos procesados representaron un 55%, los semi-procesados un 21% y los productos sin procesar un 24%, aproximadamente.

También hubo cambios significativos en las últimas dos décadas y media respecto a los principales destinos de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. Hace veinticinco años, solo un 1% de las ventas de productos agrícolas al exterior se dirigían a China y ese número aumentó al 4% en el año 2002. Sin embargo hacia 2012 aquel país de Asia se transformó en el principal destino de este tipo de bienes, comprando por un valor de 25.000 millones de dólares y dando cuenta del 18% de las ventas totales. Esta transformación sustancial puede ser atribuida al aumento de la población en China, al aumento del ingreso de gran parte de la población que ha ascendido a la clase media, así como también puede responder a la entrada de este país a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el año 2001.

### **1.3. El maní en Estados Unidos**

#### **1.3.1. Principales características**

Se considera que el maní es originario de América del Sur, donde crece en climas tropicales y subtropicales. Botánicamente el maní es una legumbre, que nace de una planta rastreara con flores, es decir, que si bien sus semillas nacen sobre la tierra, maduran bajo ella. Lo que se cosecha justamente son esos granos bajo tierra: el maní con cáscara. Sin embargo, bajo el marco del comercio internacional, el maní está considerado como un fruto seco, como las almendras, avellanas, pistachos, macadamias, castañas, etc. (Rumi, 2017).

El maní es una fuente importante de proteínas, grasa, energía y minerales, y además genera importantes ingresos de divisas a muchos productores pobres del mundo en desarrollo, especialmente en el África Sub-Sahariana y en Asia (Diop, Beghin y Sewadeh, 2004).

En Estados Unidos, el maní era considerado una comida regional del Sur hasta luego de la Guerra Civil, donde los avances tecnológicos resultaron en un aumento de la demanda de aceite de maní, mantequilla de maní, maní tostado, maní salado y golosinas hechas a base de maní. Si bien en términos nacionales el maní y sus derivados son un producto menor, son un componente clave de la agricultura y del desarrollo rural del Sur del país. Muchos condados del Sur obtienen entre el 50% y el 70% de sus ingresos agrícolas del maní (Marzolo, 2016).

La mayor parte del maní resulta procesado de alguna manera antes de llegar a los consumidores. Sin embargo, existe también un mercado para el maní crudo con cáscara. Los consumidores de este tipo de maní (que luego resulta hervido para su consumo) buscan que la cáscara no esté dañada, con lo cual el cultivo debe ser cosechado a mano. Este tipo de maní con cáscara es generalmente consumido en el Sur del país, la región predominante de este tipo de cultivo. Pero, como expresé antes, el maní en Estados Unidos resulta principalmente procesado para agregarle valor. El maní puede procesarse en diversos productos: maní tostado, mantequilla de maní, aceite de maní, harina de maní o pellet de maní y biodiesel.

Hoy en día el maní es el *snack* más consumido en Estados Unidos dentro de los frutos secos (considerado como tal a pesar de no ser un fruto seco técnicamente). El consumo promedio del maní por persona por año, considerado en todos sus usos, ha variado levemente en las últimas cuatro décadas. Hasta 2015, cuando se alcanzó un nuevo récord, el punto más alto de consumo per cápita había sido en 1989, cuando ese promedio fue de siete libras (3,17 kilogramos). El

punto más bajo fue en 1980, cuando alcanzó las cinco libras (2,26 kilogramos). En el año 2013, esa cifra alcanzó los 5,9 libras (2,67 kilogramos), en 2014 llegó a 7 libras (3,17 kilos) y en 2015 alcanzó el récord de 7,2 libras (3,26 kilos) (Economic Research Service [ERS], 2013).

A diferencia de otros países, por ejemplo China, donde los productos finales para el maní cultivado son el aceite, harina o pellets y expellers de maní, el principal mercado para el maní en Estados Unidos es el comestible. De hecho, solo el 15% del maní producido se utiliza para aceite. Este cultivo se encuentra en el lugar número doce de los cultivos que más ingresos generan para Estados Unidos y en el puesto trece si consideramos la cantidad de acres cosechados. Vale destacar que el maíz, el trigo, la soja, el algodón y las pasturas (alfalfa y heno), dan cuenta de aproximadamente un 90% de los acres cosechados (American Peanut Council, sf).

Entre los bienes comestibles en el mercado de Estados Unidos producidos con maní, el principal es la mantequilla de maní. Es un producto ampliamente consumido por toda la población debido a sus propiedades nutricionales y su bajo precio, siendo particularmente muy popular entre los niños el sándwich de mantequilla de maní. El consumo anual per cápita de mantequilla de maní es de aproximadamente 1,3 kilogramos. Cerca de la mitad del maní cosechado en este país se utiliza para producir ese alimento. La otra mitad se divide equitativamente entre *snacks* hechos a base de maní y repostería. En relación a los *snacks* a base de maní, estos suelen consumirse de diferentes maneras: salados, tostados, picantes, en grana y con distintos sabores. Dos tercios de los *snacks* totales consumidos contienen maní en alguna forma. Además la mitad de las golosinas contienen maní, y su combinación más popular es con chocolate. También es muy utilizada la mantequilla de maní para repostería, así como también el maní en grana. El valor total minorista del maní consumido en Estados Unidos alcanza los 2.000 millones de dólares (American Peanut Council, sf).

La producción de maní en Estados Unidos está situada fundamentalmente en el sudeste del territorio, en un área que se va desde el sur de Misisipi hasta el sur de Virginia. El Estado de Georgia da cuenta de la mitad de la producción total, mientras que Alabama y Florida representan el 12% cada una. El resto de los Estados linderos dan cuenta de porcentajes de un dígito en cuanto a la producción total. Aun así, el maní también es producido en Texas, Oklahoma y Nueva México, aunque en menor medida. La ubicación geográfica de la producción refleja la necesidad de la planta de maní de contar con 120-160 días libres de heladas y un suelo que sea arenoso y limoso (es decir, con misma cantidad relativa de arcilla, arena y barro) para lograr una óptima cosecha. De hecho la siembra comienza una vez finalizada la última helada, usualmente en abril o mayo. La industria del maní también se encuentra geográficamente concentrada dentro de cada Estado, donde las plantaciones de este cultivo representan una alta proporción de las granjas y donde el ingreso proveniente de agro-negocios relacionados al maní se concentran en unos pocos condados. Aproximadamente tres cuartas partes de los acres destinados a la plantación de maní son en tierras secas (1.1 millones de acres en 2012), mientras que el cuarto restante (0.5 millones de acres) se encuentra en superficies irrigadas (Shields, 2015).

En el año 2012, último año relevado por el Censo de Agricultura, el maní fue sembrado en 6.561 granjas y el total de acres cosechados del producto fue de 1.621.631 (656.250 hectáreas), que da cuenta de un promedio de 247 acres de maní cosechados por granja (casi 100 hectáreas). Al igual que sucede con la mayoría de los cultivos, la producción de maní se da principalmente en grandes granjas que tienen menores costos unitarios de producción. Es así que las granjas con al menos 250 acres (101 hectáreas), dan cuenta de un tercio del total de granjas que cultivan maní, y tres

cuartos de su producción nacional. La mayoría de los productores también producen otros cultivos como el algodón, maíz o soja en rotaciones plurianuales con el maní, con el objetivo de mantener la tierra en buen estado y garantizar la producción. El valor total del maní cosechado en el año 2016 fue de 1.077 millones de dólares y la cantidad producida fue de 5.684 millones de libras (aproximadamente 2.600 millones de kilos) (Schnepf, 2016).

Terminada la cosecha, los productores transportan el maní a los puntos o estaciones de venta situados a lo largo de la región donde se encuentren. Estas estaciones de venta son operadas por los desgranadores, negociantes independientes o propietarios de almacenes, quienes se encargan de limpiar, secar y desgranar el maní crudo, y también gestionar los préstamos de comercialización ofrecidos por el Departamento de Agricultura (USDA). Estas personas luego venden el maní ya comestible a las empresas manufactureras para su procesamiento o exportación. A diferencia del mercado de los principales cultivos, como el maíz o la soja, el mercado de maní es muy estrecho, ya que solo dos empresas desgranadoras de maní compran aproximadamente el 80% de todo el cultivo a los productores.

A nivel internacional, Estados Unidos es el cuarto productor mundial de maní (luego de China, India y Nigeria) y el tercero en término de exportaciones mundiales (luego de India y Argentina). Estados Unidos es un exportador neto de maní. En la cosecha 2015/2016 las exportaciones totales de este cultivo alcanzaron los 656 millones de dólares (USDA, 2017). El mayor mercado de exportación para el maní confitería en 2017 fue México, donde se exportó maní por 112 millones de dólares. Seguidamente se encontró Canadá, donde la cifra fue de más de 102 millones; y en tercer lugar Holanda donde se exportó maní confitería por casi 58 millones de dólares. En cuanto al maní preparado (blancheado por ejemplo), el principal mercado de exportación también fue Canadá a donde se exportó maní por poco más de 71 millones de dólares. En segundo lugar también se encontró México, donde el valor de las exportaciones de este producto fue de poco más de 20 millones. Y en tercer lugar apareció Alemania, que importó maní preparado de Estados Unidos por más de 15 millones (Flexport, 2018). De la totalidad de maní exportado, la mayor parte es maní crudo sin cáscara (llamado maní confitería), seguido del maní con cáscara, el blancheado, la mantequilla de maní y finalmente maní preparado (no blancheado). Vale destacar también que Estados Unidos es el mayor exportador mundial de mantequilla de maní, representando cerca de un tercio del comercio mundial de ese producto.

En relación a las importaciones de maní confitería en 2017, estas provinieron de cinco países. En primer lugar de Argentina, por un valor de casi 5 millones de dólares. Seguidamente se encuentra México, que exportó maní confitería por un valor de poco más de 4 millones de dólares. En tercer lugar se encuentra Nicaragua, que exportó maní confitería por 317,5 mil dólares y finalmente Ecuador por casi 21 mil dólares. En lo que respecta a maní preparado, el principal país de origen fue Canadá que exportó por un valor de 56,5 millones de dólares. Luego México cuyas exportaciones de maní preparado a Estados Unidos alcanzaron casi los 35 millones de dólares. En tercer lugar se encuentra Argentina, que exportó maní preparado por casi 27 millones (Flexport, 2018). Las importaciones de maní en Estados Unidos representan menos del 0,5% de su consumo total.

Del total de maní producido a nivel mundial, la mitad se utiliza para usos comestibles y la otra mitad se utiliza para fabricar aceite o alimento para animales. Sin embargo, esto puede variar mucho de país en país. En Estados Unidos, por ejemplo, un 60% se utiliza para producir alimentos consumidos localmente, un 20% de la producción se exporta y un 10% se procesa para

fabricar aceite. En Argentina, en cambio, del total producido se exporta un 80% y un 15% se destina a la industria. Además, la mayor parte del maní producido en Estados Unidos se consume dentro del país productor y solo se comercia un 5% del total de maní producto, a diferencia que el resto de los productos agrícolas (Georgia Peanut Tour, 2014).

### 1.3.2. Política comercial agrícola para el maní

La política agrícola para el maní en Estados Unidos ha seguido una trayectoria diferente del resto de los programas de cultivos durante la mayor parte del siglo pasado. Desde el nacimiento de las políticas agrícolas activas por parte del Estado durante los años 1930 y hasta el año 2002, el maní fue operado bajo un sistema de cuotas de comercialización que controlaba rígidamente la oferta y los precios de este producto (Schnepf, 2016).

El Estado no realizaba pagos directos a los productores de maní como lo hacía con productores de otros cultivos, sino que les garantizaba a estos un determinado precio a través de préstamos no recurribles que eran otorgados antes o durante la siembra. Si cuando la cosecha estaba lista, el precio de mercado era menor al precio de referencia establecido en el préstamo, con lo cual el productor no obtenía beneficio y no podía pagar el préstamo con su respectivo interés, este podía entregar todo el cultivo al Estado y recibir ese precio prefijado. Cuando esto sucedía, el Estado, a través del Departamento de Agricultura, se hacía cargo de esa diferencia (hasta el año 1996, cuando esto cambia). Ese precio fijado por ley era siempre bastante más alto que los costos de producción y operación, así como también eran mayores a los precios internacionales. De esta manera funcionaba el sostenimiento de precios para el productor de maní, fijando un piso para el precio de este producto.

Por otro lado, el sistema de cuotas de comercialización fue un programa de sostenimiento de precios que establecía un límite a la cantidad de maní que podía ser producida y vendida en el mercado de Estados Unidos para su uso comestible, es decir, maní confitería, mantequilla de maní o *snacks*. Este tipo de maní era conocido como “maní cuota” y los derechos para venderlos fueron asignados a productores que alquilaban o compraban esos derechos. El número de productores que tenían propiedad de estos derechos hacia el año 2002 (cuando culmina este sistema) era de aproximadamente 70.000, y el número de granjas en las que se producía todo el maní era de 9000.

En un principio fue un sistema de cuotas donde el gobierno establecía un total de acres permitidos para plantar maní y cuyo límite no podía excederse. Pero luego se reemplazó por un sistema de cuotas de comercialización “de dos precios”. Bajo este sistema, el maní producido que excedía esa cuota, era denominado “maní adicional”, y debía ser exportado o utilizado para la producción de aceite o pellets de maní, de manera obligatoria. El nivel de la cuota de comercialización era establecido anualmente por el Departamento de Agricultura y no podía ser menor al nivel mínimo establecido por ley, aun si las proyecciones de demanda hechas por aquel organismo eran menores. Luego, cada cuota era asignada entre los dueños de los derechos. Su otorgamiento se hacía de acuerdo a las asignaciones de acres originalmente establecidas en 1949, que además limitaban la cantidad de tierra que el productor podía utilizar para plantar el maní. En 1981 las asignaciones de acres fueron modificadas por asignaciones por volumen, para evitar que un aumento de la productividad genere una sobreproducción de maní (Dohlman, Hoffman, Young and McBride, 2004).

El “maní cuota” disponía de un precio mínimo garantizado más alto que el “maní adicional”. Esto funcionaba como un piso en el caso de que el precio disminuyera, con lo cual el propio Estado adquiriría ese maní al precio prefijado. Cuando el sistema nació en 1977, ese piso era de 420 dólares la tonelada para el “maní cuota” y de 250 dólares la tonelada para el “maní adicional”. En este último caso, si el maní era exportado, el precio mínimo generalmente no importaba porque se pactaban contratos de exportación más altos.

El maní fue objeto de controles a la producción y de programas para su diversificación luego de ser considerado como un cultivo básico en abril de 1934. El sistema incluía contratos con los productores de maní que los obligaba a no superar el 90% del total de acres plantados en 1933 o 1934, o un promedio de ambos años. El contrato también proveía pagos para aquellos que diversificaran la producción de maní en aceite o pellets. El programa resultó exitoso en diversificar 154 millones de libras de maní en aceite y alimento en 1934, y en reducir la cosecha en un 1% el año siguiente (McArthur, Grise, Doty Hacklander, 1982).

En el año 1949 comenzaron a utilizarse las cuotas de comercialización y las asignaciones de acres para el maní. Originalmente, las cuotas fueron establecidas en un nivel por encima de la demanda local, con el fin de aliviar la escasez mundial de alimentos generada en el fin de la Segunda Guerra Mundial. Las asignaciones nacionales de acres fueron disminuyendo desde 1949 hasta 1954, años en que se alcanzó el mínimo legal fijado por la “*Farm Bill*”. En 1956 y 1957 dos bajas cosechas hicieron que las asignaciones crecieran levemente esos años. Hasta que resultaron discontinuadas en el año 1982, las asignaciones se establecieron casi siempre en los mínimos legales. La nueva ley agrícola también reglamentó el otorgamiento de préstamos, que en caso de que el productor vendiera su cosecha a pérdida, podía no devolverlos en su totalidad.

Durante el debate por la reforma de la “*Farm Bill*” en el año 1977, el programa del maní fue un tema controversial por el gran excedente de producción que existía y por los altos costos que generaba para el Gobierno Federal aquel sistema; además se consideraba el hecho de que dicho programa había permanecido esencialmente sin cambios desde 1949. Desde 1957 las asignaciones de acres se mantuvieron en el nivel mínimo y los gastos por los sostenes de precios fueron altos. Este contexto favorable y estable crearon las condiciones para un avance tecnológico rápido en la producción de maní. La producción nacional promedio aumentó en dos veces y media entre 1957 y 1977. Pero como el consumo doméstico crecía menos que la producción, el excedente en la oferta de este producto era cada vez mayor y el Gobierno Federal tenía que afrontar costos cada vez más altos en este sentido.

Como los productores de maní se habían vuelto cada vez más dependientes del programa existente, se diseñó un programa que sería una transición hasta lograr que la oferta y la demanda local del producto puedan alinearse. De esta manera, la “*Food and Agriculture Act of 1977*” autorizó un sistema de cuotas de comercialización “de dos precios”, que se combinaba con las asignaciones de acres. De esta manera, se establecía un límite máximo de producción para el denominado “maní cuota” (que se fijó en 1.68 millones de toneladas en 1978), al cual el Gobierno iba a garantizar un mayor precio a cada productor. Ese valor se fijó en 420 dólares por tonelada para los años 1978 y 1979, y en 455 dólares por tonelada para 1980 y 1981. Cuando ese límite total de producción de “maní cuota” se superaba, pero el productor no había superado su asignación de acres sembrados, podía seguir produciendo “maní adicional”, pero recibían un precio menor, que era 250 dólares por tonelada para la cosecha de 1978, 1980 y 1981, y de 300 dólares para la cosecha de 1979. Por ello se denominaban cuotas de comercialización de “dos

precios”, donde el nivel de producción de la cuota asignado a cada productor se determinaba a partir de la producción pasada.

La ley indicaba que el Gobierno podía disminuir la cuota en un 5% cada año, al mismo tiempo que podía aumentarla para hacer frente a las necesidades de demanda local. El nivel de la cuota fue reducido al mínimo legal en cada año posterior a 1977, alcanzando los 1.4 millones de toneladas en 1981 y los 1,2 millones en 1982. Estas reducciones en la cuota tenían el objetivo de acercar más los niveles de oferta y de demanda de maní en el plano local y de disminuir el gasto del Estado en este programa. A pesar de esto, y teniendo en cuenta también que la demanda había aumentado lenta pero constantemente, la producción continuaba superando a la demanda local de maní comestible (es decir aquel que se produce para consumo final, como la mantequilla de maní o el maní confitería, y no por ejemplo el aceite o los pellets de maní) generando un superávit de oferta. El excedente de maní fue de 155.000 toneladas en 1978 y de 145.000 en 1979.

La “*Agriculture and Food Act of 1981*” modificó aún más las disposiciones del programa de sostenimiento de precios al maní de la anterior legislación. Esta nueva ley continuaba con el esquema previsto en su antecesora respecto de alinear la producción de maní comestible con la demanda doméstica. El sistema de cuotas de comercialización “de dos precios” continuaba, pero se eliminaban las asignaciones de acres. Desde aquel momento, teóricamente cualquier productor podía producir maní no comestible, para el mercado doméstico, o maní comestible o no comestible, pero para el mercado de exportación. Sin embargo, en la práctica lo que sucedió es que se establecieron restricciones a la transferencia de cuotas entre condados, con lo cual la producción se mantuvo confinada en aquellas áreas que recibieron las cuotas en los años 40. Estas restricciones se flexibilizaron más con la ley agrícola posterior. La producción de maní comestible para el mercado local, no obstante, continuaba restringida a aquellos productores rurales que dispongan de una cuota de comercialización.

El precio dentro de la cuota de comercialización se fijó en 550 dólares la tonelada para el año 1982, a diferencia de los 420 dólares por tonelada fijados en la anterior “*Farm Bill*”, cifra que aumentó a 455 dólares para 1980 y 1981. Además, se iban a permitir aumentos de hasta 6% anuales en esos montos para afrontar potenciales aumentos en los costos de producción, sin tener en cuenta aumentos en el precio de la tierra.

El programa para el maní en la “*Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996*” evidenció un intento de plantear un sistema más orientado al mercado, con menor intervención financiera por parte del Estado, aunque el intento fue muy limitado comparado con otros cultivos, donde efectivamente hubo una reducción importante de la ayuda gubernamental. En el caso del maní en cambio, los productores lograron sostener las cuotas de comercialización. Aun así, los precios garantizados disminuían de los 678,36 dólares por tonelada en la ley anterior, a 610 dólares por tonelada; y ese valor quedaría congelado de ahora en más. Mientras que para el “maní adicional” se fijaba en 132 dólares la tonelada. El “maní adicional” era principalmente exportado a un precio de entre 320 y 460 dólares por tonelada. Si bien los precios de referencia seguían siendo altos, la novedad es que esa carga sería ahora soportada por los consumidores y no por el Estado. Este fenómeno es lo único que haría que el programa estuviera más orientado al mercado (Dohlman y Livezey, 2005).

Para disminuir el gasto del Estado, la nueva “*Farm Bill*” requería que el Departamento de Agricultura estableciera una cuota de comercialización que sea igual a la demanda esperada de maní. De esta manera, se pretendía evitar un excedente del cultivo, que haga caer los precios y aumente los gastos del Estado. Antes, el Estado fijaba un nivel mínimo de cuota por ley, sin importar si el Departamento de Agricultura mostraba que la demanda sería menor. Al eliminar ese mínimo obligatorio, el gobierno pudo mantener la misma cuota para los años 1999, 2000 y 2001. Esto tuvo que ver también con que el consumo interno se había estabilizado y que las importaciones se proyectaban en ascenso.

El punto más importante de esta “*Farm Bill*” fue justamente el intento del Gobierno Federal de que el programa para el maní no tenga ningún gasto para el Estado. Hasta este cambio en la legislación, si el precio de mercado era menor al precio de garantía para el maní establecido en los préstamos, el Departamento de Agricultura se hacía cargo de la diferencia. Pero a partir de este momento, el sistema de cuotas de comercialización transfería indirectamente dinero de los consumidores, y no de todos los contribuyentes, a los productores. Esto es así porque en el caso de que el precio de mercado fuese menor al mínimo garantizado a los productores, se establecían comisiones tanto para los productores como para los compradores, de modo de compensar el gasto extra del Estado.

Hasta 2001 entonces, el programa diseñado para el maní fue muy diferente del de los cereales, el arroz o el algodón en el sentido en que el Estado, a través del Departamento de Agricultura, no realizaba pagos directos a sus productores. En cambio, protegía sus ingresos por medio del control de oferta y de precios mínimos garantizados (Jurenas, 2002).

No obstante, a partir de la sanción de la “*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*”, el Congreso eliminó las cuotas de comercialización y las reemplazó por una serie de pagos conocidos como “*buyout*”. Desde aquel año, la política agrícola para el maní ha seguido esencialmente la misma estructura que aquella de los programas de commodities, incluyendo pagos que se activan cuando el precio del cultivo o el ingreso del productor caen por debajo de determinado nivel (Schnepf, 2016).

A partir de este momento, cualquier productor, ya sea que dispusiera de derechos de cuota o no, podía plantar maní y venderlo en el mercado local para fines comestibles. Además, el maní pasaría a ser un cultivo elegible para los mecanismos que cubren a casi la totalidad de los commodities y que fueron explicados en el apartado referido específicamente a la “*Farm Bill*” del año 2002: pagos directos, pagos contra cíclicos y préstamos de comercialización no recurribles, haciendo más potente la red de protección de los productores.

Como lo expone Jurenas (2002), este nuevo programa para el maní transfería nuevamente los costos desde los consumidores (fundamentalmente los productores de maní para fines comestibles, como por ejemplo *snacks*, mantequilla de maní o golosinas, considerados como manufacturas de origen agrícola) al Gobierno Federal, y en definitiva, a los contribuyentes. Bajo el sistema anterior, el Estado no realizaba ningún pago directo a los productores, sino que el programa era financiado fundamentalmente por los fabricantes de maní con fines comestibles, quienes pagaban precios más altos debido a las cuotas de comercialización que restringían la oferta. Esto se complementaba con aranceles de importación altos para evitar la entrada de maní extranjero, cuyo precio era mucho más bajo que el precio del maní de Estados Unidos. Otra consecuencia asociada al nuevo enfoque del programa para el maní fue un aumento sustancial de

la volatilidad del mercado, que se evidenció con ciclos fuerte de caída y repunte en la cosecha de este cultivo desde aquel año.

El sistema de cuotas, como se mencionó, limitaba la oferta y garantizaba un precio alto a los productores, para sostener y estabilizar sus ingresos. Sin embargo, algunos autores como por ejemplo Dohlman, Foreman y Da Para (2009), indican que si bien el programa para el maní proveía de previsibilidad en el largo plazo en relación a los precios, la producción y las ganancias, también limitaba la habilidad de los productores a adaptarse a las fuerzas de mercado en el largo plazo al desalentar las economías de escala, restringiendo la producción y distorsionando el comercio.

A partir de la eliminación de las cuotas de comercialización, los productores que disponían de ellas recibieron pagos por la pérdida de ese derecho y desde ese momento cualquier productor podía sembrar maní para vender en el mercado doméstico. Esos pagos fueron conocidos como *buyout* y los recibían los dueños de la cuota, sin importar si la utilizaban ellos mismos o la alquilaban. El pago se podía hacer en una sola vez o recibir pagos anuales de 220 dólares por tonelada corta, durante los años 2002 y 2006. El costo total de los *buyout* fue de 1.300 millones de dólares, financiados enteramente por el Gobierno Federal.

La eliminación de las cuotas significó un cambio sustancial para los productores de maní. Para el resto de los cultivos, la sanción de la “*Farm Bill*” del año 1996 efectivamente había logrado una visión menos proteccionista y más orientada al mercado, al otorgar por ejemplo mayor flexibilidad para la siembra y al desacoplar muchos de los pagos del gobierno de la producción. Los productores de maní en cambio pudieron resistir la modificación de sus programas de apoyo en aquel momento. Sin embargo, hacia 2002, se hizo muy evidente que los precios internos altos y la competencia internacional estaban afectando las ventas locales y de exportación. La amenaza de una demanda interna baja, junto con costos de producción cada vez más altos, hicieron que el programa de maní vigente hasta 2002, que era sostenido en definitiva por los consumidores (principalmente los productores de alimentos que utilizaban el maní como insumo) y no por el gobierno, se vuelva inviable.

El cambio de enfoque se basó fundamentalmente en la posición propuesta por una coalición de productores de maní del Sudeste del país y del Oeste de Texas, quienes plantearon que la estructura del programa para el maní sostenida por más de sesenta años ya no podría ser continuada por motivos tanto políticos como económicos. Este grupo estaba preocupado porque creía que el sistema de cuotas, que tanto los benefició mientras duró, no podía sostenerse mucho más ante los planteos de sus críticos, principalmente los fabricantes de alimentos a base de maní o aquellos políticos que ideológicamente se opusieron siempre a la intervención del Estado en la producción de commodities, quienes buscaban desde hace bastante tiempo modificar el programa para este cultivo. Los productores también comprendieron que los cambios eran necesarios e inevitables para hacer frente a las presiones que conllevaban las mayores importaciones de maní y productos relacionados bajo los compromisos hechos por el país en el marco de los tratados internacionales suscriptos (en primer lugar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que abrió el mercado estadounidense al maní, la mantequilla de maní y productos de origen mexicano hechos con este cultivo). Las empresas descascaradoras de maní y los productores de alimento a base de maní apoyaron este cambio y apoyaron la propuesta de la coalición de productores, principalmente por su objetivo de acceder a este commodity a un menor costo (Jurenas, 2002).

La ley agrícola del año 2008 no tuvo modificación alguna en lo que respecta al programa para el maní en relación a su antecesora. El pago directo sería de 36\$ dólares la tonelada, el precio de referencia para los pagos contra cíclicos sería de 495\$ por tonelada y finalmente la tasa de préstamo para el programa de comercialización sería de 355 dólares por tonelada. Los mismos números se manejaron en la “*Farm Bill*” de 2002 (Pérez Llana, 2008).

Con la “*Agricultural Act of 2014*” actual, el maní puede entrar en cualquiera de los tres programas de commodities mencionados en el apartado específico que explica esta ley agrícola: el *Price Loss Coverage* (PLC), el *Agriculture Risk Coverage* (ARC), y los *Marketing Assistance Loans* (MAL). Como también fue explicado, los productores elegibles para entrar en los programas de commodities deben escoger por única vez y para toda la duración de la ley entre el PLC y el ARC a nivel del condado para cada tipo de cultivo. Pero el productor puede optar por elegir el ARC a nivel individual para todos los commodities que planta. Esta alternativa del ARC no toma datos del condado, sino simplemente de la granja. Ante una falta de decisión en el plazo establecido, el productor queda dentro del programa PLC hasta que culmine la actual legislación.

La mayoría de productores de maní (99,7%) eligió el PLC porque consideraron que recibirían mayores pagos y una mayor protección de riesgo bajo este programa que bajo el ARC. La ventaja que tiene el maní en esta legislación es que sus productores tienen un límite de pago extra, además del límite de pago para los restantes commodities. Es decir que un productor que plante otros commodities y también maní, va a tener dos límites diferentes: un límite de 125.000 dólares por persona por la suma de pagos de todos los cultivos, con excepción del maní y un límite de 125.000 dólares por los pagos recibidos exclusivamente por el maní. Por ello, puede darse un escenario en que un productor reciba 250.000 dólares de apoyo gubernamental en el marco de la actual ley agrícola (Schnepf, 2016).

Bajo el PLC, los pagos a los productores de maní se activan cuando el precio anual de mercado es inferior al precio fijado por ley, que es de 535 dólares por tonelada. Este precio de referencia, que actúa como piso, era de 459 dólares por tonelada en la ley antecesora, lo que representa un aumento del 17%. Los pagos bajo este programa (al igual que bajo el ARC), se realizan después del 1° de Octubre siguiente al fin del año comercial. Como consecuencia, los pagos del gobierno llegan al productor más de un año después de la cosecha. Por ejemplo, cualquier pago asociado con una plantación de maní en 2017, suponiendo que se sembró en la primavera de Estados Unidos y se cosechó en el verano, va a hacerse después del 1° de octubre de 2018.

Teniendo en cuenta el precio de mercado del maní en 2016, que fue de 0,1970 dólares por libra, y el precio de referencia, que fue de 0.2675 dólares por libra, la diferencia fue de 0.0705 dólares. Si consideramos el ejemplo de una granja cuyo rendimiento histórico es de 3000 libras por acre y siendo 100 los acres base, el pago total por el PLC en el caso del maní a un productor en 2016 sería de 17.977,5 dólares ( $0,0707 \times 100 \times 85\% \times 3000$ ).

Los productores de maní también pueden obtener un *Marketing Assistance Loan* (MAL), que funciona como un préstamo de comercialización no recurrente proveyendo financiamiento en el momento de la cosecha y hasta nueve meses después. A diferencia de lo que sucede con el PLC y con el ARC, quienes suscriben a un préstamo de comercialización deben sembrar un cultivo, porque este sirve como garantía de pago. Cuando comienza la cosecha, el productor de maní puede requerir el préstamo al Departamento de Agricultura; el precio de referencia al que se otorga el préstamo es de 355 dólares la tonelada y el productor va a recibir un monto el

equivalente a la cantidad de maní que dispone al programa, multiplicado por ese precio de referencia. Luego, el productor debe ir comparando este precio y el precio de mercado. Si al momento de cancelarse el préstamo, el precio de mercado es igual o mayor al precio de referencia establecido, debe pagar el monto y un interés. Como resultado, el préstamo sirvió como un financiamiento provisorio que le permitió al productor disponer de dinero en el mismo momento de la cosecha y evitando que deba vender el cultivo en ese momento, donde los precios suelen ser los más bajos.

Si bien el cultivo es considerado como garantía, su entrega al Estado por parte del productor para hacer frente al pago del préstamo es poco común. Esto se debe a que el Departamento de Agricultura brinda la posibilidad al productor de obtener beneficios aun si el precio de mercado es menor al de referencia. Si esto es así, el productor paga el préstamo a ese menor precio de mercado y se queda con la diferencia, denominada “ganancia del préstamos de comercialización”. La última alternativa que brinda el programa *Marketing Assistance Loan* es que al comenzar la cosecha, el productor prescinda de recibir un préstamo, pero obtenga un “pago en deficiencia”. Este monto se otorga también al comenzar la cosecha y equivale a la diferencia que existe en ese momento entre el precio de referencia y el precio de mercado.

A modo de ejemplo, si un productor de maní dispone de cien acres para la producción, y cosecha 3000 libras del cultivo por acre, tiene una producción total de 300.000 libras de maní. Como la tasa de préstamo es de 0,1775 dólares por libra, el productor va a recibir en el momento de la cosecha un total de 53.250 dólares de financiamiento provisorio si decide acceder al préstamo y pone toda su producción como garantía.

Por último, el productor de maní también puede contratar un seguro para su cosecha y protegerla de una pérdida generada por malas condiciones climáticas. El programa federal de seguros de cultivos está disponible para cerca de ciento treinta cultivos, incluyendo el maní. Este tipo de seguros se contrata con anterioridad a la siembra del cultivo, ofrecen una protección con niveles de cobertura de entre el 50% y el 85% y el productor se encarga de pagar una parte de la prima, que aumenta de acuerdo al nivel de cobertura elegida.

Históricamente, los productores de maní tuvieron disponible un seguro federal que cubría una caída en su producción. Pero con la “*Agricultural Act of 2014*”, los productores pueden optar alternativamente, desde el año 2015, por un seguro federal que cubre una potencial caída de sus ingresos, considerados como la producción multiplicada por el precio de mercado esperado. Las primas que se pagan a las empresas proveedoras de seguros se encuentran subsidiadas por el Departamento de Agricultura, y los subsidios varían de acuerdo al tipo de cobertura elegida (Shields, 2015).

Este tipo de seguros que protegen ingresos estuvieron disponible por más de dos décadas para otro tipo de cultivos. Sin embargo, para el maní la situación era más complicada por la dificultad para fijar el precio de mercado esperado. En otro tipo de cultivos existe un mercado de futuros bien desarrollado que permite determinar el precio de transacción. En cambio, ese mercado de futuros no existe para el maní, con lo cual determinar el precio de mercado esperado para fijar un contrato de seguro es más complicado. Más aún teniendo en cuenta la particular estructura que presenta el mercado de maní, donde solo dos empresas compran aproximadamente el 80% del maní crudo con cáscara. Finalmente el Departamento de Agricultura decidió determinar el precio base tomando en consideración algunos factores como: el precio futuro del algodón, trigo, aceite

de soja y harina de soja; el precio del maní de Brasil; el stock total de maní; y las tasas de los préstamos para este cultivo (Risk Management Agency, 2015).

El nuevo mecanismo para asegurar la cosecha de maní tuvo una gran demanda rápidamente. Para la cosecha de 2015 los productores compraron en total 23.419 pólizas federales de seguros, cubriendo cerca de 1.5 millones de acres. El 48% de las pólizas y el 68% de los acres cubiertos de ese año fueron a partir de este nuevo instrumento. Ese mismo año además fueron pagados gracias a los contratos de seguros 96,2 millones de dólares en indemnizaciones, de los cuales 77,3 millones referían a seguros de protección de ingresos (Schnepf, 2016).

Como se indica desde la Consejería Agroindustrial Argentina en Estados Unidos (2015):

En el caso de seguros por rendimiento, el productor puede recibir una indemnización siempre que ese caiga por debajo de un nivel considerado “normal”, por sequías, inundaciones, granizo, vientos, heladas, insectos o enfermedades. En el caso de seguros por ingreso, la indemnización se activa por pérdidas debidas a una disminución de rendimiento, precio o ambos. (p.5)

Pero no solo el Gobierno Federal de Estados Unidos interviene en los seguros agrícolas subsidiando las primas que pagan los productores en un 65%, sino que también dispone de un programa regulado por la “*Farm Bill*”. El programa, explicado con anterioridad, se denominó *Supplemental Coverage Option* (SCO) y cubre, en caso de pérdida por condiciones climáticas adversas, aquella porción de la cosecha que no cubre la póliza de seguro. La condición para poder entrar en este programa es haber contratado un seguro privado y haber accedido al programa PLC. De todas maneras, el SCO estuvo disponible para el maní recién a partir de la cosecha de 2016.

Este programa se encuentra especificado en el capítulo de seguros agrícolas de la ley que abarca a todos los commodities (con excepción del algodón que tiene su propio programa). Bajo el SCO el Estado se hace cargo de parte de la potencial pérdida que un productor pueda tener en el 30% restante que su póliza de seguro no cubre. Para determinar cuándo un pago de este tipo se activa, el SCO toma los ingresos esperados a nivel del condado. Si el condado tuvo pérdidas en sus ingresos agrícolas, se realiza el pago al productor. La condición para entrar en este programa, como se dijo antes, es que se haya contratado un seguro privado individual.

Como sucede con el resto de los programas de otros cultivos, los pagos a los productores de maní están condicionados a que estos no excedan una cantidad de ingresos brutos. Para recibir los beneficios gubernamentales, los productores de maní no deben superar el requisito basado en el ingreso bruto ajustado o *Adjusted Gross Income* (AGI), utilizado para los impuestos federales. El límite del AGI es de 900.000 dólares, usando un promedio de los últimos tres años. Es decir, si un productor tiene un ingreso anual superior a ese monto, no es elegible para ningún mecanismo de ayuda dentro del programa de maní de la “*Farm Bill*” (Schnepf, 2016).

#### **1.4. El maní en Argentina**

La producción de maní en Argentina representa una economía regional dedicada casi exclusivamente a la exportación. La provincia de Córdoba concentra casi la totalidad de la producción (el 98%) y el resto se divide entre las provincias de San Luis, La Pampa y algunas producciones marginales en Salta y Jujuy. El espacio destinado a la producción de maní en

Córdoba varía entre 360.000 y 400.000 hectáreas. El 80% de la producción se destina a mercados externos debido al bajo consumo interno y al alto grado de consideración que tiene este producto nacional en el mercado mundial (Blengino, 2015). De acuerdo a la Bolsa de Cereales de Córdoba (2018), la producción total para la cosecha 2016/2017 fue de 901.800 toneladas. Y durante el año 2016 ingresaron a las arcas del Estado 800 millones de dólares por ventas de maní.

Como observa Origlia (2017):

El 95% de la exportación de maní es de alto valor agregado (maní confitería, blanchado, pasta y aceite). El principal destino es la Unión Europea, que compra entre el 60 y el 70% de la oferta, seguida de Rusia y China, aunque los destinos se amplían periódicamente. El país es el primer exportador mundial y el poroto cordobés tiene “marca de origen”. (p.1)

Efectivamente, el cliente más importante del complejo del maní es la Unión Europea, que concentra aproximadamente el 35% de los embarques que ingresan al puerto de Rotterdam. El maní argentino presenta dos ventajas que atraen a compradores foráneos: es alto oleico (que lo hace más saludable, más estable y resistente) y el blanchado (que es un proceso complejo y sofisticado por el cual se le quita la piel roja y le agrega mucho valor al producto). La mitad de las exportaciones argentinas son de maní blanchado.

Un elemento importante que determina el éxito del maní argentino en el mundo tiene que ver con factores climáticos de la mayor provincia productora.

También tiene mucho que ver con este proceso, el hecho de que nuestra región productora (el centro de la provincia de Córdoba, que produce e industrializa el 98% del maní) reúna excelentes condiciones agroclimáticas para obtener un producto de alta calidad y libre de *aflatoxinas*. Estas toxinas son producidas por el *Aspergillus flavus*, hongo que prolifera cuando hay gran humedad en época de cosecha. Al respecto, nuestro país está tomando todos los recaudos pertinentes para evitar este problema, lo que implica impulsar y poner a punto prácticas de manejo que comienzan con el cultivo, continúan con la cosecha y terminan en el almacenaje. (Subsecretaría de Alimentos y Bebidas, 2014, p.1-2)

De acuerdo al presidente de la Cámara Argentina del Maní (CAM), Juan Carlos Novaira (2017), tres grandes productoras (Aceitera General Deheza, Prodeman y Olega), concentran la mayor cantidad de la producción. Luego existen entre cuatro y cinco empresas medianas que producen entre 30.000 y 50.000 toneladas anuales. Por otro lado, el coordinador de la Fundación Maní, Martín Frigerio (2017), observa que un limitante de la expansión en la producción es la disponibilidad de variedades, ya que mientras que en Argentina solo existe una, en Estados Unidos, por ejemplo, se manejan cuarenta y cinco distintos tipos. Otros limitantes son los altos costos de flete y la cantidad de contratistas.

Desde la Subsecretaría de Alimentos y Bebidas, dependiente del Ministerio de Agroindustria, Carolina Blengino (2015) realizó un informe detallado sobre la estructura productiva del sector del maní. De acuerdo a estos datos, aproximadamente un 15% de la producción del cultivo se destina a la industria, un 80% a la exportación, un 2% para semillas y otros usos y un 3% para la acumulación de stocks. Una parte de la producción se destina al sector de frutas secas (maní confitería para consumo humano) y otra al complejo oleaginoso (aceite de maní para consumo

humano o harina de maní para consumo animal). Aproximadamente un 60% es destinado a la elaboración de maní confitería, y un 20% se destina a la industria aceitera. En lo que respecta a la industria aceitera, el 40% se destina a la elaboración de aceite de maní y un 60% para pellets o harina de maní. El 89% de estos productos son exportados, el 1% se destina para la fabricación de pasta de maní y el 10% se deriva al consumo local.

Como se ve, en la actualidad la mayor porción de la producción (un 60%) se destina a la elaboración de maní confitería.

Esta estructura fue evolucionando en el tiempo, en tanto hace 40 años atrás la producción de maní se destinaba prácticamente en su totalidad a la industria aceitera. A partir de 1980 comenzó a desarrollarse la comercialización de maní tipo confitería. Esto fue afianzándose de forma tal que en la actualidad solo se destina como materia prima para la industria aceitera el maní de menor calidad. (Blengino, 2013, p.1)

El maní confitería, principal producto fabricado por el complejo manisero, no es un commodity, como suele denominárselo de manera errónea, sino que es un producto clasificado como Manufactura de Origen Agropecuario (MOA), y su destino principal es la industria de los *snacks* y confituras. Tal como se indica desde la Cámara Argentina del Maní (2014): “El Complejo Maní no exporta granos primarios ni commodities, sino manufacturas con alto agregado de valor” (p.8).

El formato de exportación como *snack*, pasta, tostado o aceite depende de las restricciones arancelarias o para-arancelarias del destino. Por ejemplo, hay compradores que prefieren el partido en vez del blanchado (sin la piel roja) por los derechos diferenciales que pagan. El principal competidor en el mercado de maní de alta calidad es Estados Unidos. También compiten con nuestro país, aunque con menor calidad de producto, Brasil, Sudáfrica, Nicaragua, Senegal e India (Origlia, 2017).

Novaira (2017) indica que con la quita de retenciones y la mejora del tipo de cambio, el sector ganó competitividad en diciembre de 2015. Anteriormente el maní confitería pagaba un 10% de retenciones, el blanchado un 4,5% y el industrial un 23% (las retenciones se restablecieron en agosto del corriente año). Además se mantenía el sistema de reintegro a las exportaciones (régimen ahora eliminado). El gran desempeño en el mercado de exportación contrasta con el bajo nivel de consumo interno. En Argentina se consume aproximadamente 250 gramos por habitante por año, mientras que en Estados Unidos y China ese número asciende a 3 y 4 kilos, respectivamente, y a 5 kilos en muchos países de la Unión Europea. En la industria local el maní se utiliza como *snack* o como insumo para la elaboración de chocolates y otras golosinas. Desde la Cámara Argentina del Maní (2014) se plantea que el bajo consumo interno de este producto está asociado a cuestiones culturales, pero que de a poco se van modificando. En este sentido las empresas y la propia CAM elaboran campañas publicitarias y promociones a cargo de chefs y nutricionistas para tratar de comunicar acerca de las bondades de este producto como alimento, que contiene hidratos de carbono, proteínas y vitaminas del complejo B, especialmente niacina, y que es buena fuente de fibras, folatos y magnesio.

En la provincia de Córdoba (que abarca casi todo el clúster de maní), este sector emplea cerca de 12.000 puestos de trabajo en treinta localidades del interior de Córdoba.

Al año 2014, el Clúster Manisero involucra cerca de 12.000 puestos de trabajo, directos e indirectos, en estas localidades. Hay cientos de puestos de trabajo dependientes de sectores vinculados casi exclusivamente con la producción manisera en los sectores de producción y comercialización de fitosanitarios, fabricación de equipos y maquinaria agrícola e industrial específica, laboratorios de control de calidad y certificación de cargas, empresas de servicios de aseguramiento y certificación de la calidad de los productos y procesos, compañías de transporte marítimo y multimodal de cargas, asesores de ingeniería y tecnología agro-industrial para maní, equipos y profesionales de la investigación científica y tecnológica, empresas de construcción, y diversos servicios de comunicaciones e informática que brindan su apoyo al Sector Agroindustrial Manisero.

En el último quinquenio, el sector industrial manisero hizo fuertes inversiones en la producción agrícola y en las plantas procesadoras, que cuentan con tecnología de última generación y están entre las más modernas del mundo. Así también, desde hace años las firmas maniseras vienen destinando considerables sumas para el desarrollo de investigación científica en temas relacionados con el cultivo y la industrialización del maní. (Cámara Argentina del Maní, 2014, p.5)

Durante treinta y cinco años (desde 1949 hasta 1974), el rendimiento por unidad de superficie del maní se mantuvo aproximadamente en 752 kilos por hectárea. Sin embargo, desde 1975 se introdujeron en esta industria importantes modificaciones tecnológicas que aumentaron considerablemente la productividad. De esta manera se estableció una alta tasa de crecimiento anual de los rendimientos, que llegaron a la cosecha 1995/1996 a 1940 kilos por hectárea. Las innovaciones tecnológicas que cambiaron la situación del sector del maní tuvieron que ver con la adopción de equipos de cosecha de nuevo diseño, la difusión de secadoras y de una mejora general en todos los aspectos del procesamiento industrial. Estos factores mejoraron notablemente la calidad del maní argentino y lo hicieron más atractivo para los compradores extranjeros (Subsecretaría de Alimentos y Bebidas, 2014).

Efectivamente como explica el presidente de la CAM, desde diciembre de 2015, el sector manisero se vio beneficiado por la devaluación del peso, la quita de retenciones y la eliminación del Registro de Operaciones de Exportación (ROE), además de mantenerse los reintegros de exportación. Sin embargo en septiembre del corriente año, por la necesidad del gobierno de achicar gastos y aumentar ingresos para equilibrar el frente fiscal de cara al 2019, se anunció la eliminación de los reintegros de exportación, así como también la reincorporación de derechos de exportación para bienes agrícolas (retenciones), medidas que en ambos casos afectan a los productores argentinos de maní. Existen también otros factores que dificultan el aumento de las exportaciones del sector, como por ejemplos los altos costos de transporte y logística, o la incertidumbre respecto del precio del combustible y de las variaciones de precios de los costos en general.

Por otro lado, existen cuestiones que los productores reclaman hace varios años y que continúan desatendidas. Una de ellas tiene que ver con el pedido de que el maní sea excluido de la Ley de Granos (Ley N° 21.453), a partir de la cual se considera a este cultivo como un commodity y por ende se le aplica el mismo tratamiento que al trigo, la soja o el maíz, por ejemplo; esto está relacionado con el hecho de que históricamente el maní fue utilizado para producir aceite y de esta manera se lo asociaba el resto de las oleaginosas. Lo que argumentan las empresas agrupadas en la CAM, es que actualmente el maní es un producto diferenciado (*specialty*) e industrializado.

De hecho es considerado a fines comerciales como una Manufactura de Origen Agrícola (MOA), elaborada para consumo alimentario y con un importante agregado de valor. Sacarlo del marco de esta ley permitiría que la producción de maní sea considerada como una economía regional y quedar exentos de las altas retenciones que se le aplican a los productos oleaginosos.

Otro de los reclamos por parte de la CAM consiste en que Córdoba, principal provincia productora, autorice la utilización de los bitrenes, que permitirían reducir los costos de transporte y logística. Esto se da en un contexto en el que el gobierno nacional autorizó en enero del corriente año, vía sanción del Decreto 27/2018 que realiza modificaciones a la Ley N° 24.449 de Tránsito y Seguridad Vial, la utilización de este tipo de vehículos por todas las rutas y autopistas de país. En febrero, el Gobernador Juan Manuel Schiaretti anunció que enviaría un proyecto de ley a la Legislatura para adherir a aquel Decreto, pero hasta el momento la ley no fue sancionada. En San Luis, segunda provincia productora de maní, el uso de bitrenes es permitido desde el año 2009.

### **1.5. Maní argentino en Estados Unidos**

Desde el nacimiento de los programas para el maní y hasta la “*Farm Bill*” de 1996, el control de oferta por medio de los cupos de comercialización habían mantenido los precios internos del maní mucho más altos que su precio internacional. La manera que el Estado tuvo para afrontar la potencial entrada de maní extranjero a su mercado a un menor precio fue mediante cuotas absolutas de importación. Esta restricción a las importaciones era regulada por la Sección 22 de la “*Agriculture Adjustment Act of 1933*” que estableció la cuota de importación anual en 775 toneladas métricas, y que, salvo por breves períodos en donde se aumentó esa cuota temporalmente, no resultó modificada. Pero con el surgimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a partir de la Ronda de Uruguay, los productores locales de maní tuvieron que hacer frente a la competencia internacional, ya que las cuotas de importación fueron transformadas en contingentes arancelarios. Así fue que en 1995 el acceso mínimo obligatorio de maní comestible fijado fue de 33.871 toneladas métricas, que se extendieron a 56.938 en el año 2000 (Fletcher y Smith, 2001). Para las cantidades importadas dentro de ese contingente, el derecho de importación es bajo, pero una vez superado, el arancel pagado por el maní comestible a partir del año 2000 fue de 131,8%.

Para el año 2001, la cuota de importación alcanzó las 57.059 toneladas métricas, que representaba un 4% del consumo total de Estados Unidos. Las cuotas eran otorgadas primero a importadores de maní con un historial en el rubro y luego de acuerdo al principio “primero llegado, primero servido”. El arancel dentro del contingente para el maní comestible rondaba los 0,66 dólares y los 0,935 dólares el kilogramo.

La eliminación de las barreras comerciales al maní en Estados Unidos tras la creación del TLCAN y la OMC fue limitada en su alcance, pero igualmente ha tenido un fuerte impacto en las importaciones. Desde el año 1996 hasta el 2001, el contingente arancelario fue cubierto en su totalidad y las importaciones por fuera del contingente promediaron las 25.000 toneladas métricas por año. Hacia el año 2001, el maní comestible importado llegó a representar un 6% del consumo total en Estados Unidos. Sin embargo la sanción de la “*Farm Bill*” del año 2002 modificaría esta situación a partir del 2003; al desaparecer las cuotas de comercialización y al tener los productores una mayor protección, la producción aumentó, los precios internos

cayeron, el consumo local aumentó y disminuyeron también las importaciones de maní extranjero.

La perspectiva de mayores importaciones de maní fue un factor importante, quizás el más importante, para que el sistema de cuotas de comercialización termine en el año 2002. Al ser los precios internos del maní significativamente más altos que su precio internacional, las restricciones a las importaciones fueron esenciales para mantener la producción local y los ingresos de los productores de este cultivo. Pero al flexibilizarse las barreras de importación, el maní local debía de alguna manera hacerse más competitivo en relación al maní extranjero que entraría a menor precio. La eliminación de las cuotas tuvo este sentido (Dohlman, Foreman y Da Pra, 2009).

El gran diferencial entre el precio internacional y el precio interno del maní, y los tratados comerciales que comenzarían a liberalizar las importaciones de este commodity extranjero, serían las causas del cambio de enfoque en el programa de este cultivo. Hasta 1994, las restricciones comerciales impuestas por Estados Unidos ponían un techo muy bajo a las importaciones de maní, que era del 1% del consumo local total. Sin embargo, con la creación del TLCAN y la OMC a mediados de los noventa, Estados Unidos abrió gradualmente su mercado para que ingrese maní importado. Esto se dio a partir del surgimiento de contingentes arancelarios o *tariff-rate quotas* (TRQs). Con los contingentes arancelarios, Estados Unidos eliminaría los límites netamente cuantitativos a las importaciones de maní y permitiría el ingreso de mayores cantidades del cultivo para consumo local a una tasa arancelaria baja. Superada esa cantidad establecida, las importaciones de maní tendrían una tasa mucho más alta.

A partir de un acuerdo bilateral entre Argentina y Estados Unidos, dentro del marco de la Ronda de Uruguay, Estados Unidos otorgó una cuota especial para nuestro país que debía ser del 78% del total del contingente arancelario. Esta cuota preferencial estuvo determinada por los niveles históricos de comercio de aquel producto entre ambos países. El contingente comenzó siendo de 33.365 toneladas métricas anuales en 1997, cifra que se amplió a 36.877 en 1998, a 40.388 en 1999 y finalmente a 43.901 en 2000, año en el que los compromisos de ampliación de este contingente terminaron. Es, de hecho, el valor que continúa vigente al día de hoy. Con respecto a la tasa aplicada por fuera del contingente, también fue sujeta a compromisos de reducción. Esta fue fijada en 1997 en 143,4%, en 1998 en 139,5%, en 1999 en 135,7% y finalmente en 2000 en 131,8%, valor que se mantiene actualmente. Ese valor tan alto representa en la práctica una cresta o pico arancelario prohibitivo, que convierte al contingente arancelario en una cuota absoluta de 43.901 toneladas de maní. Las crestas arancelarias son definidas como:

Derechos de aduana relativamente altos que se destacan por encima del nivel medio del Arancel y suelen aplicarse a productos “sensibles”. En el caso de los países industrializados, se considera por regla general que los derechos del 15 por ciento o más constituyen “crestas arancelarias. (OMC, s.f.)

Para el año 2000, la tasa aplicada por fuera del contingente arancelario continuó protegiendo gran parte del mercado doméstico del maní y las importaciones no habían llevado a una reducción en el nivel de las cuotas de comercialización. Pero el aumento en las importaciones desde mediados de los noventa demostraba que una mayor flexibilización en las barreras comerciales podría reducir la demanda del maní producido localmente. Esta presión inevitable por parte de la competencia externa, sumado al nuevo esquema de apoyo a los productores a partir de la “Farm

*Security and Rural Investment Act of 2002*”, facilitaron la aceptación del cambio en la política por parte de los productores. Luego de 2002, las importaciones de maní extranjero cayeron fuertemente gracias a que el nuevo programa de apoyo gubernamental permitió que el precio local de este cultivo sea mucho más competitivo por el aumento en la producción.

Inmediatamente después del fin de las cuotas de comercialización, el sector del maní se achicó. Los precios en ese año 2002 cayeron un 30% respecto del promedio de los cinco años anteriores y la cantidad de acres sembrados fue de un 12% menor. No obstante, el posterior aumento en la demanda de maní por los precios más bajos, sumado a una producción más eficiente, detuvieron hacia el 2004/2005 la caída en la producción y estimularon su crecimiento al año siguiente. Esto reflejó que los incentivos para sembrar maní continuaban siendo importantes a pesar de que los precios continuaron estando más bajos que el nivel anterior a los cambios de la “*Farm Bill*” del 2002.

El maní fue uno de los productos que ingresó en el llamado Sistema General de Preferencias (SGP) de Estados Unidos. El SGP es un mecanismo por el cual se otorga una reducción parcial o total de los aranceles de importación de determinados productos provenientes de países en vías de desarrollo. El SGP implica una exención de uno de los principios más importantes de la Organización Mundial de Comercio, que es el principio de la no discriminación, a partir de la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), que implica que “en virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales”. La cláusula NMF indica que “si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC” (OMC, sf). El marco jurídico de este sistema es la “Cláusula de Habilitación”, oficialmente denominada “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, negociada durante la Ronda Tokyo del GATT, 1979.

El Sistema General de Preferencias fue implementado en Estados Unidos por primera vez en el año 1976. Fue establecido formalmente por el “*Trade Act of 1974*” y resultó renovado en repetidas oportunidades. El hecho de pertenecer al grupo de productos dentro del SGP hace que ese producto en particular ingrese al mercado de Estados Unidos sin arancel o con un arancel menor. En 2011 (último año en que Argentina fue beneficiaria) se registraron colocaciones por US\$ 464 millones (10% de las exportaciones totales a EE.UU.), habilitándose el ingreso libre de arancel para 538 posiciones del “*Harmonized Tariff Schedule USA*” (HTSUS), mayormente para productos agrícolas argentinos (El Economista diario, 2018).

Estados Unidos ha utilizado históricamente al SGP como un mecanismo de presión para lograr diversas concesiones del resto de los países en vías de desarrollo. Argentina padeció esta situación en el año 1997, bajo el gobierno del demócrata Bill Clinton, cuando Estados Unidos retiró el 50% de los beneficios por este sistema por no aplicar una ley de patentes acorde a las exigencias de aquel país, a partir de un fuerte lobby de los laboratorios multinacionales. La expulsión más reciente de Argentina de este sistema fue en el año 2012, bajo el gobierno de Barack Obama, pero esto no generó una afectación significativa en la balanza comercial del país (aproximadamente 40 millones de dólares). No obstante, al ser el sector agropecuario el rubro afectado (se registraron pérdidas por 24 millones de dólares), algunas economías regionales argentinas sí sufrieron la expulsión. En aquella oportunidad, el gobierno estadounidense justificó la sanción por la renuencia de Argentina a cumplir dos condenas, por valor total superior a los

300 millones de dólares, en favor de dos empresas de Estados Unidos ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

El maní fue parte del SGP en diversas oportunidades desde la creación de la OMC 1994 hasta 2016, siendo excluido en otros períodos. Sin embargo, el efecto del SGP en lo que refiere al maní no resulta significativo por el hecho de que el arancel que paga Argentina por sus exportaciones intra-cuota es bajo (66 dólares por tonelada). Esto puede observarse en el hecho de que en años en los que el maní argentino no se encontraba entre los productos del SGP (1997-2001 por ejemplo), el porcentaje de utilización de la cuota de importación de 43.901 toneladas fue del 100%. Distinto es el caso por ejemplo de la frutilla, donde el SGP, de acuerdo a la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) (2018), es la principal herramienta que tienen los productores argentinos de competir en el mercado norteamericano frente a países como Chile y Perú.

Además el SGP es una herramienta que los sectores exportadores de los países beneficiados no deberían considerar tan seriamente en sus planes de negocios, en primer lugar por tener un gran número de condicionalidades para su aprobación, y en segundo lugar debido a que es un instrumento altamente imprevisible por su carácter temporal, que suele ser utilizado por el gobierno de Estados Unidos como moneda de cambio para negociar otras cuestiones de índole comercial e incluso política:

Dos elementos centrales del SGP, su carácter voluntario y temporario, dificultan la concreción de este beneficio. En efecto, la falta de previsibilidad que supone un acceso preferencial que puede retirarse unilateralmente en cualquier momento crea un ambiente muy poco proclive a la inversión en los sectores o productos alcanzados por este sistema. Ese mismo carácter unilateral y voluntario, lo convierte en una eficaz moneda de cambio para determinar y alcanzar otro tipo de objetivos que se encuentran dentro de la agenda de los países centrales en la escena internacional. (Lavopa y Dalle, 2012, p.1)

En el corriente año, el presidente de Estados Unidos Donald Trump ha reingresado a Argentina al SGP, y si bien en un comienzo se planteó que el maní sería uno de los productos beneficiados, el Director Ejecutivo de la Cámara Argentina del Maní, Edoardo Francanzoni afirmó que este producto no iba a estar incluido en el sistema (Ver entrevista en Anexos).

Actualmente entonces, la cuota total de maní que Argentina puede exportar a Estados Unidos es de 43.901 toneladas. Esto incluye cinco posiciones arancelarias distintas de maní: semillas de maní, maní crudo con cáscara, maní crudo sin cáscara (maní confitería), maní blanchado, maní preparado o elaborado. Actualmente casi la totalidad de maní exportado a aquel país corresponde al maní blanchado (posición arancelaria 2008.11.00) y una mínima parte corresponde a maní confitería (posición arancelaria 1202.42.00). En 2016 por ejemplo, de acuerdo a datos del INDEC, se exportaron a Estados Unidos 10.081.030 kilogramos de maní, de los cuales 9.241.030 kilogramos fueron de maní blanchado y los 840.000 kilogramos restantes de maní confitería (es decir, el 91,7%).

Para poder exportar maní a Estados Unidos en la actualidad las empresas interesadas deben estar anotadas en el Registro para las Empresas Exportadoras, creado mediante la Resolución 1169 del año 2004, y que hoy depende de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarias, dependiente a

su vez de la Secretaría de Mercados Agroindustriales del Ministerio de Agroindustria<sup>10</sup>, organismo que administra todo lo referido a las cuotas de maní y de tabaco. El mecanismo de asignación de la cuota de 43.901 toneladas de maní es el siguiente: se le otorga una suma de 450 toneladas a cada una de las empresas registradas y una vez cubierto ese cupo, las empresas pueden solicitar una nueva asignación a través del sistema “primer solicitado, primero otorgado” hasta alcanzar las 43.901 toneladas concedidas por Estados Unidos de manera específica a Argentina.

Inicialmente, la distribución del cupo se efectuaba por un sistema de “*past performance*”, tomando como base el trienio anterior. Sin embargo, los cambios en las políticas sectoriales en EE.UU, limitaron las posibilidades de exportación desde Argentina, lo que llevó a distribuir la cuota en igual proporción para todas las empresas exportadoras, con un criterio de “primer solicitado, primero otorgado”. (Blengino, 2015, p.30)

El cambio en el sistema de otorgamiento de cupos tuvo que ver exclusivamente con el bajo nivel de utilización de la cuota una vez finalizada la sequía que afectó la región productora de maní en Estados Unidos entre 2011 y 2013. Culminada la sequía el precio del maní local se estabilizó, volviendo a aumentarse la producción de este cultivo por los efectos de la “*Farm Bill*”, generando una disminución las importaciones desde Argentina. Más aún, a partir de la sanción de la “*Agricultural Act of 2014*”, el gobierno argentino previó que las exportaciones continuarían bajas, como finalmente sucedió, y modificó el régimen en septiembre de 2015.

Al día de hoy, las empresas que integran el Registro para las Empresas Exportadoras son: A.G.D S.A / NIZA S.A; ARG DE GRAAF S.A; AGUSTIN VIDIZZONI S.A; CONOSUR FOODS S.A; COOP. AGR. GAN. DE ARROYO CABRAL; COTAGRO COOP. AGROP. LTDA; GASTALDI HNOS. S.A; GOLDEN PEANUT S.A; GRUPO CAVIGLIASSO S.A; INSA COMERCIO EXTERIOR S.A; LORENZATI, RUETSCH Y CIA S.A; J.L S.A / NUTRIN S.A; LORENZO PERLO Y CIA SRL; MAGLIONE HNOS Y CIA. S.A; MANISEL S.A; MANISUR S.A; OLAM ARGENTINA S.A; OLEGA S.A; PAF S.A; PDM S.A; PRO-DE-MAN S.A; PRONUT S.R.L; SERVICIOS AGROPECUARIOS S.A.

En lo que respecta a la última cuota de maní a Estados Unidos, correspondiente al período 2017/2018 (la cuota comienza el 1 de abril y termina el 31 de marzo del año siguiente), el porcentaje total de utilización fue del 31%, es decir, que fueron exportados a Estados Unidos un total de 13.460,16 toneladas de maní, de un total de 43.901. Estas 13.460,16 toneladas fueron distribuidas entre las empresas inscriptas en el Registro para las Empresas Exportadoras de la siguiente manera:

LORENZATI, RUETSCH Y CIA S.A / J.L S.A<sup>11</sup>: 1.329.320 Kg.

NUTRIN S.A: 4.295.060 Kg.

OLEGA S.A: 3.000.480 Kg.

---

<sup>10</sup> Para mayor información visitar: [www.agroindustria.gob.ar](http://www.agroindustria.gob.ar)

<sup>11</sup> A los efectos de la asignación de la cuota se consideran un conglomerado económico.

PRO-DE-MAN S.A: 250.000 Kg.

PRONUT S.A: 1.330.580 Kg.

LORENZO PERLO Y CUA SRL: 3.236.720 Kg.

SERVICIOS AGROPECUARIOS S.A: 18.000 Kg.

## 1.6. Subsidios agrícolas

Desde la década del treinta del siglo XX los países centrales, principalmente Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, han otorgado sistemáticamente subsidios a sus agriculturas. Este tipo de políticas, tanto en ayuda interna como en fomento a las exportaciones, son justificadas planteando que el desarrollo de la agricultura es el vehículo para disminuir las asimetrías entre el campo y la ciudad; a su vez se afirma que los subsidios son necesarios para garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la calidad de vida de los productores rurales. De esta manera, y por estos motivos, la agricultura logró permanecer por fuera de los acuerdos internacionales de libre comercio. Esta situación cambió a partir de las negociaciones conocidas como la Ronda de Uruguay, que dio nacimiento a la OMC. En estos acuerdos, los países desarrollados se comprometieron a reducir (no a eliminar) los subsidios internos a la agricultura y los subsidios a la exportación agrícola. Esta reducción sin embargo no era significativa e incluso en muchos casos no se cumplió.

De acuerdo a la OCDE, los subsidios agrícolas benefician fundamentalmente a un 25% de las explotaciones ricas que hacen algunos de sus miembros, entre los que se encuentran Japón, la Unión Europea, Estados Unidos, y en algunos casos Canadá. De hecho el ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, ha indicado hace varios años que los países agrícolas en desarrollo de América podrían aumentar sus exportaciones en un 14%, con países que podrían aumentarlas incluso hasta un 27%, si los países más poderosos dejan de subsidiar artificialmente su producción (Riaboi, 2006).

Junto al lobby agrícola y a la coalición de apoyo a la “*Farm Bill*” conformada a partir de la característica multidimensional de la legislación ya explicada anteriormente, el apoyo interno a la producción rural nace también de un interés propio del Estado:

No hace falta ser un analista experimentado para comprender que los mayores usuarios del modelo proteccionista que hoy afecta severamente al desarrollo de la agricultura, no se hubieran comprado treinta años de conflictos internacionales si solo estuvieran tratando de mantener una actividad que en conjunto significa menos del 9 por ciento del comercio mundial. A esos gobiernos les preocupa mucho más enojar a sus agricultores, que perder una parte de sus exportaciones o agredir al medio ambiente. Juegan a la política de no perder votos (...). (Riaboi, 2006, p.120)

Riaboi (2006) pone el foco en que la función más importante de los subsidios agrícolas a la producción es permitir que los productores rurales, que en su mayoría son trabajadores de medio tiempo en el campo que complementan con otros trabajos urbanos, puedan vivir holgadamente aunque sea de manera artificial. En estos países la agricultura ocupa aproximadamente al 4% de la población económicamente activa. De acuerdo al autor, los subsidios se conforman como un “seguro de bienestar” al que los productores “*part time*” de los países ricos se acostumbraron y

que alcanzan en algunos casos los 250.000 millones de dólares anuales, monto superior al PBI de muchas de las naciones agrícolas exportadoras en desarrollo.

Los argumentos en favor de este tipo de ayuda gubernamental en Estados Unidos varían. Por un lado se plantea que los alimentos son una necesidad primordial del ser humano, con lo cual el Estado debe garantizar la producción, subsidiando a los productores de manera permanente en el tiempo. Por otro lado se argumenta que la producción rural es una actividad de gran importancia pero que no genera grandes ingresos, con lo cual el Estado debe aportar fondos para financiarla. Se suele agregar también que la actividad agrícola forma parte del modo de vida de muchas familias y que por ello debe ser preservado. Otro argumento pone el énfasis en que la actividad rural enfrenta riesgos que ninguna otra industria debe afrontar, como por ejemplo las sequías, las inundaciones, los insectos, las enfermedades o los desastres naturales.

En el caso específico del maní, suele plantearse que es un producto con beneficios nutricionales y que conforman una parte sustancial de la dieta de los ciudadanos de menores ingresos en Estados Unidos. Se indica también que es un producto relativamente barato y que por ello la ayuda del gobierno por medio del programa para este cultivo de la “*Farm Bill*” es mínima en lo que respecta al presupuesto federal total. Además los subsidios al maní generan, de acuerdo a esta posición, una disminución en su precio que beneficia a los consumidores y a los productores de alimentos a base de maní, como la mantequilla de maní, de consumo masivo en el país. Finalmente también se observa que la flexibilización de las barreras comerciales a mediados de los noventa por el surgimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la OMC generó mayores dificultades para competir a sus productores.

Los argumentos en contra de los subsidios a la producción agrícolas se centran en el hecho de que este tipo de herramientas distorsionan el normal funcionamiento de mercado, lo cual genera una asignación deficiente de los recursos. A su vez se expresa que este tipo de ayuda gubernamental, financiada por los propios contribuyentes, suele beneficiar principalmente a los productores más grandes. En este sentido, Richard Baldwin (2016) expresa que mientras que en la Unión Europea y Japón, históricamente proteccionistas de sus sectores agrícolas, han ido disminuyendo los subsidios en los últimos años, Estados Unidos, a partir de la sanción de la “*Farm Bill*” 2014, los ha aumentado. El autor indica que el poder de los lobbies rurales en estos países ha menguado por el hecho de que la población rural ha disminuido y también porque se ha hecho cada vez más evidente que los principales beneficiarios de los cuantiosos subsidios agrícolas se dirigen fundamentalmente a grandes productores ricos y a grandes empresas de agro negocios.

Por otro lado esta posición plantea que los subsidios agrícolas generan una sobreproducción que hace bajar los precios de manera artificial, lo cual hace más difícil a los productores extranjeros competir en el mercado de Estados Unidos, afectando así el normal funcionamiento del comercio internacional. El apoyo gubernamental a la economía agrícola también es fuertemente cuestionado por contribuir al déficit fiscal del Gobierno Federal, en un fenómeno que tiene mayores intereses políticos que económicos. En este sentido, Riaboi (2006) afirma que “los subsidios están mucho menos dirigidos a corregir misteriosas fallas de mercado o a preservar el paisaje rural, que a pagar la buena voluntad de los lobistas que controlan las minorías del paisaje electoral (p.121).

En el caso específico del maní, suele argumentarse que el programa del gobierno para este cultivo genera un excedente importante del producto, que no solo disminuye los precios artificialmente, sino que también genera costos de almacenaje que son pagados por los contribuyentes; del mismo modo se critica el hecho de que el apoyo gubernamental al maní se ha fortalecido tanto que fomenta el desvío de producción de otros cultivos hacia este.

De acuerdo a Griswold, Slivinski y Preble (2006), las políticas agrícolas en Estados Unidos se han mantenido constantes y sin cambios sustanciales por tres cuartos de siglo. El Gobierno Federal continúa subsidiando a los cultivos más importantes, entre los que se encuentra el maní, al tiempo que restringe las importaciones para mantener los precios locales artificialmente altos. La competencia y la innovación que ha cambiado la situación del planeta, observan los autores, ha quedado relegada en el sector agrícola estadounidense como consecuencia de políticos que temen más a los votantes del mundo rural que a los consumidores dispersos que los subsidian.

En el informe realizado por Griswold, Slivinski y Preble (2006), los autores establecen que el Congreso y el Gobierno Federal deberían eliminar los subsidios agrícolas y las barreras comerciales, y que esto traería seis ventajas importantes para Estados Unidos y sus ciudadanos. La primera y más importante ventaja para terminar con esta red tan amplia de protección agrícola es el beneficio que esto traería a los consumidores de Estados Unidos. Al cubrir al mercado local de la competencia internacional los programas agrícolas de gobierno aumentan el costo de la comida y por ende el costo de vida en general. Un estudio de la OCDE demostró que estos precios artificiales altos generados por la ley agrícola produjeron una transferencia de 16.200 millones de dólares de los consumidores a los productores rurales. Este costo es soportado fundamentalmente por los hogares de menores ingresos, con lo cual la protección agrícola actúa como un impuesto regresivo que establece precios más altos en los supermercados y anula en gran parte la ayuda gubernamental a los sectores más pobres vía los cupones alimentarios.

La segunda ventaja tiene que ver con la disminución de los costos de producción para las empresas manufactureras que producen para el mercado local o que exportan. Cuando el gobierno interviene en la economía agrícola y aumenta los precios de las materias primas, se genera un aumento en los costos en la cadena de valor. Estos costos más altos afectan la competitividad de las empresas exportadoras, que deben importar esas materias primas o en su defecto disminuir sus inversiones, su personal y el salario que pagan, al ver caer sus ventas por los altos precios a los que deben ofrecer sus productos finales.

La tercera ventaja enumerada por los autores refiere a que una reforma en la ley agrícola que disminuya los subsidios a la producción bajaría el costo para el Gobierno Federal. La “*Farm Bill*” contribuye al déficit fiscal que sufre Estados Unidos, y aun así los autores expresan que dos terceras partes de los productores agrícolas no reciben esos subsidios, sino que los beneficiarios de ese dinero son las grandes empresas de agro-negocios y las familias productoras más ricas. En el año 2003 el decil que más subsidios recibió, se llevó el 68% del total y dentro de ese decil, el 5% más beneficiado dio cuenta del 55% de la totalidad de subsidios. De esta manera, teniendo en cuenta el déficit fiscal que tiene el Gobierno Federal y los perjuicios que los programas agrícolas generan para los consumidores, no se explica cómo los contribuyentes siguen subsidiando a las grandes empresas y productores.

En cuarto lugar los autores observan que las distorsiones y los incentivos perversos de las políticas agrícolas han alentado con el tiempo prácticas que resultan dañinas para el medio

ambiente. Las barreras comerciales y los subsidios han estimulado la producción en tierras marginales, llevando al sobreuso de pesticidas, fertilizantes y otros efluentes. Un factor central de la política agrícola de Estados Unidos es promover la producción de commodities que no sería eficiente bajo condiciones competitivas de mercado. Esto significa con frecuencia fomentar el crecimiento de cultivos en tierras no fértiles, lo cual requiere una mayor utilización de químicos y la consecuente contaminación de ríos, lagos y océanos. Pero además se da el hecho de que los programas agrícolas han aumentado los precios de las tierras, porque lógicamente los subsidios han aumentado los ingresos que genera las granjas, y esto hace más oneroso adquirir y mantener reservas ecológicas, bosques y zonas verdes que son fundamentales para preservar el hábitat y la biodiversidad.

En quinto lugar se indica el hecho de que los programas agrícolas perjudican a aquellas dos terceras partes de los productores que no reciben subsidios porque se reducen sus oportunidades de exportar, al tener que soportar barreras comerciales altas de parte de países extranjeros como respuesta a la propia protección del gobierno de Estados Unidos. De hecho, los aranceles a los productos agrícolas son mucho más altos que los aranceles a productos manufacturados. Pero los programas agrícolas en definitiva también han perjudicado en parte a los sectores protegidos, indican los autores. Esto es así porque las barreras comerciales a la importación de ciertos commodities han impedido la diversificación de la producción en productos de mayor valor agregado y ha retardado el desarrollo de una industria fuerte de alimentos procesados. Además, los autores plantean que los productores estadounidenses han demostrado que pueden prosperar en mercados abiertos y competitivos. Estados Unidos produce de manera rentable lechuga, apio, coliflor, papa, almendra, pistacho, manzana, pera, cereza, melón, arándano, uva y cientos de otros cultivos sin sostenes de precios o mercados protegidos. Pero el impacto de los subsidios al resto de los commodities en el precio de la tierra hace más cara la producción de estos cultivos y las barreras comerciales de los países extranjeros boquean sus exportaciones.

En sexto y último lugar los autores expresan que las políticas agrícolas estadounidenses han tenido como consecuencia la disminución del ingreso rural mundial, exacerbando la pobreza en áreas geográficas como el África Sub-Sahariana y Asia Central, donde sus habitantes dependen fuertemente de la agricultura. Una de los factores que explican esto tiene que ver con que:

(...) salvo en períodos de sequía o en los que prevalecen otras causas naturales de desabastecimiento internacional de materias primas y alimentos terminados, el efecto que originan los subsidios es (...) forzar hacia la baja el nivel internacional de precios de los productos agrícolas, sin alterar los elevados precios que pagan los consumidores en el mercado interno. (Riaboi, 2006, p.122)

Esta frustración en aquellas zonas pobres causada por la política agrícola de Estados Unidos puede afectar la seguridad nacional del país, porque ayuda a alimentar el relato de que Estados Unidos pretende mantener al resto del mundo en la miseria, lo que puede ser un caldo de cultivo para un mayor sentimiento anti estadounidense y para un mayor grado de violencia y terrorismo.

Finalmente los autores instan al Presidente y al Congreso, por el bien del interés nacional del país, a reducir y eventualmente eliminar por completo todas las barreras comerciales agrícolas y los subsidios a la producción. Lo que plantean básicamente es que el interés a largo plazo de los habitantes de Estados Unidos como consumidores, productores, contribuyentes y ciudadanos del

mundo no debería ser sacrificado por los intereses a corto plazo de una minoría de grandes productores.

La confederación internacional OXFAM (2005), formada por diecisiete Organizaciones No Gubernamentales que tienen como objetivo la erradicación de la pobreza, elaboró un informe que indica que los subsidios a la producción agrícola en Estados Unidos y la Unión Europea son ilegales y que golpean fuertemente a los sectores rurales de los países en desarrollo, ya sea de los más importantes en términos económicos, como México o Brasil, o de los Países Menos Adelantados (PMA), como Mozambique o Malawi. Más de 2000 millones de personas en los países en desarrollo dependen de la producción agrícola para vivir, y los subsidios de los países ricos los perjudican.

Hay tres maneras, de acuerdo al informe de la OXFAM (2005), en que estos subsidios, al generar una sobreproducción de bienes agrícolas, afectan a los países en desarrollo y a los más pobres. Primero, generan una caída de los precios internacionales de los commodities, afectando al ingreso de los productores rurales. Segundo, afectan a los sectores rurales y a la seguridad alimentaria a través de una competencia desleal en los propios mercados locales. Tercero, los países en desarrollo pierden mercados de exportación en terceros países porque no pueden competir con los precios subsidiados de los países ricos.

Finalmente la OXFAM (2005) plantea que únicamente una reducción sustancial de estos subsidios agrícolas que distorsionan el comercio va a prevenir los efectos dañinos que tienen sobre los países productores de África, Asia y América Latina. Si eso no sucede, la consecuencia va a ser que el estancamiento en las negociaciones de la OMC se va a mantener y el surgimiento de nuevas disputas en el Órgano de Solución de Controversias (OSC) de aquella organización. En este sentido la OXFAM destaca que estos subsidios no solo son injustos y distorsionan el comercio, sino que además en muchos casos son ilegales porque rompen con las normas de la OMC, como se demostró por ejemplo con la victoria de Brasil ante Estados Unidos en el OSC por el caso del algodón.

De acuerdo a Smith Pusseto (2003), cuando en Estados Unidos surge un debate sobre su política comercial recurrentemente se suscitan algunos temas que ponen en discusión un eje central que tiene que ver la oposición entre quienes consideran que Estados Unidos debe adoptar un rol de garante y defensor del libre comercio y los que defienden una posición más proteccionista. Justamente uno de esos temas que cruzan todo el debate entre libre comercio y proteccionismo tiene que ver con la industria agrícola.

Smith Pusseto (2003) explica que desde la Gran Depresión el Gobierno Federal asiste con grandes sumas de dinero a los productores agrícolas en términos de subsidios, que funcionan como barreras no arancelarias a favor de la producción nacional y en detrimento de productores extranjeros. Desde el argumento pro libre comercio, los subsidios generan una sobre producción que disminuye los precios de manera artificial, manteniendo fuera de competencia a los productos extranjeros. Además, Estados Unidos aplica un doble rasero ya que cuestiona los subsidios impuestos por la Unión Europea a algunos productos agrícolas, pero en productos lácteos o en azúcar los subsidios que este país fija son más altos que los europeos (Fitzgerald, 2002). En cambio quienes apoyan los cuantiosos subsidios agrícolas sostienen que “un régimen de comercio dirigido puede ser el camino hacia un comercio relativamente más libre y sostenible,

al mismo tiempo que un rol más balanceado para los Estados Unidos en el sistema” (Kuttner, 1996, p.33).

A modo de conclusión, Smith Pusseto (2003) afirma:

Como se puede observar, la discusión sobre un régimen general para el tratamiento de la producción agrícola en los Estados Unidos no es un tema cerrado. Los grupos que se manifiestan en contra de los subsidios presentan públicamente, particularmente en ámbitos académicos, la necesidad de reducir la protección. Sin embargo, los defensores de estas medidas son más efectivos en la práctica; logran sus cometidos a través de un aceitado contacto con grupos de legisladores que a fin de cuentas determinan las orientaciones de las leyes en la materia y presionan al Ejecutivo para continuar con el apoyo gubernamental. (p.17)

Un informe del Banco Central Europeo [BCE] (2009) resalta que en la actualidad los aranceles que un país establezca de acuerdo a su política comercial solo explican el grado de proteccionismo del país en parte. Desde el nacimiento de la OMC se establecieron límites máximos a las tarifas arancelarias; por ello, hoy en día la utilización de medidas no arancelarias, cuya cuantificación es más compleja, resulta más frecuente.

Los subsidios internos a la producción agrícola son considerados como barreras no arancelarias directas:

Entre estas barreras se encuentran las subvenciones a la exportación, que, en teoría, deberían ser fáciles de cuantificar. Pero las subvenciones también pueden adoptar formas muy indirectas (como financiación de programas de investigación para aumentar la productividad). Otra posibilidad es que estén destinadas a apoyar a los productores locales frente a los competidores extranjeros. (Banco Central Europeo [BCE], 2009, p.99)

Los subsidios agrícolas a la producción en los países ricos impiden un desarrollo global en términos igualitarios. La institucionalización de las relaciones comerciales internacionales ha generado que estos países puedan mantener las asimetrías que les han permitido alcanzar el desarrollo y dificultar el del resto de los países. Es sabido que los países desarrollados cuentan siempre con más y mejores recursos para sobrepasar el límite impuesto para las ayudas internas. Tal como indica Balbo (2009):

Soportada en la teoría de Ricardo es que la comunidad internacional tiene en el presente (o tenía hasta ahora) a la OMC como gran impulsora del comercio internacional, una organización basada en las ideas del desarrollo global a partir del crecimiento del intercambio comercial entre países. Con una agenda fuertemente influenciada por los países centrales, los países poderosos, el funcionamiento de este organismo un poco nos recuerda a la mirada sesgada de la realidad que observábamos en David Ricardo: la influencia de EEUU en la OMC, nos es la misma que puede llegar a ejercer por ejemplo Burkina Faso, a pesar de que para la toma de decisiones se aplique en este organismo la norma un país un voto. (p.2)

El doble rasero aplicado por los países centrales es muy claro. Por un lado pregonan el libre comercio en todas las convenciones internacionales, pero por el otro protegen férreamente sus

mercados internos. Además también es llamativo que estos países, mientras que son los primeros en cuestionar cuando algún país emergente toma medidas de protección de sus mercados, son los que más denuncias han recibido ante el Órgano de Solución de Controversias (OSD) de la OMC. De hecho desde la creación de la OMC en 1995, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón han recibido casi la mitad de la totalidad de denuncias planteadas ante ese panel.

(...) En primer lugar, existe un doble estándar que, “casualmente”, beneficia a los países desarrollados, respecto de qué tipo de proteccionismo está permitido y cuál no. Estos países aplican una gran cantidad y variedad de medidas proteccionistas como cuotas, aranceles prohibitivos y obstáculos técnicos, entre otras, aplicados bajo discutibles argumentos de seguridad al consumidor. A pesar de que pregonan en todos los foros internacionales la eliminación de cualquier tipo de trabas al comercio, no solo no han atenuado sus niveles de proteccionismo, sino que lo han profundizado a partir de la crisis internacional iniciada en 2008. Un ejemplo claro de esta situación es que las importaciones de una gran variedad de alimentos que provienen mayoritariamente de países en desarrollo, como la manteca, el arroz, la carne, el trigo y el maíz tienen aranceles que superan el 600 por ciento, cuando el arancel promedio aplicado por la Argentina a todos los productos es de tan solo el 11 por ciento. (Español, 2015, p.1)

#### **1.6.1. Subsidios agrícolas y Organización Mundial de Comercio**

Dentro del marco conceptual de lo que fue la Ronda de Uruguay, los mecanismos de la “*Farm Bill*” aquí analizados entran en la categoría denominada como “Ayuda Interna”. Por otro lado, a pesar de no formar parte de la “*Farm Bill*”, sino que son administrados por el *U.S. Customs and Border Protection*, los contingentes arancelarios utilizados para el maní aluden a la categoría de “Acceso a los Mercados” que se aborda desde la OMC. Existen dos categorías distintas de ayuda interna: por un lado la que no tiene efectos de distorsión al comercio o la tienen en grado mínimo, y por el otro la ayuda que sí distorsiona el comercio del algún modo.

En el marco del Acuerdo sobre la Agricultura toda la ayuda interna en favor de los productores agrícolas está sujeta a normas. Además, el valor monetario global de las medidas del compartimiento ámbar está sujeto, con determinadas excepciones, a compromisos de reducción especificados en la Lista de cada miembro de la OMC que proporciona tal ayuda. (OMC, s.f., p.1)

La OMC categoriza los programas de ayuda interna de acuerdo al potencial que tienen para distorsionar la formación de precios, y por ende el comercio, en el mercado agrícola. Las medidas que no distorsionan el comercio, o que lo distorsionan mínimamente, son denominadas medidas de “compartimiento verde”. Todo mecanismo de ayuda interna que sea incluido dentro del “compartimiento verde” no está sujeto a compromisos de reducción, y de hecho pueden aumentarse sin ningún tipo de limitación económica; se aplica tanto para los países desarrollados como a los países en desarrollo. Para que una política sea considerada dentro de este tipo, no debe distorsionar la producción ni el comercio, o hacerlo en niveles bajos. La ayuda debe ser realizada a través de un programa gubernamental con fondos públicos y no debe implicar transferencias de ingresos de los consumidores a los productores. Los pagos directos a los productores, al estar desacoplados de la producción, son contemplados dentro del “compartimiento verde”.

Existen otros dos tipos de medidas de ayuda interna que no están sujetas a compromisos de reducción. Son aquellas medidas de desarrollo justamente en los países en desarrollo y aquellos pagos realizados en el marco de programas de limitación de la producción (“compartimiento azul”). Además, los niveles *de minimis* también están exentos de reducción (OMC, s.f.). Con respecto al primer grupo de medidas, se trata de aquel tipo de asistencia directa o indirecta que tiene como fin el desarrollo agrícola en los países en desarrollo y que incluye por ejemplo subvenciones a la inversión, a los insumos agrícolas y planes para la diversificación de la producción. Las medidas del “compartimiento azul” son aquellos pagos considerados como limitantes de la producción. Para entrar en esta categoría, los pagos deben realizarse sobre la base de superficie o rendimientos fijos, o deben otorgarse con respecto al 85% o menos del nivel de producción en un período de base definido. A diferencia del “compartimiento verde”, este tipo de medidas son parcialmente desacopladas de la producción, porque si bien debe haber producción para recibir el pago, estos no están relacionados con el nivel actual de producción, sino con un nivel histórico. Cuando las políticas de ayuda interna no se ajustan a ninguno de los parámetros antes mencionados, están sujetas a reducciones. Las medidas de sostén de precios, los subsidios directos a la producción o las subvenciones a los insumos forman parte de las herramientas sujetas a compromisos de reducción, y son denominadas como “compartimiento ámbar”. Pero como se plantea desde la propia OMC (s.f), también existe otra excepción:

(...) Con arreglo a las disposiciones *de minimis* del Acuerdo, no hay obligación de reducir esa ayuda interna causante de distorsión del comercio en cualquier año en que el valor global de la ayuda otorgada a productos específicos no exceda del 5 por ciento del valor total de la producción del producto agropecuario en cuestión. Además, la ayuda no referida a productos específicos que no exceda del 5 por ciento del valor de la producción agropecuaria total está asimismo exenta de reducción. El porcentaje umbral *de minimis* aplicable a los países desarrollados es del 5 por ciento, pero en el caso de los países en desarrollo ese porcentaje es del 10 por ciento. (p.7)

Durante la Ronda de Uruguay, veintiocho países (contando a la Comunidad Europea como uno) utilizaban medidas de ayuda interna no exentas de reducción durante el período base (1986-1988), con lo cual establecieron compromisos de reducción. Estos se expresan en términos de una Medida Global de la Ayuda Total (MGA Total) que incluye las medidas dedicadas a productos específicos y a los no específicos en un único valor. Los países desarrollados miembros debían reducir la ayuda otorgada durante el período base en un 20% en un plazo de seis años desde 1995; en el caso de los países en desarrollo, la cifra es del 13% y el plazo es de diez años. Además, en cualquier año, la MGA Total no puede superar el nivel consolidado durante la Ronda de Uruguay.

Cuando se trata de un país que no ha realizado un compromiso de reducción, cualquier medida de ayuda interna que no pueda considerarse dentro de alguna de las categorías exentas de reducción, nunca deberá superar los niveles *de minimis* fijados para la ayuda interna para productos específicos y para productos no específicos. Vale aclarar también que existen programas de subsidios y barreras no arancelarias que se encuentran prohibidas totalmente, y que son consideradas como el “compartimiento rojo”.

Anualmente, los países miembros deben notificar al Comité de Agricultura de la OMC el alcance de sus medidas de ayuda interna. En el caso de los países menos adelantados, la obligación de notificar es bianual. Además de la obligación de especificar las herramientas de ayuda interna,

cada país deberá avisar al Comité de Agricultura sobre cualquier modificación que sufra una medida exenta de reducción o si se introduce una nueva medida dentro de las categorías exentas.

Un programa gubernamental de apoyo al sector agrícola puede violar compromisos de la OMC en dos diferentes maneras. Primero, puede exceder los límites establecidos para el “compartimiento ámbar”, y segundo, puede generar distorsiones de mercado que repercutan en el comercio internacional y causen efectos negativos y comprobables significativos.

Bajo el marco de Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, Estados Unidos está comprometido a no gastar más de 19.100 millones de dólares anuales en programas del “compartimiento ámbar”. Desde 1995, año en que el Acuerdo entró en vigencia, Estados Unidos ha respetado en términos generales los límites establecidos. Sin embargo, en algunos años este cumplimiento ha dependido de una utilización por lo menos cuestionable de las excepciones *de minimis*, como fue el caso de los subsidios a las primas de seguros durante los años 1995-2011.

Uno de los puntos más importantes en lo que respecta a la política agrícola de un país (y en términos internacionales), tiene que ver con el nivel de acoplamiento o desacoplamiento que tienen las medidas tomadas en relación a la producción. Aquellas medidas totalmente desacopladas de la producción son consideradas orientadas al mercado porque no tienen ningún vínculo con el rendimiento obtenido ni con los precios. Para que sea considerada como desacoplada de la producción, una herramienta de política agrícola requiere que el nivel de producción de equilibrio sea igual con o sin esta herramienta (OCDE, 2006). Por otro lado, se encuentran aquellas medidas que sí están vinculadas a los precios ó a los niveles de producción corrientes; este tipo de políticas son consideradas como las más distorsivas para el mercado. Y finalmente también existen medidas parcialmente desacopladas, que son por ejemplo aquellas políticas que están vinculadas a los precios actuales de mercado, pero que limitan la producción. Un análisis hecho por la OCDE (2006) enumera las medidas de ayuda interna desde las más acopladas a las más desacopladas: primero menciona aquellos pagos basados en la utilización de insumos; segundo los sostenes de precios y los pagos realizados de acuerdo al rendimiento obtenido; tercero los pagos hechos por área sembrada y cuarto los pagos basados en rendimientos históricos.

Pero además de exceder los límites de pago de la MGA Total, una medida puede ser también acusada de distorsionar los mercados y afectar el comercio internacional de un determinado bien en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC). Para que ello sea posible, es necesario que se compruebe realmente que esa medida fue la que causó el efecto adverso. Si un país miembro acude al Órgano de Solución de Controversias (OSC) para denunciar que un subsidio agrícola de otro país miembro afecta el comercio internacional de un determinado bien, el panel de la OSC puede determinar que dicha medida es un “subsidio recurrible” o que es un “subsidio prohibido”. En el primero de los casos, por ejemplo aquellas medidas que generan sobreproducción y disminuyen artificialmente el precio de los bienes, estos subsidios deberán ser retirados o modificados para minimizar o eliminar su efecto distorsivo. En el segundo de los casos, este tipo de subsidio deberá ser retirado por el país denunciado de manera inmediata. Si esto último no sucede, el país denunciante podrá tomar medidas compensatorias contra el país denunciado. Como Estados Unidos es un productor, consumidor, exportador y/o importador de la mayoría de los commodities mas importantes, el SMC es relevante para casi todos los productos agrícolas (Schnepf, 2015).

Para que un subsidio interno a la producción cause distorsiones de acuerdo a los parámetros del Acuerdo SMC, debe: constituir un porcentaje importante de los ingresos del productor o cubrir gran parte de los costos de producción; ser importante en términos del mercado internacional (ya sea en términos de producción o comercio); existir una relación causal entre dicho subsidio y los efectos adversos en el mercado internacional del commodity en cuestión. Pero además, esos efectos deben ser capaces de ser demostrados o medidos de alguna manera. Entre los criterios para demostrar las consecuencias nocivas se encuentran: que el subsidio desplaza o impide la importación de ese producto al mercado local; que desplaza o impide la exportación de un país miembro de la OMC; que por motivo de una sobreproducción del commodity, los precios internacionales caen y los ingresos también; que trae como consecuencia un aumento en la participación en el mercado mundial del país que subsidia (OMC, sf).

Cuando se evalúa el potencial de distorsión que una medida de ayuda interna tiene para el comercio internacional, uno debe diferenciar entre el costo presupuestario que esa medida tiene para el Gobierno Federal, por un lado, y el costo que tiene en el marco del comercio y el mercado internacional, por el otro. Esto sucede así porque ambos elementos generalmente no coinciden. Por ejemplo, los pagos directos de la “*Farm Bill*” del año 2008 tenían un presupuesto anual de 5.000 millones de dólares, pero bajo la perspectiva de la OMC estos pagos estaban totalmente desvinculados de la producción, con lo cual no tenían ningún efecto distorsivo y por ende no eran considerados parte del “compartimiento ámbar” y no eran calculados en la MGA Total. Si por ejemplo esos pagos directos se reemplazarían por un programa vinculado a los precios de mercado y al nivel de producción actual que costara 3.000 millones de dólares, eso reportaría un ahorro de 2.000 millones de dólares al presupuesto federal, pero en cambio representaría un aumento de ese monto en el costo del “compartimiento ámbar” y de la MGA Total.

La “*Agricultural Act of 2014*”, de acuerdo a Schnepf (2015), modificó las medidas de ayuda interna al sector agrícola. De contar con medidas del “compartimiento verde” y el “compartimiento ámbar” en la ley anterior, se pasó a contar en la actual legislación con medidas del “compartimiento azul” y “compartimiento ámbar”. De acuerdo a datos que la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) expuso en Enero de 2014, la ley agrícola actual va a reducir el déficit federal en aproximadamente 16.600 millones de dólares en el plazo de 10 años, en comparación con la “*Farm Bill*” de 2008. Si bien esto sería importante en términos fiscales, no dice nada respecto del potencial de cumplimiento o no con las normas de la OMC por lo explicado anteriormente. En la actual legislación, las medidas de ayuda interna que pertenecen al “compartimiento ámbar” y que son relevantes para el tema aquí estudiado son: el *Marketing Loan Program* (MLP), el *Price Loss Coverage* (PLC), el *Agricultural Risk Coverage* (ARC), el *Supplemental Coverage Option* (SCO) y el *U.S Crop Insurance*.

Argentina tiene motivos para acudir al Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial de Comercio para denunciar que algunos subsidios que Estados Unidos otorga a los productores de maní violan las disposiciones del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC). Los elementos de una potencial disputa en este sentido tienen varias semejanzas con el caso referido al algodón que enfrentó a Brasil y Estados Unidos. En 2002 Brasil denunció a Estados Unidos por la ayuda interna otorgada a través de medidas que protegen a los productores de algodón de las fluctuaciones del precio internacional del bien, y por el otorgamiento de créditos a la exportación. Luego de varias instancias, con muchas denuncias, amenazas de sanciones, propuestas y contrapropuestas, la disputa culminó en 2014

cuando Estados Unidos se comprometió a pagar 300 millones de dólares al Instituto Brasileño de Algodón y Brasil se comprometió a no denunciar ante el OSD las nuevas disposiciones de la “*Farm Bill*” 2014 referidas al algodón.

Fundamentalmente, las medidas que Brasil cuestionaba eran los pagos contra cíclicos y los préstamos de comercialización, que generaban distorsiones en el comercio internacional del algodón. Brasil planteó ante la OMC, y en base a los criterios establecidos por el Acuerdo SMC, que aquellas herramientas de ayuda interna de la “*Farm Bill*” estadounidense perjudicaron sus intereses al hacer caer los precios internacionales del algodón durante el período 1999-2002. Estos instrumentos fueron considerados como “subsidiarios recurribles”, y el panel del OSD instó a Estados Unidos a eliminar aquellos elementos del subsidio que lo convertían en “recurrible” o a remover el subsidio por completo. A pesar de que finalmente el caso terminó con un pago único de 300 millones de dólares como medida compensatoria y no con la eliminación o modificación de los pagos contra cíclicos y los préstamos de comercialización, se demostró que aquellas medidas generaron distorsiones en el mercado internacional del algodón. Tal como establece Schnepf (2015), dado el rol predominante de Estados Unidos en los mercados agrícolas internacionales, las distorsiones generadas por sus medidas de ayuda interna a los productores pueden ser rápidamente transmitidas del mercado doméstico al mercado internacional.

Si bien en la “*Agricultural Act of 2014*”, los pagos contra cíclicos resultaron eliminados, estos fueron reemplazados por dos programas de similares características, explicados anteriormente: el PLC y el ARC. Por otro lado, los préstamos de comercialización continúan vigentes, así como también los subsidios a los seguros agrícolas. Los pagos por el PLC, el ARC y los préstamos de comercialización se encuentran desacoplados de la producción y del rendimiento de la cosecha actual, pero no de los precios. Los subsidios a los seguros, en cambio, se encuentran totalmente acoplados a la producción. Además “la ley agrícola 2014 aumentó los precios de referencia a los cuales se gatillará la entrega de subsidios a los productores con relación a los que estaban establecidos en la ley agrícola 2008” (Consejería Agroindustrial, 2014, p.6).

Tal como se plantea desde el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB) (2014):

Las subvenciones a la producción y la exportación generan un incremento de la oferta mundial que sitúa a los precios internacionales por debajo del nivel que prevalecería en ausencia de medidas distorsivas. Consecuentemente, se ven perjudicados los productores que no reciben apoyo, no solamente porque reciben un precio menor por sus ventas, sino también porque deben competir en condiciones de desventaja frente a la competencia subsidiada. Con frecuencia estas medidas tienen efectos regresivos sobre la distribución del ingreso a nivel mundial, ya que benefician a los productores de países desarrollados en detrimento de los exportadores de países en desarrollo y menos adelantados. (p.35)

Empresas productoras de maní de Nicaragua, sexto país productor a nivel mundial y octavo en término de exportaciones, denuncian que este país perdió cerca de diez millones de dólares en exportaciones por la “*Agricultural Act of 2014*”, y establecen que para el período 2015-2018 las pérdidas serían de veinticinco millones de dólares cada año. Como consecuencia de esto, “el Gobierno de Nicaragua junto con representantes del sector maní local propusieron a Estados Unidos que se buscara algún tipo de compensación a los maniseros nicaragüenses por los daños provocados por esa política subsidiaria estadounidense” (Álvarez Hidalgo, 2016). Básicamente,

Nicaragua pedía que Estados Unidos le entregue contingentes de maní en calidad de donaciones, para que aquel país pudiera procesar y exportar; y los ingresos obtenidos se redistribuirían entre las empresas afectadas. Esto se mantendría hasta 2018, año en que se revisaría la “*Farm Bill*”. A cambio, Nicaragua se abstendría de acudir al OSD de la OMC. Finalmente, no se logró ningún tipo de acuerdo en este sentido.

En cuanto a los criterios utilizados en el Acuerdo SMC, es factible que las medidas de ayuda interna para los productores de maní en la “*Farm Bill*” cumplan las condiciones necesarias para denunciar que aquellas políticas causan efectos distorsivos para el comercio internacional. En principio, ya se demostró anteriormente que el subsidio efectivamente representa un parte sustancial de los ingresos del productor o de sus costos de producción.

La segunda condición tiene que ver con que el producto sea importante en los mercados mundiales, ya sea a nivel de producción o comercio. El volumen producido de maní a nivel mundial ronda las cuarenta millones de toneladas anuales y el volumen comercializado es de aproximadamente el 10% de ese total. Es cierto que ese monto representa un valor bajo comparado con los principales commodities (maíz: 984 millones de toneladas en 2016; trigo: 737 millones; y soja: 315 millones). Sin embargo, los criterios establecidos en el Acuerdo SMC no fijan un monto a partir del cual el producto es considerado “importante”, sino que los criterios utilizados en base a los precedentes por decisiones pasadas de la OMC son definidos de manera flexible y dejan lugar a la interpretación. Porque además, para muchos países de bajos recursos, las divisas que ingresan a sus arcas fiscales por exportaciones de maní son significativas. Un ejemplo es Nicaragua, donde el maní representa el cuarto producto mayormente exportado, generando en 2017 34,3 millones de dólares y creando unos 20.000 puestos de trabajo. Además también se encuentra entre los principales cinco exportadores mundiales de aceite de maní en bruto. O el caso de Senegal, que es el quinto exportador mundial de maní y el segundo de aceite de maní en bruto. En este país de África, el maní es el cultivo que más se produce y se calcula que aproximadamente un tercio de la población depende de manera directa e indirecta de este producto.

La tercera condición sería demostrar, en base a los datos presentados, que existe una relación causal entre el subsidio y los efectos adversos en el mercado internacional del maní. Es importante destacar en este sentido que un país que acude a la OMC por una denuncia debe contar con amplios recursos monetarios, principalmente por el gasto en abogados. Debemos considerar que la disputa entre Brasil y Estados Unidos por el algodón duro trece años hasta resolverse.

Finalmente, para corroborar que el subsidio genera distorsiones en el mercado internacional, debe tener efectos mensurables. De los cuatro criterios existentes en este sentido y explicados con anterioridad, el que el modelo intentó explicar es aquel que indica que el subsidio en cuestión desplaza o impide la importación de ese producto al mercado local.

Los subsidios a la exportación y a la producción pueden generar distorsiones en el comercio mundial, particularmente cuando son aplicados por países que por su relevancia en la oferta o la demanda mundial de un producto tienen la capacidad de influir significativamente sobre los precios y las condiciones de competencia de ese bien, como es el caso de Estados Unidos con el algodón. (IADB, 2014, p.34)

En este sentido, Estados Unidos es el cuarto productor mundial de maní y el tercero en término de exportaciones mundiales. Como la demanda de mundial de maní es bastante estable (a diferencia por ejemplo de la soja), los precios internacionales de este cultivo tienden a disminuir de manera significativa ante un aumento de la oferta en las naciones exportadoras (y viceversa).

### 1.6.2. Ronda de Doha

La temática de la agricultura en la Ronda de Doha (Ronda para el Desarrollo) lanzada en el año 2001 en el marco de la IV Conferencia Ministerial de negociaciones multilaterales de la OMC en Qatar, se encuentra estancada desde el año 2009 a pesar de dos acuerdos alcanzados: el Paquete de Bali (2013) y el Paquete de Nairobi (2015).

Uno de los objetivos de la Ronda de Doha, en lo que refiere a la agricultura, es el más relevante para el tema abordado en este trabajo y tiene que ver con la reducción de los gastos en medidas de ayuda interna que distorsionan los mercados. Los otros dos objetivos refieren a la eliminación de los subsidios a las exportaciones y una mejora en los accesos a los mercados. Las negociaciones se configuraron para que existan ciertas concesiones para los países en desarrollo y los países menos adelantados, de modo que las nuevas condiciones sean menos exigentes para ellos que para las naciones desarrolladas. En Estados Unidos la mayor preocupación de los negociadores del Poder Ejecutivo, como del Congreso y los grupos agrícolas, es que esas excepciones (en términos de posibilidad de restringir importaciones) no generen un desbalance entre las compromisos que debiera hacer Estados Unidos en su política agrícola interna y el potencial de ganancias para sus exportaciones (Schnepf, 2014).

Desde el 2001, año en el que se inicia la Ronda de Doha, y hasta el año 2008, se había avanzado bastante en cuestiones muy relevantes. De hecho se había logrado establecer una agenda de temáticas en la que los países estaban de acuerdo, al tiempo que se agregaban otras problemáticas a tratar más adelante. Para el año 2009, las diferencias existentes entre los países miembros eran mínimas, pero aún así alcanzaron para estancar las negociaciones.

La agenda de temáticas proponía limitar la ayuda interna con potencial de distorsión en el comercio de manera simultánea en tres niveles: primero, los límites de gasto para cada una de las categorías (“compartimiento ámbar”, “compartimiento azul” y los niveles *de minimis* para productos específicos y no específicos) serían reducidos significativamente; segundo, dentro de cada una de las categorías habría límites para productos específicos; tercero, se establecería un límite total denominado “*overall trade-distorting domestic support*” (OTSD) que englobaría a las cuatro categorías (“compartimiento ámbar”, “compartimiento azul” y los niveles *de minimis* para productos específicos y no específicos) y que sería sustancialmente menor que la suma de los límites de cada uno; finalmente, las calificaciones requeridas para que una medida sea catalogada dentro del “compartimiento verde” se harían más rígidas.

En el período que va entre 1995-2010, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón dieron cuenta del 85% de la ayuda interna total en el marco de la OMC. Es por ello que cualquier acuerdo que incluya nuevos límites a las medidas de apoyo interno al sector agrícola debe contar con la presencia de estos tres países.

En el marco de la IX Conferencia Ministerial de la OMC llevada a cabo en Bali, Indonesia, se logró el primer acuerdo multilateral desde la creación de la OMC en el año 1995 y luego de doce años de negociación en el contexto de las negociaciones de la Ronda de Doha. Si bien se lograron

algunos avances y el acuerdo fue presentado como exitoso, sus resultados concretos en materia agrícola fueron nulos.

La fijación y difusión de la idea de un resultado exitoso en las negociaciones de Bali fue la primera movida estratégica, de gran éxito, por parte de los promotores del acuerdo. El mensaje fue claramente transmitido por las autoridades de la OMC y rápidamente difundido por los medios de prensa a escala global. (Barreto Menini, 2014, p.6)

El acuerdo no tuvo ningún tipo de cláusula referida a la reducción de la ayuda interna en el sector agrícola. En cambio sí se lograron resultados en términos de compromisos (políticos, no jurídicos) de continuar reduciendo y, eventualmente, eliminar por completo, los subsidios a las exportaciones y medidas con efectos similares como créditos y seguros de exportación. En este caso lo curioso es que la Declaración Ministerial menciona que el subsidio a la exportación es “un tipo de ayuda sumamente proteccionista y que tiene importantes efectos de distorsión del comercio”. Pero cuando se abordó el tema de las existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, se planteó que estas estarían justificadas siempre que los países en desarrollo que las utilicen se aseguren “que no tengan efectos de distorsión del comercio” (Halperin, 2014). En este sentido se acordó que los países miembros se abstendrán, hasta que se encuentre una solución definitiva, de acudir a Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC para denunciar a un país en desarrollo por violar las obligaciones respecto de la ayuda interna causante de distorsión del comercio para cultivos tradicionales, dentro del marco de programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.

Otro de los acuerdos logrados refiere a la gestión de la subutilización persistente de los contingentes arancelarios. “El acuerdo prevé el seguimiento de las tasas de cobertura de los contingentes y el ajuste del método de administración cuando las tasas de cobertura se mantengan bajas durante tres años consecutivos” (FAO, 2014, p.2). Finalmente el acuerdo reconoce que ciertos servicios generales pueden contribuir al desarrollo rural, la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza, con lo cual va a permitir considerarlos dentro del “compartimiento verde”, que no tiene límites. Este tipo de servicios incluye: rehabilitación de tierras, conservación de suelos y gestión de recursos, atención de situaciones de sequías e inundaciones, programas de empleo rural, asentamiento de agricultores y expedición de títulos de propiedad.

Para concluir con la referencia al Paquete de Bali, es interesante destacar el trabajo de Halperin (2014), cuya hipótesis es que este acuerdo no representa ningún avance sobre el proteccionismo, sino que, por el contrario, los Estados Miembros suscribieron esencialmente compromisos de status-quo. Además de que no hubo ningún resultado concreto en lo que refiere a reducciones a la ayuda interna, es decir, subsidios a la producción, tampoco se lograron grandes avances en eliminar los subsidios a las exportaciones. De esta manera, los grandes perjudicados son los países en desarrollo exportadores netos de alimentos, pero sin los recursos suficientes para subsidiar (como el caso de Argentina).

(...) la Conferencia Ministerial de Bali presenta un resultado inequívoco: los países desarrollados que subsidian sus exportaciones de alimentos, incluso con invocaciones de ayuda alimentaria, no han cedido un ápice; y los países en desarrollo importadores netos de alimentos interesados en la protección de sus producciones agrícolas tradicionales, han obtenido una especie de “compensación”, al menos transitoriamente. El intercambio

de concesiones marca una derrota para la tercera categoría de países en pugna: los países en desarrollo exportadores netos de alimentos pero sin capacidad para competir en la guerra de subsidios. (Halperin, 2014, p.4)

En diciembre de 2015, en el marco de la X Conferencia Ministerial de la OMC en Nairobi, Kenia, se logró firmar un acuerdo al que se dio el nombre de Paquete de Nairobi. El resultado más importante fue finalmente el compromiso jurídico y vinculante de eliminar los subsidios a las exportaciones y limitar otras medidas con efectos similares (como los seguros y créditos de exportación). Sin embargo, lo que observan muchos autores es que el alcance de esta medida es relativo.

Si bien es un avance importante para los intereses de un grupo importante de países de la región, los efectos reales serán menos impactantes en el corto plazo. Fundamentalmente porque la clase de subvenciones que fueron prohibidas (los desembolsos presupuestarios directos a los productores a condición de que el producto traspasara los límites del territorio nacional), ya habían ido reduciéndose en los últimos 15 años, en efecto, llegando a ser casi nulas para los EE.UU desde el año 2002, y desde el año 2007 para la Unión Europea. (Inter American Development Bank [IADB], 2017, p.2)

Es por ello que en realidad el valor de esta medida es que por primera vez la eliminación de subsidios a las exportaciones tiene carácter vinculante para los países miembros, al tiempo que evita reincidencias futuras, ya que como se dijo, este tipo de herramientas han ido decayendo en la práctica en los últimos quince años. Pero además la relevancia del Paquete de Nairobi queda cuestionada porque nuevamente la discusión sobre el acceso a los mercados (reducciones de tarifas y eliminaciones de contingentes arancelarios) y los límites a la ayuda interna (subsidios a la producción) quedaron postergados.

El acuerdo avanzó en otras cuestiones relativas a: ayuda alimentaria internacional; acceso preferencial al mercado del algodón para los Países Menos Adelantados (PMA); existencias públicas; y un Mecanismo de salvaguardia especial para que los países en desarrollo puedan aumentar temporalmente los aranceles en caso de un aumento repentino de las importaciones o ante una caída de precios. Si bien los acuerdos alcanzados son positivos, resultan insuficientes. Primero porque dependen de la forma en que los países logren implementarlos, pero también porque, como se afirma desde el IADB (2017):

En general, podría decirse que la conferencia celebrada en Nairobi le permitió a los Gobiernos abordar, sin desmerecer la relevancia del conjunto, una pequeña, pero significativa parte de la agenda de comercio internacional concerniente a alimentos y agricultura, dejando muchos asuntos sin resolver. Entre estos, temas importantes para muchos países latinoamericanos, tales como la ayuda interna a la agricultura con efectos de distorsión en el comercio y las mejoras en el acceso al mercado. (p.5)

## **Capítulo 2. Metodología**

### **2.1. Datos**

El objetivo principal del trabajo es examinar las variaciones en el volumen de maní argentino exportado a Estados Unidos durante los años 1995-2016, y verificar si dichas variaciones están

correlacionadas con las características proteccionistas de la “*Farm Bill*” de Estados Unidos. Los datos acerca de la variable dependiente del grupo de tratamiento, que es el porcentaje de utilización de la cuota que Estados Unidos otorga de manera preferencial a Argentina entre los años 1995 y 2016, han sido tomados del sitio web oficial de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios (2018), dependiente de la Secretaría de Mercados Agroindustriales, que se encuentra en el ámbito del Ministerio de Agroindustria de Argentina. Los mismos datos fueron corroborados en el sitio web de la Consejería Agrícola Argentina en Estados Unidos (2015), dependiente también del Ministerio de Agroindustria de Argentina, y en el sitio oficial de la Aduana de Estados Unidos (*U.S. Customs and Border Protection*) (2018). Con respecto a la misma información para el grupo de control, que es el tabaco, esta fue recolectada también en el sitio web de la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios (2018) y chequeada en la Consejería Agrícola Argentina en Estados Unidos (2017), así como también la Aduana de Estados Unidos (2018)

Los datos referidos a la variable independiente, es decir, la participación o no del maní, en tanto grupo de tratamiento, y del tabaco, en tanto grupo de control, dentro de los “commodities cubiertos” por la “*Farm Bill*” de Estados Unidos, fueron obtenidos de las mismas fuentes que la información relacionada a la variable dependiente.

Con respecto a las variables de control, tenemos en primer lugar las variaciones del Producto Bruto Interno (PBI) de Estados Unidos a precios constantes entre los años 1995 y 2016, tomando 1994 como año base; estos datos fueron tomados de la página oficial del Banco Mundial (2018) y aplican tanto al maní como al tabaco.

En segundo lugar se encuentra el consumo total de maní entre los años 1995 y 2016, tomando 1994 como año base; esta información se recabó del *American Peanut Shellers Association* (2017), en base a datos del Servicio Nacional de Estadísticas Agrícolas de Estados Unidos (*National Agricultural Statistics Service* [NASS]), dependiente del Departamento de Agricultura (*United States Department of Agriculture* [USDA]). Lo que calcula la NASS es la variación porcentual del consumo total de maní en libras, para la producción de alimentos, tomando 1994 como año base. En cuanto al tabaco, los datos de consumo total entre 1995 y 2016 fueron observados en el Anuario del Tabaco, elaborado por el Servicio de Investigación Económica de Estados Unidos (*Economic Research Service* [ERS]) (2007), perteneciente al Departamento de Agricultura, y complementados con los datos aportados por el sitio web [www.statista.com](http://www.statista.com). Los números analizados aluden a la variación porcentual de cigarrillos consumidos anualmente, en billones, durante el período en observación.

En tercer lugar se plantea la existencia o no de sequías que afectaron la cosecha de maní y el tabaco en el período estudiado; estos datos fueron recolectados del *United States Drought Monitor* (2018), que es un indicador creado a partir de una asociación entre la Universidad Nebraska-Lincoln, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos y la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (*National Oceanic and Atmospheric Administration* [NOAA]). Este monitor de sequías, frecuentemente utilizado por los productores agrícolas para prever los efectos climáticos sobre sus cosechas, así como también por los gobiernos de los Estados agrícolas, aplica una clasificación de 0 a 4, siendo 0 una situación climática anormalmente seca, 1 una sequía moderada, 2 una sequía severa, 3 una sequía extrema y 4 una sequía excepcional. Tanto para el grupo de control como para el grupo de tratamiento, se tomaron en consideración situaciones de sequías grado 3 y 4 entre los años 1995 y 2016, por ser estas dos categorías las que pueden ocasionar pérdidas significativas de cultivos. En relación al maní la región climática analizada es la

región del Sur de Estados Unidos, que es la que concentra a los Estados productores; y en cuanto al tabaco, la región climática correspondiente es el Sudeste de ese país.

La última variable de control que el presente trabajo considera es la participación, tanto del producto de tratamiento como del de control, en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos en el período en estudio, que otorga aranceles preferenciales a determinados productos en un período determinado. Esta información fue tomada de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (2018).

## 2.2. Descripción de variables

*Exportaciones de maní argentino a Estados Unidos entre 1995 y 2016:* para medir esta variable dependiente, se toma el porcentaje de utilización de la cuota anual de maní que Estados Unidos le otorga de manera preferencial a Argentina desde la Ronda de Uruguay de 1994, que actualmente es de 43.901 toneladas (ver apartado 2.5 para más información).

*“Farm Bill”:* en relación a la variable independiente de interés, se crea una variable ficticia cualitativa y dicotómica de tipo SI/NO. De esta manera, en el período 1995-2016, se diferencian aquellos años en los que el maní forma parte de los “commodities cubiertos” por la “Farm Bill”, de aquellos años en los que el maní no es uno de esos “commodities cubiertos”, sino que dispone de un programa específico dentro de la legislación agrícola.

*Variables de control:* también se incluyeron un conjunto de variables de control durante el período analizado, que son las siguientes: la variación del Producto Bruto Interno de Estados Unidos a precios constantes<sup>12</sup>, la variación del consumo total de maní, la existencia o no de sequías y la participación o no del maní en el Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos.

## 2.3. Estimación empírica

El presente trabajo se configurará, por una parte, como una investigación cuasi-experimental a través de una evaluación cuantitativa de impacto. Lo que se pretende estimar es el impacto de la “Farm Bill” de Estados Unidos en las exportaciones argentinas de maní entre 1995 y 2016. Esta herramienta es un tipo particular de evaluación que resulta útil para determinar correlaciones o asociaciones, en el marco de una tendencia global que marca un cambio de enfoque: de los insumos a los resultados. Las evaluaciones de impacto se utilizan para determinar o comprobar el impacto de un programa sobre un resultado de interés, es decir, el efecto directo en los resultados del programa. La evaluación se concentra en estudiar los cambios en el resultado que son directamente atribuibles al programa (Banco Mundial, 2011).

El análisis será de tipo retrospectivo, es decir, que analizará el impacto de la política luego de su implementación. Para ello, se van a crear grupos de tratamiento y comparación ex post. El grupo de tratamiento son las exportaciones de maní a Estados Unidos, y el grupo de comparación son las exportaciones de tabaco al mismo destino.

---

<sup>12</sup> Al tomar el PBI a precios constantes, la medición estima los precios del año que se toma como base, con lo cual elimina las variaciones de precios, reflejando solamente las variaciones en las cantidades.

Como se mencionó, una evaluación de impacto trata de determinar si hubo cambios a partir del programa en estudio y la magnitud que tuvieron esos cambios. El foco en la atribución es el elemento distintivo de este tipo de instrumento, y establece con qué metodologías se va a trabajar. Es un tipo de evaluación sumativa, que se realiza al final de una intervención para determinar en qué medida se produjeron los resultados previstos (CEPAL-ILPES, 2005). Para poder establecer la correlación determinada, la evaluación de impacto debe medir el contrafactual, que refiere al resultado que se hubiera obtenido de no haberse realizado el programa o la política en cuestión.

La investigación sin embargo va a ser de tipo mixta (cuali-cuantitativa). Los datos cualitativos se establecen como un “complemento esencial de las evaluaciones cuantitativas porque aportan perspectivas complementarias sobre el desempeño del programa” (Banco Mundial, 2011, p.16). Las evaluaciones que integran análisis cualitativos y cuantitativos se caracterizan por el uso de “métodos combinados” (Bamberger, Rao y Woolcock, 2010). Los métodos cualitativos utilizados en el presente trabajo de investigación serán la búsqueda documental y las encuestas de experiencia (entrevistas).

El mecanismo específico utilizado para realizar la evaluación de impacto será el método de diferencias en diferencias. Este método aplica una doble diferencia: compara los cambios a lo largo del tiempo en el grupo de tratamiento y esos mismos cambios en un grupo de comparación. Es decir, se analizan los cambios antes-después de los resultados del grupo de tratamiento y los cambios antes-después del grupo de comparación. Por ende, se comparan dos falsos contrafactuales: por un lado, la comparación antes-después y por el otro la comparación ley-no ley.

Con lo cual, se van a estudiar las variaciones en las exportaciones de maní (grupo de tratamiento) antes del ingreso de este producto como un commodity cubierto por la “Farm Bill” de Estados Unidos (período 1995-2002); y las variaciones en las exportaciones de maní una vez que ese producto ingresó como commodity cubierto en aquella legislación (período 2003-2016). Por otra parte, se van a observar las variaciones de las exportaciones de tabaco (grupo de control) en los mismos períodos.

En el caso del presente trabajo, el contrafactual que tiene relevancia es el cambio en los resultados del grupo de tratamiento:

No obstante, para que el método de diferencias en diferencias sea válido, el grupo de comparación debe representar el cambio en los resultados que habría experimentado el grupo de tratamiento en ausencia del programa. Para aplicar diferencias en diferencias, solo hace falta medir los resultados del grupo de tratamiento y del grupo de comparación, antes y después del programa. (Banco Mundial, 2011, p.96)

La figura 1 muestra el método de diferencias en diferencias, con sus dos contrafactuales: la diferencia de los resultados antes y después de la intervención en el grupo de tratamiento (A-B) y la diferencia de los resultados después de la intervención entre los grupos de tratamiento y comparación (A-C). Con este método, el contrafactual que vamos a estimar (cambio en los resultados en el grupo de tratamiento), se calcula de la siguiente manera:

- 1) Se calcula la diferencia del resultado entre las situaciones antes y después para el grupo de tratamiento (A-B) ó  $(0,74-0,60)$ .



Con respecto a la elección del tabaco como grupo de control en la aplicación del modelo de diferencias en diferencias, esto tiene que ver con la existencia de similitudes entre este commodity y el maní en cuanto a la política comercial aplicada en Estados Unidos, hasta la eliminación del programa específico del maní dentro de la legislación agrícola en 2002 y su incorporación plena como un “commodity cubierto” a la “*Farm Bill*” (Para más información sobre la política comercial para el maní en Estados Unidos, ver apartado 2.3.2). Las similitudes también existen actualmente en el sistema a través del cual aquel país administra las importaciones de ambos productos desde Argentina, que son los contingentes arancelarios.

Efectivamente, el gobierno de Estados Unidos ha protegido al mercado local de tabaco desde la Gran Depresión, tal como lo hizo con la totalidad del sector agrícola. El mecanismo elegido fue similar a aquel por medio del cual el gobierno protegía a los productores de maní, es decir un sistema de cuotas de comercialización que restringía la oferta y mantenía el precio interno elevado. Como el precio local superaba al internacional, exportadores de terceros países eran más competitivos que los productores de Estados Unidos, con lo cual el gobierno imponía restricciones a las importaciones desde el exterior para evitar su entrada masiva a su mercado:

Con relación al tabaco, Estados Unidos impuso en 1993 restricciones a la importación que violaban las reglas del GATT y por lo tanto, Argentina y otros países negociaron dentro del artículo XXVIII (renegociación de concesiones) y lograron el establecimiento de un contingente arancelario total de 150.700 toneladas asignadas entre los países. Argentina obtuvo 12.000 toneladas para el período 1995-1997, 11.000 toneladas para 1998 y 10.750 toneladas anuales a partir de 1999 (...). (Consejería Agroindustrial, s.f., p.1)

Es decir que hasta el año 2002, la política comercial agrícola para ambos productos era muy similar. En aquel año, el programa específico para el maní desaparece, el mercado de este producto se desregula, pero sus productores pasan a tener la posibilidad de acceder a una red de protección mayor, con programas de apoyo a los productores similares al del resto de los bienes agrícolas. El tabaco, en cambio, continuó con la política de control de oferta y sostenimiento de precios hasta el 2004, año en que esa política terminó y el mercado se desreguló. En un período de diez años (2004-2014) se pagaron 9.600 millones de dólares a quienes disponían de las cuotas de comercialización de tabaco, y se permitió que cualquier productor pudiera sembrarlo. Las consecuencias ante este escenario de menor protección a los productores fueron: una caída en la cantidad de granjas productoras de este bien; una caída del 27% de la producción al año siguiente (que se recuperó gradualmente hasta alcanzar en 2009 valores similares a aquellos anteriores a la desregulación); un mercado más concentrado; una caída de los precios y una mejoría en la competitividad externa de este bien.

Por lo tanto, hasta 2002 las políticas dirigidas a ambos productos era similares; y mientras que en aquel año los productores de maní pasaron a disponer de mayores herramientas de protección por parte del gobierno para enfrentar un mercado más libre, es decir sin controles de oferta y sostenimiento de precios, los productores de tabaco tuvieron que enfrentar aquella desregulación sin esos instrumentos.

En relación al manejo y administración de las importaciones de maní y tabaco argentinos, Estados Unidos utiliza las mismas herramientas en ambos casos, que son los contingentes arancelarios, que en la práctica actúan como cuotas absolutas para ambos productos porque los valores de los aranceles extra-cuota resultan prohibitivos (131,8% para el maní y 350% para el

tabaco). Con referencia a los aranceles intra-cuota, ambos productos afrontan valores bajos. En el caso del maní el monto es de 66 dólares por tonelada (que representa un 3% ad valorem); y entre 0 y 970 dólares por tonelada en el caso del tabaco (que representa un promedio de un 7% ad valorem). En el caso de Argentina, la mayor parte de las exportaciones son de tabaco total o parcialmente desvenado, las cuales abonan un arancel de 375 dólares por tonelada.

En ambos casos también, las cuotas se obtuvieron a través de las negociaciones conocidas como la Ronda de Uruguay del GATT en 1994. La concesión, en el caso del tabaco, fue producto de un reclamo ante el Órgano de Solución de Controversias (OSC) de la OMC de un conjunto de países, entre los cuales se encontraba Argentina, ante una nueva legislación de Estados Unidos del año 1993 que imponía “un requisito del 75% de contenido nacional para el tabaco utilizado en la fabricación de cigarrillos, aplicando un elevado impuesto adicional al tabaco de origen importado” (Gosis, Soltz, Pagnota, 2002, p.64). Ante el fallo favorable a los intereses de este grupo de países exportadores de tabaco, Argentina obtuvo una cuota arancelaria de 12.000 toneladas para el período 1995-1997; 11.000 para 1998 y 10.750 a partir de 1999, valor que se mantiene hasta ahora. El cupo se extiende desde el 13 de septiembre de un año hasta el 12 de septiembre del año siguiente.

Con respecto al mecanismo de asignación de cuotas a las empresas exportadoras de maní y tabaco argentinos, también es similar para ambos bienes. En ambos casos existe un Registro de Exportadores, y mientras las cuotas de tabaco se conceden enteramente a través del sistema “primero solicitado, primero otorgado”, en el caso del maní se le otorga una suma de 450 toneladas a cada una de las empresas registradas y una vez cubierto ese cupo, las empresas pueden solicitar una nueva asignación a través del sistema “primer solicitado, primero otorgado”. Al igual que en el caso del maní, las cuotas de tabaco son administradas por la Subsecretaría de Mercados Agropecuarias, dependiente a su vez de la Secretaría de Mercados Agroindustriales del Ministerio de Agroindustria.

### **Capítulo 3. Resultados**

#### **3.1. Estadísticas descriptivas**

La tabla 1 muestra cada una de las variables utilizadas en el modelo econométrico, junto con la cantidad de observaciones, sus medias, los desvíos estándar y los valores mínimos y máximos.

La primer variable es de tipo cuantitativa y refiere a la utilización de la cuota durante todo el período 1995-2016 (variable dependiente) y toma tanto al grupo de tratamiento (maní) como al grupo de control (tabaco). En este caso se destacan cuarenta y tres observaciones, una menos que en resto de las variables; esto tiene que ver con que no existen datos para el tabaco en el año 2000. La media de esta variable es 62,63%, cuenta con un desvío estándar de 35,78%, un mínimo de 1,67% y un máximo de 100%.

La segunda variable es de tipo cualitativa y dicotómica de tipo SI/NO y refiere a la presencia del maní y el tabaco como “commodities cubiertos” de la “*Farm Bill*”. El número de observaciones es cuarenta y cuatro y la media indica que un 31,8% del total del período estudiado no abarca a estos productos como “commodities cubiertos” de la legislación agrícola de Estados Unidos y un 68,2% si lo hace.

Las siguientes cuatro variables son un conjunto de variables de control. La primera de estas es de tipo cuantitativa y refiere a la variación del PBI de Estados Unidos entre 1995 y 2016, tomando 1994 como año base. El número de observaciones es cuarenta y cuatro, la media de la variación es de 2,42%, el desvío estándar es de 1,68%, el valor mínimo es -2,77% y el valor máximo es 4,68%.

La segunda variable de control, también cuantitativa, es la variación del consumo total de ambos productos entre 1995 y 2016, tomando 1994 como año base. El número de observaciones es cuarenta y cuatro, la media de esta variación es -0,42%, el desvío estándar es 3,99%, el valor mínimo es -8,29% y el valor máximo es 9,4%.

La siguiente variable es de tipo cualitativa y dicotómica de tipo SI/NO y hace referencia a aquellos años, durante el período estudiado, en el que el maní o el tabaco sufrieron sequías que derivaron en pérdidas significativas de las cosechas y una consecuente merma en la producción. El número de observaciones es cuarenta y cuatro y la media indica que en un 30% del período los bienes no experimentaron sequías y en un 70% si lo hicieron.

La última variable, también cualitativa y dicotómica de tipo SI/NO, es la participación de ambos productos en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos. El número de observaciones es cuarenta y cuatro y la media muestra que en un 25% del período los productos no participaron del SGP y en un 75% si lo hicieron.

**Tabla 1. Estadísticas descriptivas**

<i>VARIABLE</i>	<i>OBSERVACIONES</i>	<i>MEDIA</i>	<i>DESVIO ESTANDAR</i>	<i>MINIMO</i>	<i>MAXIMO</i>
UTILIZACION DE LA CUOTA	43	62.63093	35.77848	1.67	100
FARM BILL	44	.3181818	.4711553	0	1
PBI ESTADOS UNIDOS	44	2.419545	1.677084	-2.77	4.68
CONSUMO TOTAL	44	-.0425	3.9863	-8.29	9.4
SEQUIA	44	.2954545	.4615215	0	1
SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS	44	.25	.4380188	0	1

### 3.2. Estimación empírica

En la tabla 2 observamos primero los datos previos a la ley. Estos indican una media de utilización de la cuota para el grupo de control (tabaco) del 79,82% y para el grupo de tratamiento (maní) del 96,65%; la diferencia es entonces de 16,83%, que surge de la resta entre el promedio de utilización de la cuota de maní y el promedio de utilización de la cuota de tabaco. Vemos también que el error estándar de la diferencia es de 14,23 y como el valor “p” es alto (0,245), se puede afirmar que la diferencia entre el grupo de control y el grupo de tratamiento

antes de la ley, no es significativa estadísticamente. Esto significa que, de acuerdo al modelo, la utilización de la cuota de maní y de tabaco con anterioridad a la “*Farm Bill*” de 2002 no presenta una diferencia considerable.

Luego, nos encontramos con los datos posteriores a la ley. Aquí observamos que la media de la utilización de la cuota para el grupo de control es de 62,24% y de 22,5% para el grupo de tratamiento. La diferencia resultante es de -39,74%, que resulta significativa al 5% y cuenta con un error estándar de 16,94.

Finalmente se encuentra el resultado de las diferencias en diferencias, que surge de la resta entre la segunda diferencia analizada y la primera. El valor obtenido es de -56,57, que resulta significativo al 1% y cuenta con un error estándar de 16,6.

También se puede observar un R-cuadrado de 0,64, que indica que mediante el modelo de diferencias en diferencias, la variación de la cuota del grupo de tratamiento (maní) se explica en un 64% por la “*Farm Bill*” del año 2002 y sus variables de control.

**Tabla 2. Estimación empírica**

	<i>VARIABLE</i>	$\beta$
<b>ANTES DE LA LEY</b>	<b>CONTROL</b>	79,82
	<b>TRATAMIENTO</b>	96,65
	<b>DIFERENCIA (TRATAMIENTO-CONTROL)</b>	16,83 (14,23)
<b>DESPUES DE LA LEY</b>	<b>CONTROL</b>	62,24
	<b>TRATAMIENTO</b>	22,5
	<b>DIFERENCIA (TRATAMIENTO-CONTROL)</b>	-39,74 ** (16,94)
<b>RESULTADO</b>	<b>DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS</b>	-56,57 *** (16,6)

“R” cuadrado: 0,64

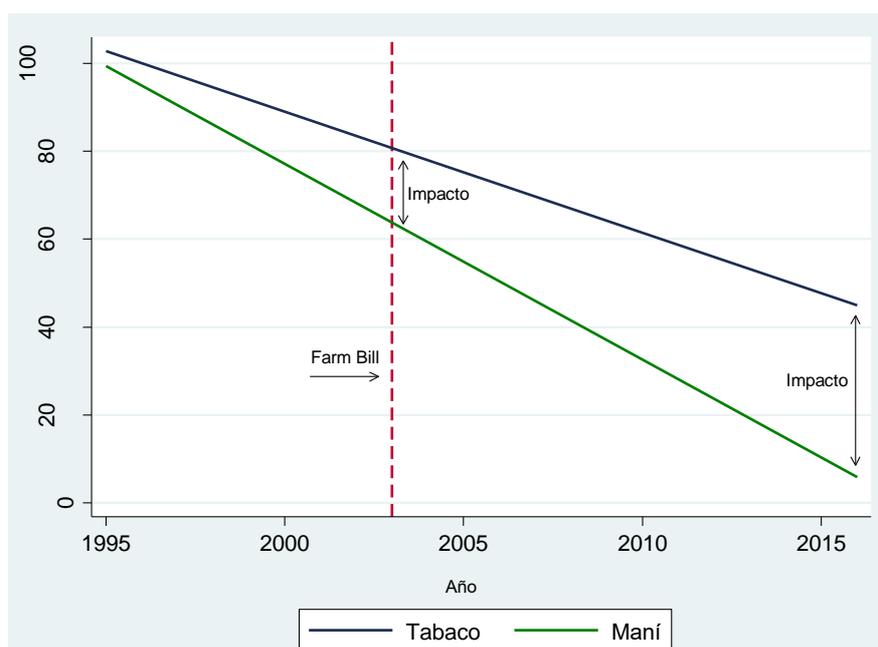
Fuente: Elaboración propia

Nota: \*\* indica significatividad al 95% y \*\*\* al 99%.

Errores estándar entre paréntesis.

La figura 2 refleja el modelo de diferencias en diferencias estimado en el presente estudio. La línea verde representa al grupo de tratamiento (maní) y la línea azul al grupo de control (tabaco). La línea vertical en rojo ilustra el momento a partir del cual la “*Farm Bill*” surte efecto, es decir en 2003, un año después de sancionada. La figura muestra cómo a partir de la sanción de la “*Farm Bill*” del año 2002, la brecha entre las exportaciones argentinas de maní y de tabaco a Estados Unidos se amplía considerablemente. Esto refleja de manera gráfica y resulta útil para observar el impacto que la sanción de la ley tuvo en el grupo de tratamiento.

Figura 2. Estimación por diferencias en diferencias



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agroindustria de Argentina.

Nota 1: La variable del eje de ordenadas está medida en puntos porcentuales.

Nota 2: La línea punteada color rojo indica el inicio de los efectos de la “Farm Bill” del año 2002.

#### Capítulo 4. Discusión y conclusiones

Ante la sanción de la ley agrícola de 2002 en Estados Unidos, llamada “*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*”, el sector agrícola adoptó un carácter más proteccionista, que se reforzó con las dos legislaciones agrícolas subsiguientes: la “*Food, Conservation, and Energy Act of 2008*” y la “*Agriculture Act of 2014*”. Por ello, mediante una evaluación de impacto realizada a través de un modelo de diferencias en diferencias, este trabajo pretendió demostrar que aquella legislación afectó negativamente las exportaciones de maní argentino a Estados Unidos en el período en estudio.

La ayuda interna que brinda Estados Unidos a aquel sector, contemplada por esta legislación, sumado a la dificultad para acceder a sus mercados, obstruyen la exportación de productos primarios de países en vías de desarrollo como el nuestro hacia aquel destino. En el caso del maní, en lo que respecta a la ayuda interna, esto se observa en el hecho de que aquel país otorga cuantiosos subsidios a los productores de maní, que generan una sobreproducción y una caída artificial de los precios internos, dificultando de este modo la entrada de maní importado. Vale aclarar también que si la sobreproducción es significativa puede hacer caer el precio internacional del maní, dado que Estados Unidos es el cuarto productor mundial de este bien agrícola (esto es precisamente lo que sucedió en el año 2017). En cuanto al acceso a los mercados, esto puede verificarse a partir del hecho de que la cuota arancelaria del producto se mantiene sin modificar desde el año 2000, y si se quiere exportar más allá de esa cuota, Estados Unidos aplica una “cresta arancelaria” de 131,8%, número que tampoco se modifica desde el año 2000. Ese valor tan alto configura en realidad una cuota absoluta y no un contingente arancelario.

*En este sentido, el presente trabajo analizó precisamente las variaciones en el nivel de exportaciones de maní argentino a Estados Unidos, determinando que la sanción de la “Farm Bill” del año 2002 (así como también las dos leyes agrícolas que la precedieron) generó efectivamente una caída en las exportaciones a Estados Unidos. Para ello, se realizó un análisis general de la legislación agrícola de Estados Unidos; se describió el clúster manisero argentino; se estudiaron aquellas políticas de la “Farm Bill” que afectan con mayor significancia a nuestras exportaciones de maní y las modificaciones que esas políticas sufrieron con los cambios en la ley, y finalmente se elaboró una evaluación de impacto por medio de un modelo de diferencias en diferencias para estimar de manera cuantitativa las consecuencias de aquella ley en las ventas de maní argentino a aquel destino.*

En relación a las limitaciones que presenta el modelo de diferencias en diferencias para realizar la evaluación de impacto, la principal tiene que ver con que el modelo atribuye a la intervención (en este caso la sanción de la “Farm Bill” de 2002) cualquier diferencia que aparezca entre los grupos de tratamiento y control desde el comienzo de la intervención. Si existen otros factores que afectan a la diferencias de tendencias de ambos grupos, la estimación será inválida o sesgada (Banco Mundial, 2011). Para mitigar este problema, se incorporaron las cuatro variables de control; no obstante cualquier otro factor que afecte al grupo de tratamiento y que no haya sido incorporado al modelo, puede sesgar la evaluación de impacto.

Esta limitación está relacionada con el supuesto de “igualdad de tendencias” con el que opera este modelo. Esto tiene que ver con el hecho de suponer la inexistencia de aquellas diferencias que aparezcan a lo largo del tiempo entre los grupos de tratamiento y el de control, para poder elaborar una estimación válida del contrafactual. Este supuesto implicaría también que en ausencia de la intervención (la ley agrícola en este caso), las diferencias en los resultados entre los grupos de tratamiento y control, deberían evolucionar de manera paralela. O dicho de otra manera, si no existiera la ley, las variaciones en la utilización de la cuota del maní y el tabaco aumentarían o disminuirían al mismo ritmo.

Existen investigaciones similares que intentan desarrollar una evaluación de impacto por medio del modelo de diferencias en diferencias, como lo hizo el presente trabajo. Un ejemplo es un estudio llamado “Promoción de exportaciones en el ámbito público: su impacto en el desempeño exportador a nivel de la firma” (Geldres, Etchebarne y Bustos, 2011), publicado por Academia, Revista Latinoamericana de Administración, que es una publicación semestral del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA) en Bogotá, Colombia. En ese trabajo los autores analizan un instrumento específico de la política de promoción de exportaciones en Chile dirigida a pequeñas y medianas empresas denominada Asistencia de Marketing de Exportación (AME) y cómo es su impacto en el nivel de exportaciones a nivel de la firma. La investigación se llevó a cabo en la región de La Araucanía chilena, los objetos de estudio fueron las empresas regionales exportadoras y el período de estudio es entre 2002 y 2005. La metodología utilizada para realizar la estimación de impacto fue el modelo de diferencias en diferencias, con grupos de control y tratamiento ex ante y ex post.

Un trabajo similar al mencionado anteriormente llamado “*Impact evaluation of national export promotion programs on export firms using contrast groups*” (Geldres y Carrasco, 2016), publicado por el *International Journal of Export Marketing*, amplía la investigación a todos los instrumentos de promoción de exportaciones, no solo el AME, y amplía también el período de estudio de 2002 a 2011. El objeto de estudio son setenta y dos empresas exportadoras regionales de La Araucanía, como en la anterior investigación, y el modelo utilizado para la evaluación de impacto fue también el de diferencias en diferencias.

En Argentina también se encontró un estudio de investigación con la misma metodología aquí presentada. El trabajo se llama “*Innovation Policy and Employment: Evidence from an Impact Evaluation in Argentina*” (Castillo, Maffioli, Rojo y Stucchi, 2011) y fue publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La investigación elabora un modelo cuasi experimental para evaluar los efectos de un programa que pretendía mejorar la innovación y la competitividad en pequeñas y medianas empresas desarrollado por el Ministerio de Trabajo de Argentina, llamado “Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial” (PRE), que estuvo vigente entre 1999 y 2007. El estudio de impacto es realizado mediante el modelo de diferencias en diferencias, con un panel de empresas participantes a las que se evaluó ex ante y ex post, lo mismo que a un grupo de empresas no participantes.

Para concluir, se establece que el actual gobierno argentino debería aprovechar la renovada relación bilateral con Estados Unidos para plantear la posibilidad eventual de que aquel país elimine el contingente arancelario de maní y permita un libre acceso a aquel mercado de este producto, si es posible con arancel cero o con algún tipo de arancel no prohibitivo. La reanudación de las exportaciones de limón argentino a Estados Unidos, así como también el compromiso de aquel país de volver a importar carne vacuna en el corto plazo y las recientes medidas del gobierno argentino para permitir la importación de carne de cerdo de Estados Unidos, son señales que abren una oportunidad para aumentar las exportaciones de maní a un país que si bien es competidor nuestro, no presenta el alto nivel de competitividad que tiene el clúster manisero argentino.

Tanto el “Paquete de Bali” de 2013 como el “Paquete de Nairobi” de 2015 lograron algunos avances para liberalizar el comercio agrícola, pero estos avances resultaron mínimos o nulos en lo que respecta a ayuda interna y acceso a los mercados. De esta manera, los países desarrollados productores de bienes agrícolas continúan teniendo un amplio margen de maniobra para aplicar subsidios a la producción y para utilizar contingentes arancelarios bajo el paraguas de la Organización Mundial de Comercio. No obstante, Argentina y el resto de países exportadores perjudicados deben seguir presionando en marco multilateral de la OMC, para lograr compromisos con el fin de evitar que Estados Unidos continúe subsidiando su sector agrícola como lo hace actualmente.

## Referencias

- American Peanut Council. (s.f). The Peanut Industry. Current Legislation. Recuperado de [www.peanutsusa.com](http://www.peanutsusa.com)
- American Peanut Sheller Association. (2017). [Datos de consumo total de maní]. Recuperado de [www.peanut-shellers.org](http://www.peanut-shellers.org)
- Balbo, G. (2009). La repatriación del Estado y la vuelta al proteccionismo. *Instituto Nacional de Capacitación Política*. Recuperado de [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar)
- Baldwin, R. (2016). The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economics Perspectives*. Volume 30, (1). Recuperado de [www.uam.es](http://www.uam.es)
- Banco Interamericano de Desarrollo (IADB). (2017). La OMC después de Nairobi: el futuro de las negociaciones agrícolas (n° 235). Recuperado de [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

- Banco Mundial. (2016). Tasa arancelaria, aplicada, media simple, todos los productos (%). Recuperado de [www.datos.bancomundial.org/indicador](http://www.datos.bancomundial.org/indicador)
- Barreto Menini, V. (Abril de 2014). El “Paquete de Bali”: ¿un éxito para América Latina? *Fundación Friedrich Ebert (FES)*. Recuperado de [www.fes.org.ar](http://www.fes.org.ar)
- Becker, G. (28 de enero de 2003). Farm Bill and Food Aid Provisions. *Congressional Research Service*, (RS20997). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Becker, G. (31 de mayo de 2002). Farm Commodity Legislation: Chronology, 1933-2002. *Congressional Research Service*, (96-900 ENR). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Blengino, C. (2013). Análisis FODA de las Exportaciones de MANI. *Alimentos Argentinos. Ministerio de Agroindustria*. Recuperado de [www.alimentosargentinos.gob.ar](http://www.alimentosargentinos.gob.ar)
- Blengino, C. (Octubre de 2015). Maní Informe Sectorial N°2. *Alimentos Argentinos. Ministerio de Agroindustria*. Recuperado de [www.alimentosargentinos.gob.ar](http://www.alimentosargentinos.gob.ar)
- Boudreau, C. (20 de julio de 2016). Peanut payouts to charge 2018 farm bill debate. *Politico*. Recuperado de [www.politico.com](http://www.politico.com)
- Brockmeier, M. y Pelikan, J. (2008). Agricultural market Access: A moving target in the WTO negotiations? *Science Direct. Food Policy*, (33). Recuperado de [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)
- Cámara Argentina del Maní (CAM). (2014). Caracterización del Cluster Manisero Argentino. Recuperado de [www.camaradelmani.org.ar](http://www.camaradelmani.org.ar)
- Castillo, V., Maffioli, A., Rojo, S. y Stucchi, R. (2011). Innovation Policy and Employment: Evidence from an Impact Evaluation in Argentina. *Inter-American Development Bank, Science and Technology Division, Social Sector, No. IDB-TN-341*.
- Chang, Ha-Joon, (2004), *Retirar la escalera: La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid, España. Editorial La Catarata
- Chang, Ha-Joon, (2008). *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, naciones pobres*. Madrid, España: Editorial Intermón Oxfam.
- Cobelo, L. (7 de agosto de 2016). El maní argentino, un negocio que mueve US\$800 millones. *Clarín*. Recuperado de [www.clarin.com](http://www.clarin.com)
- Consejería Agroindustrial. (2011). Los debates en el Congreso de Estados Unidos sobre la próxima Ley agrícola. Recuperado de [www.consejeria-usa.org](http://www.consejeria-usa.org)
- Consejería Agroindustrial. (2012). Inusual incremento en las exportaciones de maní a Estados Unidos. Recuperado de [www.consejeria-usa.org](http://www.consejeria-usa.org)
- Consejería Agroindustrial. (2014). Estados Unidos como competidor en los mercados internacionales. Recuperado de [www.consejeria-usa.org](http://www.consejeria-usa.org)

- Consejería Agroindustrial. (2015). Ley Agrícola de los Estados Unidos 2014. Recuperado de [www.consejeria-usa.org](http://www.consejeria-usa.org)
- Consejería Agroindustrial. (2015). Exportaciones argentinas de maní a los Estados Unidos: Cuota arancelaria y cambios en la política de subsidios. Recuperado de [www.consejeria-usa.org](http://www.consejeria-usa.org)
- Consejería Agroindustrial. (2017). Cuota Arancelaria de Maní en Estados Unidos. Recuperado de [www.consejeria-usa.org](http://www.consejeria-usa.org)
- Consejería Agroindustrial. (2017). Cuota Arancelaria de Tabaco en Estados Unidos. Recuperado de [www.consejeria-usa.org](http://www.consejeria-usa.org)
- Dalle, D. y Lavopa, F. (Agosto de 2012). ¿Hay vida después del SGP? *Cátedra OMC FLACSO Argentina*. Recuperado de [www.catedraomc.flacso.org.ar](http://www.catedraomc.flacso.org.ar)
- Diop, N., Beghin, J. y Sewadeh, M. (Marzo de 2004). Groundnut Policies, Global Trade Dynamics, and the Impact of Trade Liberalization. *World Bank Policy Research Working Paper*, (3226). Recuperado de [www.core.ac.uk](http://www.core.ac.uk)
- Dirección de Industria Alimentaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2004). Maní: Breve historia de un cambio exitoso. *Revista Alimentos Argentinos* (N°6) Recuperado de [www.alimentosargentinos.gob.ar](http://www.alimentosargentinos.gob.ar)
- Dohlman, E., Foreman, L. y Da Pra, M. (Noviembre de 2009). The Post-Buyout Experience: Peanut and Tobacco Sectors Adapt to Policy Reform. *Economic Information Bulletin*, (60). Recuperado de [www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)
- Dohlman, E. y Livezey, J. (Octubre de 2005). Peanut Backgrounder. *United States Department of Agriculture (USDA)*, (OCS-05i-01). Recuperado de [www.ers.usda.gov](http://www.ers.usda.gov)
- Español, P. (6 de diciembre de 2015). El doble discurso en comercio internacional. Página 12. Recuperado de [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)
- Fergusson, I., Hanrahan, C., Copper, W. y Langton, J. (10 de febrero de 2005). The Doha Development Agenda: The WTO Framework Agreement. *Congressional Research Service*, (RL32645). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Fernández, D. (Junio de 2017). Mercado de maní. *Ministerio de Agroindustria de Argentina*. Recuperado de [www.agroindustria.gob.ar](http://www.agroindustria.gob.ar)
- Fletcher, S. y Smith, N. (2001). Peanut Trade and the World Trade Organization. *Center for North America Studies (CNAS)*. Leaflet 4. Recuperado de [www.cnas.tamu.edu](http://www.cnas.tamu.edu)
- Freebairn, D.K. (1997). La Ley Agrícola 1996 de Estados Unidos y su desafío a los productos mexicanos. *Revista de Estudios Agrarios*, N° 7. Recuperado de [www.pa.gob.mx](http://www.pa.gob.mx)
- Galperín, C. y Doperto Miguez, I. (Noviembre de 2009). Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?. *Revista del CEI*, (16). Recuperado de [www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)

- Geldres Weiss, V.V., Etchebarne López, M.S. y Bustos Medina, Luis H. (2011). Promoción de exportaciones en el ámbito público: su impacto en el desempeño exportador a nivel de la firma. *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*, 47, 1-17.
- Geldres Weiss, V.V. y Carrasco Roa, Javier.A. (2016). Impact evaluation of national export promotion programs on exports firms using contrast groups. *International Journal of Export Marketing*, 1 (1), 77-95.
- Gertler, P.J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L.B., Vermeersch, C.M.J., (2011), *La evaluación de impacto en la práctica*, Banco Mundial.
- Gosis, P., Soltz, H., Pagnota, E., (2002), *Las relaciones comerciales Argentina-Estados Unidos en el marco de las negociaciones del ALCA*, Buenos Aires: CEPAL.
- Griswold, D., Slivinski, S. y Preble, C. (1 de febrero de 2006). Six Reasons to Kill Farm Subsidies and Trade Barriers. Reason. Recuperado de [www.reason.com](http://www.reason.com)
- Halperin, M. (Enero de 2014). OMC: lo que debería esperarse después de Bali. *Instituto para las negociaciones agrícolas internacionales (FUNDACION INAI)*. Recuperado de [www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar)
- Hanrahan, C. (3 de mayo de 2005). Agriculture in the WTO Doha Round: The Framework Agreement and Next Steps. *Congressional Reserach Service, (RS21905)*. Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Hepburn, J. (24 de febrero de 2016). Una evaluación del Paquete de Agricultura de Nairobi. *International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Volume 17, (1)*. Recuperado de [www.es.ictsd.org](http://www.es.ictsd.org)
- Johnson, R. y Monke, J. (23 de julio de 2014). What is the Farm Bill?. *Congressional Research Service, (RS22131)*. Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Jones, t. (27 de noviembre de 2015). U.S. Should End Its Nutty Subsidy Programs. *Investor's Business Daily*. Recuperado de [www.investors.com](http://www.investors.com)
- Jurenas, R. (8 de agosto de 2002). Peanut Program: Evolution from a Supply Managment to Market Orientation. *Congressional Research Service, (RL30924)*. Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Mace, L. (2015). Protection for Peanuts: Supply, Demand, and Agricultural Support Policies. *Extra Credit Newsletter*. Recuperado de [www.frbatlanta.org](http://www.frbatlanta.org)
- Martinetto, J. (11 de octubre de 2017). “El objetivo que nos ocupa es agregar valor”. *El Economista diario*. Recuperado de [www.economista.com.ar](http://www.economista.com.ar)
- Marzolo, G. (Enero de 2016). Peanuts. *Agricultural Marketing Resource Center (AGMRC)*. Recuperado de [www.agmrc.org](http://www.agmrc.org)
- McArthur, W.C., Grise, V., Doty Jr, H. y Hacklander, D. (Noviembre de 1982). U.S. Peanut Industry. *Economic Research Service. United States Department of Agriculture. Agricultural Economic Report, (493)*. Recuperado de [www.nal.usda.gov](http://www.nal.usda.gov)

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (2014). El proteccionismo de Estados Unidos y su impacto sobre la Argentina. Recuperado de [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (2018). Reincorporación de la Argentina al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Recuperado de [www.cancilleria.gob.ar](http://www.cancilleria.gob.ar)
- Monke, J. (1 de marzo de 2006). Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-Cyclical Payments, and Marketing Loans. *Congressional Research Service*, (RL33271). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Monke, J. (23 de julio de 2008). Farm Commodity Programs in the 2008 Farm Bill. *Congressional Research Service*, (RL34594). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Nava, J.A. (Agosto de 2010). Los subsidios domésticos en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha: ¿Límite a las ayudas o consolidación de las distorsiones? *Revista del CEI*, (18). Recuperado de [www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)
- O'Brien D. (Abril de 2006). World Trade Organization and the Commodity Title of the Next Farm Bill: A Practitioner's View. *National Agricultural Law Center Research*. Recuperado de [www.nationalaglawcenter.org](http://www.nationalaglawcenter.org)
- Orden, D. y Zulauf, C. (11 de junio de 2015). Political Economy of the 2014 Farm Bill. *American Journal of Agricultural Economics*. Volumen 97 (5). Recuperado de [www.academic.oup.com](http://www.academic.oup.com)
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2014). El Paquete de Bali: repercusiones para el comercio y la seguridad alimentaria. INFORMES DE FAO SOBRE LAS POLITICAS COMERCIALES relativas a cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre agricultura (n° 16). Recuperado de [www.fao.org](http://www.fao.org)
- Organización Mundial de Comercio (OMC). (2015). Los Miembros de la OMC logran un Paquete de Nairobi "histórico" para África y para el mundo entero. Recuperado de [www.wto.org](http://www.wto.org)
- Organización Mundial de Comercio (OMC). (2017). Nota informática: Cuestiones relativas a la agricultura. Recuperado de [www.wto.org](http://www.wto.org)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2006). Decoupling: Policy Implications. Recuperado de [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). Evaluation of farm programmes in the 2014 US farm bill: A review of the literature (OCDE Food, Agriculture and Fisheries Papers No.104). Recuperado de <https://www.oecd-ilibrary.org>
- Origlia, G. (7 de enero de 2017). El tesoro cordobés: el maní compite en el mundo y lidera el mercado con calidad Premium y valor agregado. *La Nación*. Recuperado de [www.lanacion.com](http://www.lanacion.com)
- Oxfam International. (2005). Truth or consequences. Why the EU and the USA must reform their subsidies, or pay the Price. *Oxfam Briefing Paper*, (81). Recuperado de [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

- Pérez Llana, C. (Agosto de 2008). La nueva Ley Agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC. *Revista del CEI*, (12). Recuperado de [www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)
- Riaboi, J. (2006). Las mil caras de los subsidios agrícolas: la opción “técnica” que no vio la luz en el ALCA. *Revista del CEI*, (6). Recuperado de [www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar)
- Schnepf, R. (12 de mayo de 2005). Agriculture in the WTO: Policy Commitments Made Under the Agreement on Agriculture. *Congressional Research Service*, (RL32916). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Schnepf, R. (17 de marzo de 2009). Brazil’s WTO Case Against the U.S. Cotton Program: A Brief Overview. *Congressional Research Service*, (RS22187). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Schnepf, R. (18 de septiembre de 2014). Agriculture in the WTO: Rules and Limits on Domestic Support. *Congressional Research Service*, (RS20840). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Schnepf, R. (10 de octubre de 2014). WTO Doha Round: Implications for U.S. Agriculture. *Congressional Research Service*, (RS22927). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Schnepf, R. (22 de abril de 2015). 2014 Farm Bill Provisions and WTO Compliance. *Congressional Research Service*, (R43817). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Schnepf, R. (27 de septiembre de 2016). U.S. Peanut Program and Issues. *Congressional Research Service*, (R44156). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Schnepf, R. y Womach, J. (26 de abril de 2007). Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies in the WTO. *Congressional Research Service*, (RL33697). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México (SAGARPA). (2014). EEUU: Ley Agrícola 2014. Recuperado de [www.sagarpa.gob.mx/](http://www.sagarpa.gob.mx/)
- Secretaría de Economía de México. (2013). Novena Conferencia Ministerial de la OMC (9° CM). Nota explicativa del Paquete de Bali. Recuperado de [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)
- Shields, D. (28 de marzo de 2014). Farm Commodity Provisions in the 2014 Farm Bill. *Congressional Research Service*, (R43448). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Shields, D. (22 de abril de 2014). Crop Insurance Provisions in the 2014 Farm Bill. *Congressional Research Service*, (R43494). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Shields, D. (19 de agosto de 2015). U.S. Peanut Program and Issues. *Congressional Research Service*, (7-5700). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)
- Statista. (2018). Total cigarette consumption in the United States from 1900 to 2015 (in billons). Recuperado de [www.statista.com](http://www.statista.com)
- Smith Pusseto, C. (Marzo de 2003). La Política Comercial de los Estados Unidos. Una Contradicción entre Comercio Libre y Comercio Justo. *Comercio Exterior. Volumen 53*, (3). Recuperado de [www.revistas.bancomext.gob.mx](http://www.revistas.bancomext.gob.mx)

- Stiglitz J. (Julio/Agosto de 2002). La nueva ley agrícola y sus implicaciones para los mercados mundiales. Red del Tercer Mundo. Recuperado de [www.agendaglobal.redtercermundo.org.uy](http://www.agendaglobal.redtercermundo.org.uy)
- Subsecretaría de Mercados Agropecuarios. (2018). Cuota Maní. Recuperado de [www.agroindustria.gob.ar](http://www.agroindustria.gob.ar)
- Subsecretaría de Mercados Agropecuarios. (2018). Cuota Tabaco. Recuperado de [www.agroindustria.gob.ar](http://www.agroindustria.gob.ar)
- Tejeda Rodríguez, A. (3 de junio de 2014). Nueva Farm Bill: ¿quién paga? *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, (1522). Recuperado de [www.bcr.com.ar](http://www.bcr.com.ar)
- U.S. Customs and Border Protection. (2018). Commodity Status Report. Recuperado de [www.cbp.gov](http://www.cbp.gov)
- United States Department of Agriculture. (2007). Tobacco Yearbook. Recuperado de [www.usda.mannlib.cornell.edu](http://www.usda.mannlib.cornell.edu)
- United States Drought Monitor. (2018). Time Series. Recuperado de [www.droughtmonitor.unl.edu](http://www.droughtmonitor.unl.edu)
- United States Joint Economic Committee. (2013). The Economic Contribution of América's Farmers and the Importance of Agricultural Exports. Recuperado de [www.jec.senate.gov](http://www.jec.senate.gov)
- Villalobos V. (Abril de 2014). The Agricultural Act of 2014 (2014 U.S. Farm Bill) and its impact on Agriculture in Latin America and the Caribbean. *Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA)*. Recuperado de [www.iica.int](http://www.iica.int)
- Womach, J. (15 de septiembre de 2000). Agricultural Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments. *Congressional Research Service*, (98-744 ENR). Recuperado de [www.fas.org](http://www.fas.org)