

# GEOPOLÍTICA DE LOS ALIMENTOS

Intereses, actores y posibles respuestas  
del Cono Sur

MARTÍN PIÑEIRO  
GUILLERMO VALLES GALMÉS  
(COORDINADORES)

NICOLÁS ALBERTONI  
MANUEL MARTÍNEZ  
NELSON ILLESCAS  
SOFÍA CLARA PERINI  
AGUSTÍN TEJEDA RODRÍGUEZ  
OSVALDO ROSALES V.  
EUGENIO DÍAZ-BONILLA  
DANIEL POLSKI  
CELINA PENA  
PABLO ELVERDIN  
JULIO NOGUÉS  
CARLOS J. MONETA  
FÉLIX PEÑA

**t**  
teseo

CARI /

COMITÉ ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

**GPS**

GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR  
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTH (GOSIP)



# GEOPOLÍTICA DE LOS ALIMENTOS



# GEOPOLÍTICA DE LOS ALIMENTOS

Intereses, actores y posibles  
respuestas del Cono Sur

Martín Piñeiro  
Guillermo Valles Galmés  
(coordinadores)

Nicolás Albertoni, Manuel Martínez, Nelson Illescas,  
Sofía Clara Perini, Agustín Tejeda Rodríguez, Osvaldo  
Rosales V., Eugenio Díaz-Bonilla, Daniel Polski, Celina  
Pena, Pablo Elverdin, Julio Nogués, Carlos J. Moneta  
y Félix Peña



CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR  
GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE

Geopolítica de los alimentos: intereses, actores y posibles repuestas del Cono Sur / Martín Piñeiro... [et al.]; coordinación general de Martín Piñeiro; Guillermo Valles Galmés. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. 392 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-260-8

1. Geopolítica. 2. Economía. 3. Alimentos. I. Piñeiro, Martín, coord. II. Valles Galmés, Guillermo, coord.

CDD 337.109

© Editorial Teseo, 2020

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: [info@editorialteseocom](mailto:info@editorialteseocom)

[www.editorialteseocom](http://www.editorialteseocom)

ISBN: 9789877232608

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

ExLibrisTeseo 5f9c8afcef923. Sólo para uso personal

# Índice

Prólogo .....	9
Introducción .....	13
<i>Martín Piñeiro</i>	
I. ¿Por qué un análisis de la “geopolítica de los alimentos”? .....	17
<i>Guillermo Valles Galmés</i>	
<b>II. Países que son los principales actores económicos y políticos: sus intereses y posicionamientos .....</b>	<b>27</b>
II. 1. La geopolítica de los alimentos desde la mirada de la política comercial de los EE. UU. ....	29
<i>Nicolás Albertoni y Manuel Martínez</i>	
II. 2. EE. UU.: producción, comercio y negociaciones agrícolas .....	51
<i>Nelson Illescas</i>	
II. 3. Mercosur-China: una relación posible .....	75
<i>Sofía Clara Perini, Agustín Tejeda Rodríguez y Nelson Illescas</i>	
II. 4. El conflicto entre EE. UU. y China. Economía, comercio y hegemonía tecnológica .....	99
<i>Oswaldo Rosales V.</i>	
II. 5. La guerra comercial entre EE. UU. y China y sus impactos sobre el comercio agroindustrial. Algunas reflexiones desde la perspectiva argentina.....	127
<i>Eugenio Díaz-Bonilla</i>	
II. 6. Japón: una visión de la estrategia sobre la seguridad alimentaria y las exportaciones argentinas .....	161
<i>Daniel Polski y Celina Pena</i>	

II. 7. Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea. Una vinculación geopolítica	205
<i>Pablo Elverdin</i>	
II. 8. Reino Unido y el impacto del Brexit sobre el comercio agroindustrial .....	237
<i>Julio Nogués</i>	
II. 9. Notas sobre la geopolítica contemporánea de la India .....	251
<i>Carlos J. Moneta</i>	
III. Evolución e impacto del marco institucional sobre el comercio agroindustrial .....	277
<i>Félix Peña</i>	
IV. Geopolítica de los alimentos. Temas centrales y posible evolución.....	299
<i>Martín Piñeiro</i>	
V. Los países del Mercosur. Opciones y oportunidades en la geopolítica de los alimentos .....	369
<i>Martin Piñeiro</i>	
Sobre los autores.....	383



## Prólogo

Concluida la Guerra Fría, no fueron pocos quienes imaginaron la estabilidad mundial. En el campo de la filosofía política, se soñó en un “fin de la historia” y un afianzamiento de la “pax americana”, más allá del “choque de las civilizaciones”. En el terreno económico, la globalización impulsada por la revolución tecnológica encontró un apalancamiento en la liberalización del comercio, la apertura de las economías y la extensión transfronteriza y global de muchas cadenas de valor. Los *commodities* encontraban “superciclos”, e imaginábamos un nuevo *plateau* para sus precios internacionales. El mundo era chato y el orden mundial, aunque perfectible, era incuestionado: en definitiva, los países en desarrollo crecían a tasas altas y la quimera de un *catch-up* económico y tecnológico era alcanzable. El mundo continuaba convulso, por la propia naturaleza humana, pero el orden mundial podía imaginar una convergencia política y económica hacia el desarrollo de sociedades libres y prósperas, bajo grandes paradigmas compartidos y con un orden institucional basado en la arquitectura de la posguerra de la Segunda Guerra. El viejo pacto transatlántico de Churchill y Roosevelt continuaría trascendiendo su época.

Sin embargo, durante la última década, y en particular el último quinquenio, la geopolítica nos muestra no solo nuevas tensiones, sino, y sobre todo, muy significativas modificaciones en las relaciones internacionales.

Parte de estas turbulencias son la creciente fragilidad y obsolescencia de los organismos multilaterales y otros mecanismos institucionales que hacen a la gobernanza mundial. Poco a poco tomamos conciencia de que estamos entrando en una nueva era de las relaciones internacionales.

En este mundo complejo, el propio concepto de “seguridad nacional” comienza a reformularse reflejando otras preocupaciones que inciden de manera directa en las relaciones internacionales. Las principales, que están en el centro del conflicto entre EE. UU. y China, son de carácter tecnológico, principalmente las vinculadas a la información, digitalización e inteligencia artificial. Sin embargo, otros objetivos estratégicos también se hacen más presentes como componentes importantes en la conformación de las relaciones internacionales, tales como la seguridad alimentaria y las estrategias nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático.

Fue en este contexto en que a principios de 2019 fuimos madurando la idea de que para los países del Mercosur, que son grandes productores de alimentos, era importante analizar y entender las nuevas alianzas y posicionamientos de poder que se están perfilando a nivel global y cómo estas definen y condicionan el ámbito más específico de la geopolítica de los alimentos.

En respuesta a esta convicción, durante el año 2019 organizamos, en el ámbito del CARI y con la colaboración de la red GPS, en la cual los dos participamos, un ciclo de seminarios en los cuales oradores especialistas hicieron una presentación y, posteriormente, prepararon un trabajo escrito. Estos trabajos fueron escritos hacia fines de 2019, y los capítulos IV y V, durante los primeros meses de 2020. En un mundo en el cual los cambios y transformaciones están ocurriendo a gran velocidad, es posible que la información presentada y algunas observaciones que se hacen ya estén superadas por los hechos.

Los trabajos escritos por los distintos autores que contribuyeron al libro son la columna vertebral de este, y queremos agradecer a las personas e instituciones que lo hicieron posible.

En primer lugar, a todos los participantes del ciclo de seminarios por sus contribuciones, y muy especialmente a los autores de los trabajos incluidos en el libro, que están listados en una sección final de la publicación.

Un agradecimiento especial al CARI y a sus funcionarios por el apoyo recibido, al secretario académico Juan Battaleme y al presidente Adalberto Rodríguez Giavarini por su permanente apoyo institucional.

A Horacio Sánchez Caballero, coordinador de la red GPS, por su participación personal y apoyo a las actividades realizadas.

Finalmente, a Karina Romero y Marcelo Iglesias por su colaboración en la preparación y edición del manuscrito.

*Martín Piñeiro*  
*Guillermo Valles*



# Introducción

MARTÍN PIÑEIRO

El acceso a los recursos naturales agrícolas y a la alimentación fue, durante la mayor parte de la evolución de la humanidad, una de las principales preocupaciones tanto de las familias individualmente como de los gobiernos. El acceso a ellos también fue una de las principales causas que llevaron a las conquistas territoriales y a las guerras que las acompañaban.

Con el paso del tiempo y el desarrollo económico, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, la humanidad logró extraordinarios aumentos de la productividad agrícola. Un capítulo central de esta historia fue la Revolución Verde, implementada a partir de la década del 70, que logró aumentar los rindes por hectárea en la producción del trigo y el arroz, los dos principales cultivos en la alimentación humana. Este éxito de la ciencia permitió disminuir los índices de inseguridad alimentaria a nivel mundial de una manera extraordinaria.

No obstante ello, el aumento poblacional y el desarrollo económico logrado en muchas regiones del mundo, especialmente en Asia, aumentó la brecha geográfica entre la demanda de alimentos y la capacidad para producirlos. Esta brecha dio lugar a un aumento significativo del comercio internacional de alimentos y la creciente separación entre los países que son grandes importadores de alimentos y los que son exportadores. Esta dinámica fue creando también un ensamblado de intereses económicos y necesidades alimentarias y, consecuentemente, posicionamientos internacionales más variados y complejos. En cierta forma, fue dando lugar al afianzamiento de la geopolítica de los alimentos.

En años recientes, otras preocupaciones y ambiciones, con una fuerte relevancia política, como el cambio climático y el uso del agua, fueron complicando aún más la agenda internacional relacionada con el uso de los recursos naturales agrícolas y la producción de alimentos.

Esta agenda compleja y diversa en la cual la seguridad alimentaria sigue siendo una preocupación central, especialmente en los países que tienen dificultades objetivas para lograr su autoabastecimiento, es un pilar central en las relaciones internacionales actuales. La pandemia del covid-19 le introduce una urgencia especial.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el comercio agrícola se desarrolló bajo el paraguas multilateral del acuerdo del GATT primero, y luego, con la creación de la OMC en 1995. En estos ámbitos institucionales, se definieron reglas generales y mecanismos para la resolución de controversias que, con dificultades y disensos, dieron un cierto orden al comercio y también proveyeron un marco de contención para los acuerdos bilaterales y regionales que fueron elementos centrales del comercio internacional agrícola.

Estas tres tendencias, la creciente diferenciación de países entre productores e importadores netos de alimentos, la emergencia de nuevos temas vinculados a la agricultura como el cambio climático y el reciente debilitamiento del multilateralismo y de los organismos que lo tutelan están dando lugar a la emergencia de un comercio agrícola más complejo y contestatario. En este contexto se afianza una profundización de los disensos y conflictos comerciales entre países, lo que le da una nueva vida a la geopolítica de los alimentos.

Este libro intenta contribuir al análisis de la geopolítica de los alimentos y su posible evolución como un primer elemento para reflexionar sobre las opciones y oportunidades que los países del Mercosur tienen para lograr una inserción internacional inteligente, a partir del pleno

aprovechamiento del potencial que tienen en el comercio internacional a partir de la competitividad internacional de su agroindustria.

El libro consta de cinco capítulos. En el capítulo I Guillermo Valles plantea y desarrolla la pregunta: ¿por qué la geopolítica de los alimentos? El foco central es dar un marco conceptual para analizar los principales temas y dilemas que es necesario considerar en relación con la geopolítica de los alimentos.

El capítulo II, que es el núcleo central del libro, presenta trabajos preparados por diversos autores en los cuales analizan la situación productiva y comercial y los intereses geopolíticos de los países que son los principales actores en la geopolítica de los alimentos. También se considera con especial atención el reciente conflicto comercial entre los EE. UU. y China.

El capítulo III presenta un análisis realizado por Félix Peña sobre el marco institucional del comercio y su relación con la geopolítica de los alimentos.

Por su parte, el capítulo IV, desarrollado por Martín Piñeiro, está enfocado, en una primera parte, a describir algunos elementos centrales de la geopolítica global actual, su posible evolución y los caminos que están abiertos para la conformación de un mundo multipolar. En su segunda parte identifica y caracteriza a los países que son los principales participantes en el comercio alimentario y consecuentemente son los principales actores en la geopolítica de los alimentos. Con base en esta caracterización, el autor sugiere los intereses y posibles posicionamientos que dichos países han tenido y tendrán en el futuro y, a partir de ellos, construye las características principales y particulares de la geopolítica de los alimentos.

Finalmente, el capítulo V analiza el papel y las opciones y oportunidades que los países del Mercosur tienen para participar plenamente, y en función de sus intereses particulares, en la geopolítica de los alimentos.





# I. ¿Por qué un análisis de la “geopolítica de los alimentos”?

GUILLERMO VALLES GALMÉS

Fue hace poco más de dos años que Martín Piñeiro me propuso coordinar con él una serie de conferencias y mesas redondas para discutir, en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), la geopolítica de los alimentos. Se trataba de aunar los esfuerzos analíticos del Grupo de Países Productores del Sur, red de instituciones privadas y analistas del comercio agrícola que ambos integramos, a los de la institución que con augusta trayectoria ha velado en Buenos Aires por comprender el entorno internacional y muchas veces –a mi personal juicio– contribuir a mantener el rumbo exterior de la república.

Desde el inicio mismo, detecté una suerte de ambivalencia en el título que le habíamos dado a nuestra línea de trabajo. Quienes estaban más cercanos, por profesión o educación, a la disciplina de las relaciones internacionales se preguntaban en qué medida el hilo conductor de las conferencias guardaba vínculo con los conceptos del sueco Rudolf Kjellén, de Frederick Ratzel o de Harold Mackinder y la teoría del Heartland<sup>1</sup>, en qué medida el análisis que nos proponíamos con Martín presuponía una teoría general de la relaciones internacionales según la cual una conducta de política exterior tendría un determinismo o sino geográfico, basado en el acceso nacional a los alimentos y su producción, sobre una base territorial o espacio de dominio exclusivo. En el otro extremo, quienes provenían

---

<sup>1</sup> Este punto fue formalmente analizado en la informada exposición de Carlos Moneta.

de otros sectores, profesiones o formación académica se preguntaban, con cierto dejo de extrañeza, sobre el propio término “geopolítica”. Me parece que no fueron pocos los amigos que dudaron sobre el uso de este y pensaron que esta denominación podría tener un dejo de esnobismo, para nombrar lo que simplemente era un examen de la política de producción y abastecimiento de alimentos en el campo internacional. Es interesante observar que, si acaso hubo de nuestra parte alguna afectación, dio paso ahora a una locución de uso vulgar: a veinticuatro meses de emprendida esta aventura, uno de los términos más utilizados hoy por la prensa y que más aparece en cualquier conversación medianamente ilustrada (a parte del vocablo “pandemia”) es justamente “la geopolítica”.

Creo que lo que nos motivó a hacer esto, que en realidad es un mapeo general e ilustrado de la política de los principales actores del comercio internacional de agroalimentos, fue esencialmente el deseo de hacer una contribución modesta al pensamiento estratégico de los cuatro países que componen nuestra red: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¿Por qué esa necesidad? Pues bien, por varias razones que intentaré brevemente desarrollar en este capítulo introductorio, pero que en mi opinión esencialmente pasan por dos presupuestos: a) la visión de nuestros cuatro países como bioeconomías está aún en ciernes y, por paradójico que parezca, no ha logrado al interno de nuestras sociedades una centralidad política y cultural que contribuya a concebir un nuevo modelo nacional de desarrollo, basado en una desprejuiciada y *aggiornada*<sup>2</sup> apreciación del “agro”, como el gran motor para el crecimiento de la productividad,

---

<sup>2</sup> Creo que es imperativo realizar o *aggiornar* un estudio sistemático y profundo sobre los prejuicios de orden político, social y cultural que distancian campo y ciudad, consumidor y productor, historia y realidad y que en definitiva contribuyen a la pérdida de un tiempo histórico, en función de visiones vinculadas al pasado. Las responsabilidades son compartidas y colectivas.

la innovación, el empleo y también una plataforma para el posicionamiento internacional de los cuatro países, y b) la evidencia de que existen cambios en la estructuración del poder a nivel internacional. Estos movimientos son tectónicos, en el sentido de bruscos, profundos, inevitables y de amplios efectos sobre las estructuras existentes. Estos cambios nos plantean una carrera contrarreloj para asumir, mancomunadamente y a favor del progreso de nuestra región, una renovada visión sobre nuestro rol fundamental en la producción mundial de alimentos, entre otros productos y servicios derivados de la transformación de la biomasa. En pocas palabras: los agroalimentos como motor del desarrollo nacional, de integración regional y de inserción internacional exitosa.

## **I.1. Explorando el ángulo geopolítico**

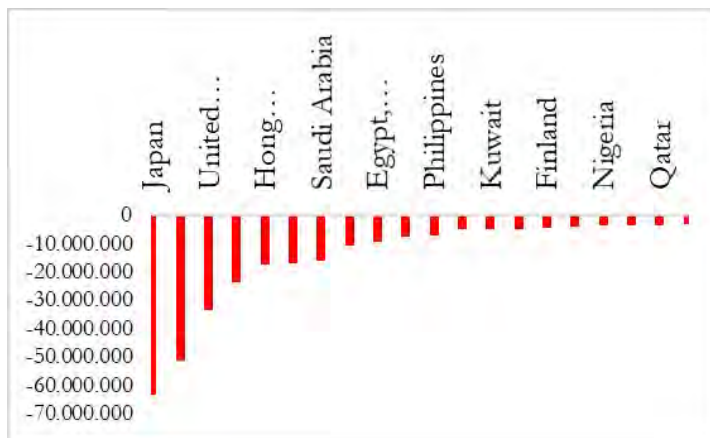
Hay al menos cuatro argumentos que explican por qué abordar la dimensión de geografía-política en un análisis que de otra forma se reduciría a los aspectos económicos y agronómicos de la producción de alimentos.

En primer lugar, los actores del comercio agroalimentario. Si bien todos los países del mundo, literalmente, son a la vez exportadores e importadores de alimentos, mirando el mapa global hay dos características a tener en cuenta: la primera es que los grandes jugadores son apenas un puñado; algo más del 50 % del comercio internacional de alimentos se concentra entre la Unión Europea, EE. UU. y China, que representan el 26 % de la población mundial.

En segundo lugar, la gran mayoría de los principales países importadores *netos* de alimentos se encuentran ubicados en el centro mismo de algún espacio sujeto a tensiones de carácter político-diplomático o directamente militar,

por lo cual la percepción de dichos Estados sobre su seguridad alimentaria puede ser particularmente sensible y, en todo caso, constituye un objetivo estratégico.

**Gráfico 1: Principales importadores netos de alimentos (2018 en miles de USD)**



Elaboración propia con base en WITS- World Bank UNCTAD.

Un segundo elemento geopolítico a considerar es la dinámica poblacional global, que va a cambiar la demografía del mundo en 30 años y continuará así hasta fines del presente siglo.

Si bien el crecimiento anual de la población ha venido declinando en los últimos 50 años y la tasa de fertilidad ha caído de 4,5 en 1968 a 2,5 en 2015, se estima que la población mundial para el año 2050 aumentará aproximadamente un 28 % sobre la cifra de 2018 y llegará a 9,7 mil millones. Pero no solo el crecimiento es relevante, sino la dinámica poblacional; en particular, la evolución de la edad promedio, el nivel de ingresos y el grado de urbanización

de la población mundial. Hace 40 años, cerca del 60 % de la población vivía en áreas rurales. Dentro de 30 años, solo el 33 % de la población estará asentada en un medio rural y tanto las implicaciones directas para la agricultura, como los cambios aparejados en el acceso a alimento y la composición de la dieta serán muy importantes.

En suma, se estima que la producción de fibras, alimentos y combustibles de base agrícola deberán aumentar en un 50 % para responder al crecimiento poblacional. ¿Es este un desafío inalcanzable? Ciertamente no, la población se duplicó y la producción agrícola se triplicó entre 1960 y 2015. La Revolución Verde tecnológica aumentó la productividad y el período fue testigo de un notable proceso de industrialización y globalización de la alimentación y la agricultura.

Sin embargo, existen tres aspectos que efectivamente constituyen motivo de preocupación ante una mayor carga poblacional y una consecuente mayor demanda de alimentos como la mencionada: en primer lugar, el hambre y la desnutrición son persistentes en muchas partes del mundo, y la buena tasa de progreso que mantuvimos hasta el año 2016 no será suficiente para erradicar el hambre para 2030, y ni siquiera para 2050. Ya comenzaba a presentarse un retroceso, producto del escaso crecimiento económico previo a la pandemia, más aún ahora ante la recesión histórica que tenemos por delante. Al mismo tiempo, viene dándose un incremento asombroso en la prevalencia de sobrepeso y obesidad en todo el mundo. En tercer lugar, la expansión de la producción de alimentos y el crecimiento económico a menudo han tenido un alto costo para el medio ambiente natural, y en consecuencia los aumentos de producción y productividad tendrán que llevarse bajo un nuevo paradigma de sostenibilidad ambiental y social.

En suma: la seguridad alimentaria, en un contexto de crecimiento y cambio demográfico como el descrito y ante la profunda crisis económica de los próximos años, no es

tan solo un imperativo ético, sino también un desafío político para la seguridad, a nivel tanto nacional, como internacional.

El tercer elemento con impacto geopolítico y relevancia en la producción de alimentos lo constituye el cambio climático y la evidencia de su aceleración. La respuesta al cambio climático conlleva una triple tensión política producto de la falta de consenso en cuanto las estrategias de adaptación y mitigación, la ausencia de acuerdo en cuanto a la distribución de responsabilidades y costos en la “descarbonización de la economía”, y por último un aumento significativo de la presión internacional en la defensa de los recursos naturales disponibles y la competencia por ellos, en particular los suelos, el agua dulce y las forestas naturales.

En cuarto lugar, cabe mencionar el notorio cambio en el contexto internacional, habido en el último lustro. Este es determinante para comprender el funcionamiento del sistema agroalimentario, asentado en una creciente globalización.

El entorno está hoy caracterizado por una mayor presencia de la política de poder y el unilateralismo en el sistema internacional, en contraposición a la cooperación internacional y el multilateralismo, prevalecientes desde 1947 a veces como realidad y otras veces, al menos, como aspiración. Este factor es el que explica, más que ninguno, la referencia creciente y laxa a “la geopolítica” y lo que nos llevó a considerar las corrientes de producción y comercio de alimentos bajo esta óptica.

De un mundo kantiano que aspiraba, por aproximaciones sucesivas, a la utopía de la paz perfecta, el fiel de la balanza se inclina ahora a un mundo hostil basado en la fuerza nacional, del que la tiene y la puede ejercer. La norma jurídica, siempre vulnerable en el ámbito internacional, por la falta de coerción posible, se hace más débil en estos tiempos. El deber-ser, cede ante los hechos y el supuesto pragmatismo de líderes populistas.

Las explicaciones para el retorno al nacionalismo económico son variadas y complejas, y suele hacerse referencia al enfrentamiento entre China y EE. UU. y sus ecos planetarios. Hay quienes se refieren a este conflicto como una competencia tecnológica, que comienza por el 5G y se traslada a todos los terrenos donde se está dando la cuádruple revolución de las TIC, la nanotecnología, la biogénesis y la robótica. Otros, como el profesor G. Allison<sup>3</sup>, ven una nueva manifestación de la “Trampa de Tucídides”, según la cual el crecimiento rápido de una nación que desafía al poder hegemónico existente conlleva un conflicto que la mayoría de las veces termina siendo de carácter bélico. Esparta y Atenas en la época del padre de la historia, EE. UU. y China hoy. No deja de resultar paradójico y no exento de consecuencias que esta relación de tensión se da entre el principal productor mundial y el principal importador neto de alimentos.

Pero la erosión del multilateralismo no tiene una causa o responsable único. Más allá de la posición americana respecto de las normas y pactos internacionales que desde 1945 había construido y de las que ahora se distancia (ONU, OTAN, OMC, etc.), es necesario recordar que muchas de estas organizaciones internacionales comenzaban ya desde hace tiempo a encontrar sus límites y presentar desafíos profundos de legitimidad, de organización y de efectividad operativa.

La aparición autoconvocada del G20, como emanación del G7 financiero, no fue demasiado auspiciosa, luego del inicial éxito en contribuir durante la crisis financiera del 2008. En la OMC, por su parte, las fallas se sentían desde hace años, y no solo en el sistema de solución de diferencias, sino en la falta de notificación y transparencia de la

---

<sup>3</sup> Graham Allison, *Destinados a la guerra. ¿Pueden Estados Unidos y China eludir la trampa de Tucídides?*

política comercial de grandes países comerciantes, como China e India, para una mejor administración de los acuerdos existentes.

La OMC en su función legislativa, si bien en 2016 logró un importante avance con la prohibición final de los subsidios a las exportaciones agrícolas, mostró falta de efectividad para acompañar normativamente el desarrollo tecnológico y la mayor presencia económica y comercial de múltiples actores del mundo en desarrollo. Se fue así relegando a la institución a una posición relativamente marginal a la que tuviera entre 1995 y 2010. Los escasos avances normativos, como los habidos en materia del Acuerdo de Facilitación de Comercio en 2016, generaron un *soft-law*, no sujeto a la jurisdicción obligatoria de los órganos de solución de controversias, y plantean obligaciones seleccionables y sujetas a condiciones de los miembros. Una suerte de menú *à la carte*.

Quizás, en fin, estemos enfrentados no solo a una aceleración de la revolución tecnológica a la que se hace difícil alcanzar desde la administración y el gobierno. Tal vez, como lo plantea el economista Dani Rodrick, estemos enfrentándonos a un trilema de difícil resolución entre la hiperglobalización, el Estado nacional y la democracia política<sup>4</sup>.

Analizar el punto requeriría una línea de trabajo diferente a la que nos hemos propuesto, y, cualquiera fuera el caso, es natural imaginar que la recuperación económica mundial nos dejará un mundo de mucha mayor intervención estatal, producto de los rescates de la producción y apoyo al consumo que, naturalmente, los gobiernos ya han encarado. Esta respuesta conlleva necesariamente la cuestión de las asimetrías y las fricciones, entre aquellos Estados con recursos financieros para hacerlo y quienes no disponen de tales espacios de política. Es previsible de cualquier

---

<sup>4</sup> Dani Rodrick, *La paradoja de la globalización. La democracia y el futuro de la economía mundial*.



forma que las tendencias nacionalistas, precedentes a la crisis sanitaria y económica, se acentúen. Si así fuera, el sistema agroalimentario mundial funcionará con mayores desvíos de comercio provocados por fallas ya no de mercado, sino de la política.

Asimismo, como se ha visto siempre, luego de las grandes crisis surgirá un nuevo orden, asentado en una nueva gobernanza y nuevas o renovadas instituciones. La construcción paulatina de dicha gobernanza requerirá a nuestras sociedades y nuestros líderes un protagonismo atento e implicará un buen conocimiento de la economía política subyacente. Esto requerirá, a su turno, de una mayor inteligencia de la geopolítica, en este caso de los alimentos.



**II. Países  
que son los principales  
actores económicos  
y políticos: sus intereses  
y posicionamientos**



## II. 1. La geopolítica de los alimentos desde la mirada de la política comercial de los EE. UU.

NICOLÁS ALBERTONI<sup>1</sup> Y MANUEL MARTÍNEZ<sup>2</sup>

### 1. Introducción

Este capítulo se concentra en la geopolítica de los alimentos desde la mirada de la política comercial de EE. UU. Si bien otros capítulos de este libro ponen especial énfasis en las tensiones comerciales entre EE. UU. y China, este capítulo pone foco especialmente en la evolución de la política comercial del país norteamericano desde la crisis financiera global de 2008 (CFG) y cuál ha sido su impacto en los sectores agropecuarios principalmente de América Latina. Para cumplir con dicho objetivo, el capítulo realiza, en primer lugar, un breve mapeo descriptivo del sector agropecuario de los EE. UU. resaltando sus principales características y sectores de interés desde un punto de vista doméstico e internacional. Un segundo apartado del capítulo se concentra específicamente en la política comercial de EE. UU., sus impactos a nivel general y en especial en el sector agrícola. Además de un análisis a nivel global, se pone especial atención en el impacto que la política estadounidense ha tenido en determinados países de América Latina. Aquí también se

- 
- <sup>1</sup> Investigador del laboratorio de Economía Política y Seguridad de la Universidad del Sur de California, donde realiza un doctorado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Profesor de la Universidad Católica del Uruguay.
  - <sup>2</sup> Master candidate en Integración y Comercio Internacional en la Universidad de Montevideo, Licenciado en Negocios Internacionales e Integración por la Universidad Católica del Uruguay.

subrayan algunos apuntes relacionados al sector agrícola y las tensiones comerciales entre EE. UU. y China. Un último apartado se concentra en un análisis sobre la situación política de EE. UU., la política comercial y la agricultura. Finalmente, concluimos con algunas reflexiones finales.

## 2. Un mapeo descriptivo del sector agropecuario de los EE. UU.<sup>3</sup>

Si se toma la composición general del producto bruto de EE. UU., el sector agropecuario representa aproximadamente el 1 %, el sector industrial, el 19 %, y el sector de servicios, el 80 %<sup>4</sup>. Asimismo, si al sector agropecuario se le suman las industrias anexas, la participación asciende al 4,5 % en el valor agregado del PIB nominal<sup>5</sup>.

Por otra parte, si se analiza la producción agropecuaria y el porcentaje con el que cada estado contribuye a la producción de EE. UU. (tomando valor percibido), los 10 principales productores agropecuarios son: California (14 %), Iowa (7 %), Texas (6 %), Nebraska (6 %), Minesota (5 %), Illinois (4 %), Kansas (4 %), Carolina del Norte (3 %), Wisconsin (3 %), e Indiana (3 %). El restante 45 % corresponde a lo producido por los demás estados del país. Por otra parte, los 10 principales productos agropecuarios que generaron mayores ingresos en los últimos años son: ganado vacuno

<sup>3</sup> Toda esta sección se basa en datos y análisis cualitativo presentado por el USDA en su portal oficial: <https://bit.ly/2D5eIIw> (último acceso: abril de 2019).

<sup>4</sup> World Bank Data y CIA *Factbook*, datos para 2018.

<sup>5</sup> El 4,5 % se compone de una participación del 0,8 % para las granjas; un 1,4 % para alimentos, bebidas y productos de tabaco; un 1,9 % para establecimientos de servicio de alimentos y bebidas; 0,2 % en textiles y prendas de vestir de cuero; y una participación del 0,2 % para actividades forestales, de pesca y relacionadas. Ver Department of Commerce, Gross Domestic Product by Industry Accounts, Value Added by Industry as a Percentage of Gross Domestic Product, *Bureau of Economic Analysis*, enero de 2015: <https://bit.ly/32NIEOX>.

y terneros (18 %), maíz (12 %), soja (10 %), productos lácteos (10 %), pollos de engorde (8 %), cultivos diversos (7 %), cerdos (6 %), trigo (2 %), huevos de gallina (2 %), y pelusa de algodón (12 %). El restante 23 % corresponde a otros productos producidos en el país (USDA, 2017).

Otro factor relevante para comprender la importancia del sector agropecuario de EE. UU. es la comparación de los ingresos de los hogares agrícolas con los ingresos de otros sectores. Tomando datos del USDA, desde mediados de la década de 1990, el ingreso medio de los hogares agrícolas de los EE. UU. ha superado al de los hogares no agrícolas<sup>6</sup>. Proyecciones para 2019 muestran que el ingreso promedio de los hogares agrícolas alcanzaría los USD 78 987 (anuales). En términos nominales, ese nivel de ingreso representa un aumento del 3,6 % comparado con 2018<sup>7</sup>. El ingreso medio total de los hogares agrícolas de los EE. UU. aumenta de forma constante entre 2010-2014, alcanzando un estimado de USD 81 637 en 2014 en términos nominales. Luego cayó un 6 % en 2015 y se ha mantenido casi de forma constante hasta 2018<sup>8</sup>.

Otro componente vinculado al sector agroalimentario de EE. UU. sobre el que el USDA ha puesto especial énfasis en sus recientes estudios es el consumo nacional de carne de res. En este sentido, se señala que, si bien el consumo total per cápita de alimentos ha aumentado en EE. UU. desde 1970, actualmente se consume menos carne per cápita que en los años 70 u 80<sup>9</sup>.

Finalmente, otro dato relacionado a la economía doméstica del sector agrícola (no solo en EE. UU., sino a nivel global) es la migración “campo-ciudad”, aspecto que

---

<sup>6</sup> ERS, *Farm Household Well-being*, <https://bit.ly/39lCuGU>.

<sup>7</sup> Ajustados a la inflación, este aumento es de 1,9 %.

<sup>8</sup> ERS, *Farm Household Well-being*, <https://bit.ly/2CYknLa>.

<sup>9</sup> Por datos específicos sobre la disponibilidad y consumo de alimentos ajustada, véase el sistema de datos de consumo de alimentos de ERS (per cápita), el cual proporciona datos sobre más de 200 alimentos en la dieta estadounidense: <https://bit.ly/30HbX2R>.

muchas regiones agrícolas del mundo ven hoy como un desafío dado la reducción de la mano de obra en dichas zonas. Datos del USDA muestran que las pérdidas de población en zonas agrícolas anuales promediaron 48 000 entre 2010-2011 y 2014-2015. Este promedio se redujo a 15 000 personas en 2015-2016. Y entre julio de 2016 y julio de 2017, el promedio de movilidad volvió a aumentar a 33 000 personas<sup>10</sup>.

## 2.1 El comercio internacional y el sector agrícola de los EE. UU.

En 2018, las exportaciones agrícolas del país rondaron los 140 mil millones de dólares, lo que significó un aumento del 1 % al valor exportado el año anterior. En gran parte, este magro crecimiento se explica por la reducción de las exportaciones de soja a Asia. Por otra parte, las importaciones crecieron en 2018 y se ubicaron en los USD 129 mil millones, lo que significó un 6% de crecimiento con respecto a 2017. En términos generales, tal como muestran los datos del USDA relacionados al comercio internacional agrícola, las importaciones de alimentos han crecido a un ritmo más rápido que las exportaciones desde 2016. El siguiente cuadro muestra cuál ha sido la evolución del comercio exterior del sector agrícola entre 2000 y 2019<sup>11</sup>.

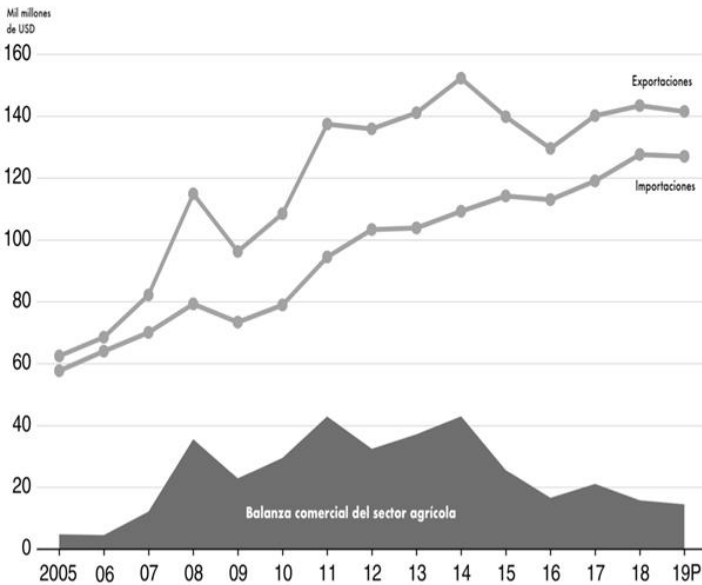
---

<sup>10</sup> Para ver un análisis estadístico detallado sobre las tendencias demográficas en áreas agrícolas, véase: <https://bit.ly/2OSvmbU>.

<sup>11</sup> USDA, <https://bit.ly/3hS9Kcg>.



Gráfico 1: Comercio exterior del sector agrícola de EE. UU. (2005-2019)



Nota: P = proyección.

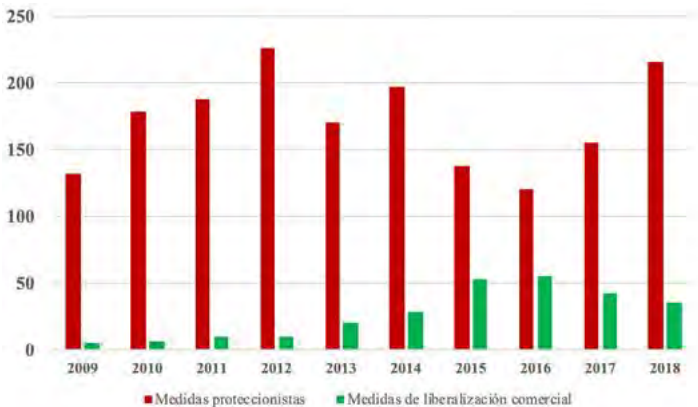
Fuente: Adaptado por los autores con base en USDA, Economic Research Service y US Department of Commerce.

El comercio exterior es un elemento esencial para el sector, dado que las exportaciones agrícolas representan más del 20 % dentro del volumen total producido. En la última década, los principales productos de exportación agrícola en términos de valor han sido los productos a granel, que incluyen la soja, el maíz y el trigo. Las principales exportaciones estadounidenses de productos de alto valor incluyen alimentos y forrajes, carne de res y ternera (fresca o congelada) y almendras.

### 3. Sobre la política comercial de EE. UU., su impacto general y en especial en el sector agrícola

Si se analiza el perfil de la política comercial implementada por EE. UU. a nivel global en los últimos años, se puede ver que ha sido claramente más proteccionista que aperturista. El siguiente gráfico, tomando datos de Global Trade Alert (GTA), muestra el número total de medidas proteccionistas y de liberalización implementadas por EE. UU. para todos los sectores de la economía. Una característica importante de GTA es que no solamente incluye medidas arancelarias, sino también no arancelarias. La siguiente gráfica muestra cuál ha sido la evolución de medidas comerciales implantadas por EE. UU. entre 2009 y 2018<sup>12</sup>.

Gráfico 2: Evolución de medidas comerciales implantadas por EE. UU.



Fuente: elaborado por los autores con base en datos de Global Trade Alert (GTA), 2018.

<sup>12</sup> Al referirnos a medidas comerciales, nos referimos tanto a medidas arancelarias como no arancelarias. Ver clasificación UN MAST: <https://bit.ly/2WRxRiV>.

Los siguientes cuadros muestran cuáles han sido los principales países a los que la política comercial de EE. UU. ha impactado, positivamente en el caso de medidas de liberalización comercial y negativamente en el caso de medidas proteccionistas. De los gráficos se desprende que Brasil y México fueron los dos países latinoamericanos con mayor nivel de impacto, ya sea por política de liberalización o proteccionista. Argentina ocupa el lugar 32 de los países más afectados por medidas proteccionistas implementadas por EE. UU. entre 2009-2018. Por otra parte, un 1,39 % del total de medidas implementadas por EE. UU. impactaron a Argentina, a Paraguay, un 0,08 %, y a Uruguay, un 0,37 %.

Vale resaltar que, dada la forma en que GTA reporta los datos, cuando se observa que Argentina es uno de los países más afectados, a lo que se está haciendo referencia es a medidas estadounidenses que podrían tener un impacto sobre las exportaciones argentinas, aun cuando no están expresamente dirigidas contra este país. A modo de ejemplo, en 2018, EE. UU. introdujo cuotas de importación para ciertos productos de acero de Argentina y Brasil. En ese caso, los datos contabilizan esta medida como proteccionista y como el impacto fue hacia Argentina y Brasil<sup>13</sup>. Distintos son los casos, por ejemplo, de China, país al que los EE. UU. han dirigido una batería de aranceles con el único propósito de gravar las exportaciones de dicho país asiático<sup>14</sup>, como veremos más adelante.

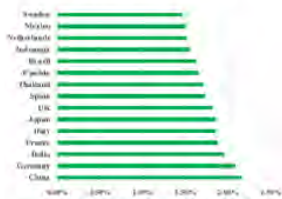
---

<sup>13</sup> Véase: <https://bit.ly/2OMq0ii>.

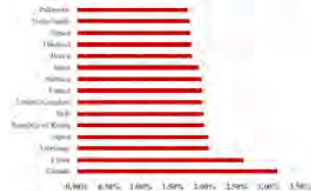
<sup>14</sup> Véase, por ejemplo: <https://bit.ly/39tYxLJ>

**Gráfico 3: Países impactados (positivamente) por medidas de liberalización comercial y (negativamente) por medidas proteccionistas implementadas por EE. UU. (2009-2018)**

**A. Los 15 principales mercados afectados (positivamente) por medidas de liberalización**



**B. Los 15 principales mercados afectados (negativamente) por medidas proteccionistas**

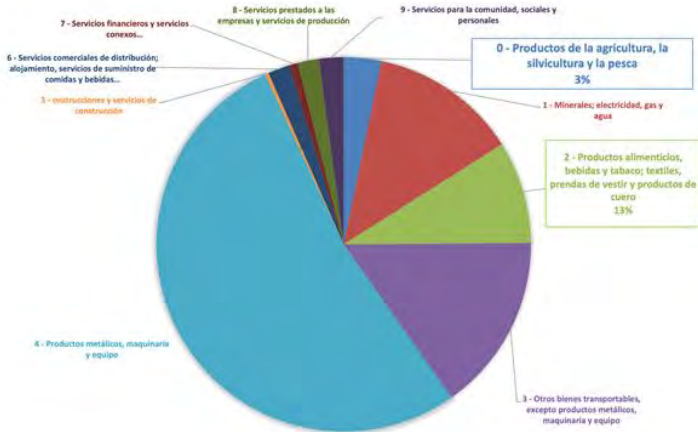


Fuente: elaborado por los autores en base datos de GTA entre 2009-2018.

Por otra parte, si se analiza el nivel de protección por sector, se observa que los sectores 0 (productos de la agricultura y otros) y 2 (productos alimenticios y otros), que son de especial interés para este estudio, no han sido de los más protegidos por EE. UU. entre 2009 y 2018. Concretamente, los productos de la agricultura, la silvicultura y la pesca representan un 3 % del total de políticas proteccionistas implementadas por EE. UU., y el sector 2 de productos alimenticios, bebidas y tabaco, textiles y otros representan un 13 %<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Para este análisis, al referirnos al sector agroalimentario utilizamos la Clasificación Central de Productos (CPC) Versión 2.1 a nivel de 3 dígitos. Concretamente, para este análisis se utilizaron todos los productos comprendidos dentro de la sección “0 – Productos de la agricultura, la silvicultura y la pesca”. Ver Clasificación Central de Productos (CPC), <https://bit.ly/3fYcOCI>.

**Gráfico 4: Nivel de protección comercial de EE. UU. por sector entre 2009-2018**



Fuente: elaborado por los autores con base en datos de GTA entre 2009-2018 (utilizando la clasificación CPC para la división de sectores).

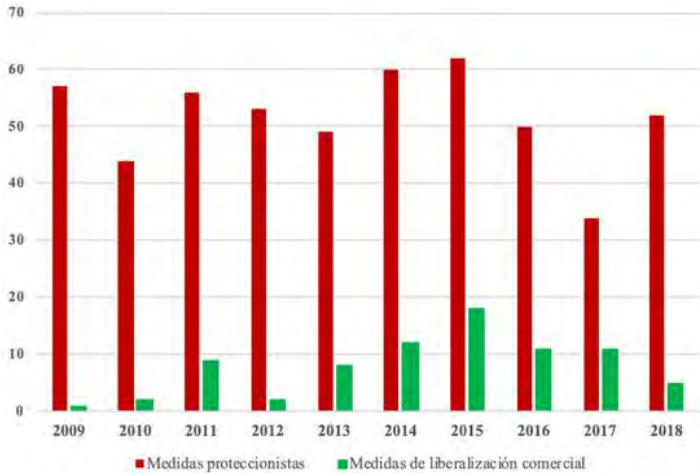
### 3.1 La política comercial de EE. UU. y su impacto en determinados países de América Latina

Este apartado realiza un análisis desagregado sobre el perfil de la política comercial de EE. UU. y su impacto en Argentina y Brasil. De esta forma, se busca distinguir qué proporción de dichas políticas podrían estar directa o indirectamente afectando al sector agrícola de ambos mercados.

#### *El caso de Argentina*

El gráfico 5 muestra las medidas comerciales implementadas por EE. UU. que han afectado, entre otros países, a Argentina. Como se puede apreciar, las medidas proteccionistas son considerablemente mayores a las medidas de liberalización comercial.

**Gráfico 5: Evolución de medidas comerciales implantadas por EE. UU. que afectan a Argentina (2009-2018)**



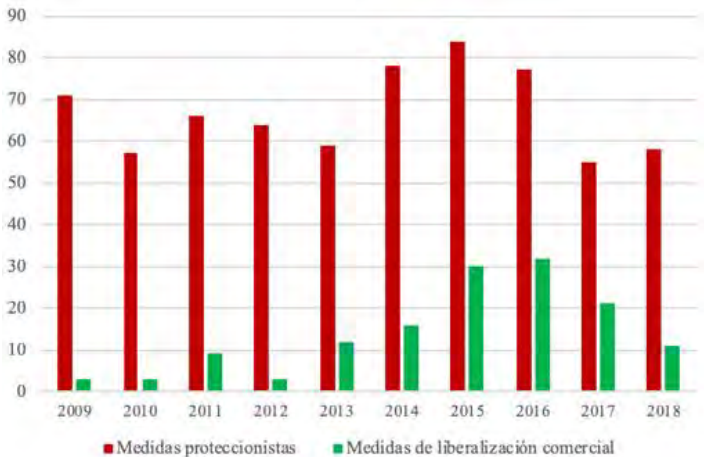
Fuente: elaborado por los autores con base en datos de GTA.

Dentro del total de políticas implementadas por EE. UU. que han afectado a Argentina, el 3% afectaron a productos de agricultura, la silvicultura y la pesca. Si desagregamos ese 3 % que representa el sector que incluye los productos de agricultura, la silvicultura y la pesca, se observa que el subsector más afectado es el de las hortalizas (012) en un 29 %. Finalmente, dentro del 8 % que representan los productos alimenticios, bebidas y tabaco, los subsectores más afectados han sido conservas y preparados de pescado (212), frutas y nueces preparadas y conservadas (214), y otros productos lácteos (222) (GTA, 2018).

### El caso de Brasil

El gráfico 6 muestra que, de forma similar al caso de Argentina, la proporción de medidas comerciales proteccionistas implementadas por EE. UU. que han afectado a Brasil es considerablemente mayor a las medidas de liberalización comercial.

**Gráfico 6: Evolución de medidas comerciales implantadas por EE. UU. que afectan a Brasil**



Fuente: elaborado por los autores en base datos de GTA hasta 2018.

Dentro del total de políticas implementadas por EE. UU. que han afectado a Brasil, el 2 % afectaron a productos de agricultura, la silvicultura y la pesca, y un 6 %, a productos alimenticios, bebidas y tabaco. Si analizamos ese 2 % que representa el sector que incluye a los productos agrícolas, la silvicultura y la pesca, se puede ver que entre los subsectores más afectados están los crustáceos, sin congelar, ostras otros moluscos e invertebrados acuáticos,

vivos, frescos o refrigerados (042), cereales (011) y frutas y frutos secos (013). Finalmente, si desagregamos el 6 % que representan los productos alimenticios, bebidas y tabaco, se encuentra que los subsectores más afectados han sido conservas y preparados de pescado (212) y frutas y nueces preparadas y conservadas (214)

### *Sobre el tipo de política comercial que afecta a Brasil y Argentina*

Un último elemento que es importante señalar es que el tipo de política comercial implementado por EE. UU., y que ha impactado en los países analizados, no ha sido únicamente arancelaria, sino también medidas no arancelarias tales como subsidios y restricciones de contratación pública, tal como lo muestra el cuadro 1.

**Cuadro 1: Principales instrumentos de política comercial implementados por EE. UU. 2009-2018 que más han afectado a Argentina y Brasil**

Argentina	Brasil
1. Subsidios (L). 2. Restricciones de contratación pública (M). 3. Arancel a las Importaciones. 4. Medidas de inversión relacionadas con el comercio (I). 5. Medidas de control de precios, incluidos los impuestos y cargos adicionales (F).	1. Subsidios (L). 2. Restricciones de contratación pública (M). 3. Medidas de inversión relacionadas con el comercio (I). 4. Arancel a las importaciones (arancel). 5. Medidas proteccionistas de contingencia comercial ( <i>antidumping</i> ) (D).

Fuente: elaborado por los autores con base en datos de GTA e Intracen.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Por más información sobre cada uno de estos instrumentos de política comercial, ver: <https://bit.ly/39oYktq>.



*El sector agrícola y la guerra comercial*<sup>17</sup>

Tal como lo resaltan otros capítulos de este libro, las crecientes tensiones comerciales entre EE. UU. y China han impactado fuertemente en el mercado agrícola estadounidense y del mundo. De hecho, EE. UU. ha estado proveyendo subsidios extraordinarios a sus agricultores, para compensar sus pérdidas en el mercado chino. A fines de 2018, el gobierno confirmó unos USD 12 mil millones en ayuda a los agricultores por la pérdida de ventas al mercado asiático. El USDA confirmó que a febrero de 2019 ya había destinado USD 7,7 mil millones del monto total prometido. Información del USDA actualizada a fines de mayo de 2019 muestra que el gobierno de EE. UU. estaba cerca de presentar un nuevo paquete de ayuda para los agricultores afectados por la disputa comercial. En una señal por demás ambigua, en mayo de 2019, desde el USDA se señaló que

los agricultores deben continuar tomando sus decisiones de siembra y producción teniendo en cuenta las señales actuales del mercado, en lugar de tener alguna expectativa de cómo podría ser o no un programa de mitigación del comercio, basado en una historia de los medios<sup>18</sup>.

Estas tendencias generan la inquietud de que los montos de los subsidios otorgados a productores agropecuarios puedan superar en el futuro los niveles comprometidos para con la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>19</sup>, lo que colocaría a Estados Unidos en una situación compleja. De suceder esto, se habilitaría la vía para ser cuestionado

---

<sup>17</sup> Este apartado se basa en el informe realizado por Reuters, *U.S. farm country reels from the trade war* (publicado en febrero de 2019), <https://tmsnrt.rs/2ZRFwQf>.

<sup>18</sup> Financial Times, "US close to unveiling aid for farmers hit by China trade war" (publicado en mayo de 2019), <https://on.ft.com/30AkXa8>.

<sup>19</sup> Ver WTO, *The WTO Agreements Series Agriculture*, texto completo en: <https://bit.ly/39kLxYT>.

ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, y atenerse a represalias de sus contrapartes comerciales. Análisis recientes sobre esta temática subrayan<sup>20</sup>:

En el marco de las tensiones comerciales con China, que ha tenido a los productos agrícolas entre los principales afectados, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) anunció paquetes de ayuda adicionales a los tradicionalmente otorgados por la “Farm Bill” –legislación negociada cada cinco años que define la política pública agrícola, la más reciente cubre el periodo 2019-2023– con el fin de compensar las pérdidas sufridas por los agricultores resultado del conflicto comercial. Mientras que en 2018 las ayudas totalizaron los USD 12 mil millones<sup>21</sup>, este año se ha anunciado que alcanzarían los USD 16 mil millones. [...] Las próximas notificaciones<sup>22</sup> deberán incorporar estas medidas, se podría suponer que los montos serán mayores a los históricamente otorgados. Tomando el caso de la soja como ejemplo de subsidio a un producto específico –y el principal producto afectado por el conflicto comercial– en 2016 se otorgaron ayudas por un valor de USD 1 200 millones aproximadamente. Pero con un volumen de producción valuado en más de USD 40 mil millones, tal ayuda fue catalogada como de minimis. Manteniendo dichos valores para 2018, se podría suponer que los USD 3 700 millones otorgados a la soja a través del paquete de ayuda compensatorio (por la guerra comercial), sumados a los montos de ayuda específica mencionados, se superaría el porcentaje requerido para considerarse de minimis, y, por ende, debería ser considerado para el cálculo del MGA.

---

<sup>20</sup> Albertoni, N.; N. Illescas, *The other face of the trade war*. Publicado en Global Americans en julio de 2019, texto completo en: <https://bit.ly/3jD23Z4>.

<sup>21</sup> Ver Pamuk, H.; C. Prentice (2019) “New Trump aid plan for U.S. farmers seen mirroring 2018 package”. Publicado en Reuters en mayo de 2019, texto completo en <https://reut.rs/2ZWz0I5>.

<sup>22</sup> Swanson, A., “Trump Gives Farmers \$16 Billion in Aid Amid Prolonger China Trade War”. Publicado en *The New York Times* en mayo de 2019, texto completo en <https://nyti.ms/32PkHa8>.

Si bien desde la administración Trump se sugiere que estos desembolsos no son únicamente por la tensión comercial, sino también por otros aspectos relacionados a las vulnerabilidades típicas de los sectores agrícolas, es posible imaginar que desde el gobierno se podría estar utilizando estos mecanismos como una medida estratégica que contribuya con la visión del gobierno de reposicionar el comercio estadounidense buscando que este no tenga una “competencia desleal” con el comercio chino.

#### **4. Un mapeo de la situación política de EE. UU., la política comercial y la agricultura**

La realidad política actual de EE. UU. puede tener un impacto muy importante en cómo serán las tendencias relacionadas al comercio y el sector agrícola en los próximos años. En primer lugar, el Congreso de los EE. UU. tiene una influencia muy relevante en la política comercial y agrícola del país. Por eso es importante comprender su estructura y funcionamiento. Segundo, resulta significativo entender el rol que tiene el Congreso en los acuerdos comerciales. Finalmente, este apartado realiza unos apuntes relacionados a las elecciones a concretarse en 2020 y el peso que puede tener el giro ideológico que han tenido los votantes sobre la política comercial del país.

##### **4.1 Sobre el rol del Congreso en política comercial y en especial de los alimentos**

El Poder Legislativo de EE. UU. se compone de la Cámara Baja (en adelante, Cámara), con 435 miembros, y el Senado, con 100 miembros. Es importante resaltar que los miembros de la Cámara son electos cada dos años y representan a

distritos (hay un representante por distrito)<sup>23</sup>. Por otra parte, los senadores son electos por términos de 6 años y representan a los 50 estados con representación en el Senado. Cada estado tiene dos senadores. Asimismo, cada dos años, aproximadamente 30 asientos del Senado participan de una elección. Una vez que un senador es elegido, su banca se mantiene por seis años. El Senado tiene entre sus principales cometidos la aprobación del gabinete presidencial, la elección de los jueces de la Suprema Corte y la ratificación de acuerdos internacionales. Es en este órgano donde se da, en mayor medida, el debate parlamentario acerca de la política comercial del país.

Los comités del congreso ocupan un lugar muy importante en el diseño de las leyes, ya que es en ellos donde se dan los primeros debates antes de ingresar al debate en el pleno de ambas cámaras. Hay Comités específicos de la Cámara y del Senado y otros que tienen participación de ambas cámaras. No hay un proceso claro de la asignación a comités a cada legislador, ya que este punto no está establecido en la Constitución, pero normalmente es el *Speaker of the House*, el presidente del Senado en común acuerdo con los líderes de cada partido, quien asigna los legisladores a los comités.

La Constitución brinda al Congreso de los EE. UU. la autoridad de regular la política comercial del país, por ejemplo, mediante la implementación de aranceles o la aprobación de acuerdos comerciales. Esta es una singularidad importante de los EE. UU. Históricamente, la política comercial se refiere a aranceles, y estos son parte de la política tributaria que maneja, casi con exclusividad, el Congreso. De allí que la cuestión de “la autorización”

---

<sup>23</sup> Se habla de que los padres fundadores vieron este mecanismo de elección como el más apropiado para que la Cámara sea una cercana a las personas (“*Closest to the people*”). Ver, por ejemplo, Farrand, M. (1937) ed. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Rev. ed. 4 vols. New Haven y Londres: Yale University Press; y USHR Constitutional Qualifications, <https://bit.ly/3jGddMH>.

al presidente a negociar acuerdos o aplicar impuestos de importación sea un debate perenne entre ambos poderes del Estado.

Por esta razón, los comités que, precisamente, tienen mayor implicancia en la política comercial son: en la Cámara, el comité de Ways and Mean; y en el Senado, el Comité de Finanzas. Concretamente el Subcomité de Comercio<sup>24</sup> dentro de Ways and Mean en la Cámara y el Subcomité de Comercio Internacional, Aduanas y Competitividad Global dentro del Comité de Finanzas del Senado son los ámbitos donde se abordan los debates sobre comercio.

### *El Congreso y los acuerdos comerciales*

Los acuerdos comerciales se debaten a través de un proceso legislativo que involucra tanto a la Cámara como al Senado. Asimismo, los tratados son aprobados por el Senado, con una mayoría de dos tercios. Normalmente, bajo las reglas legislativas tradicionales, los miembros de la Cámara y el Senado pueden sugerir modificaciones a un proyecto de ley, ya sea en los comités o en el pleno. Esto incluye a los acuerdos comerciales, haciendo que el texto de un acuerdo pueda ser modificado por el Congreso y por tanto volverse a negociar.

Por las razones constitucionales anteriormente citadas, y buscando facilitar el proceso legislativo en temas relacionados a la política comercial, se creó en 1975 la figura de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA por su sigla en inglés o *Fast Track*)<sup>25</sup>. El actual TPA se aprobó en 2015 y tenía vigencia hasta abril de 2018. En marzo de 2018, el

---

<sup>24</sup> Ver Comité de Ways and Mean del HR: <https://bit.ly/3jwwL5T>.

<sup>25</sup> El TPA se promulgó el 1 de enero de 1975, conforme a la Ley de Comercio de 1974, se utilizó para promulgar los acuerdos alcanzados en la Ronda de Tokio de 1979 en el marco del GATT. Ver Congress Research Service (2019). *Trade Promotion Authority (TPA)*, <https://bit.ly/3hAPnA5>. Este instrumento busca evitar un proceso casi interminable de debate parlamentario en la ratificación de iniciativas presidenciales, denominado *filibustering*.

presidente solicitó la extensión del TPA hasta julio de 2021. Dado que el Congreso no promulgó una “resolución de desaprobarción” dentro de los 60 días que tenía para hacerlo, el actual TPA sigue vigente hasta julio de 2021. A través del TPA, el Congreso delega la negociación comercial al Poder Ejecutivo y, una vez que el acuerdo es firmado, el Congreso puede votar a favor o en contra para la ratificación del texto, pero no modificarlo.

#### 4.2 Algunos apuntes sobre la elección presidencial de 2020

A mayo de 2019, existen, confirmados, 21 candidatos a la presidencia por el Partido Demócrata y 2 por el Partido Republicano. De todos los candidatos, solamente tres han señalado al comercio internacional entre sus temas prioritarios de campaña. Estos son: Donald Trump (republicano), William Weld (republicano)<sup>26</sup> y Tim Ryan (demócrata). El primero y el último han insistido en continuar renegociando acuerdos comerciales para que estos sean “de mayor beneficio” para EE. UU. Por otra parte, William Weld, de continuar su carrera a la presidencia –y no tener mayores confrontaciones con Trump–, podría tener un rol importante en un próximo gobierno de ser republicano, al ser uno de los dos únicos candidatos de este partido. Sin embargo, ha insistido en una política comercial mucho más aperturista de la que plantea Trump. Weld se basaría en una lógica de apertura comercial típicamente republicana<sup>27</sup>. De los 21 candidatos demócratas confirmados hasta el momento, quien lidera las encuestas (actualizadas a septiembre de 2019) es Joe Biden<sup>28</sup>. Con Biden como candidato demócrata en la elección presidencial, el comercio podría tener un rol

---

<sup>26</sup> Exgobernadora de Massachusetts (1991-1997).

<sup>27</sup> Ver The New York Times, “Who’s Running for President in 2020?” (mayo, 2019), <https://nyti.ms/30F36Po>.

<sup>28</sup> Ver “USC Dornsife/L.A. Times poll shows Joe Biden leading the 2020 Democratic field”, <https://bit.ly/3jsVvvX>.

más protagonista, ya que ha sido un tema importante en la presidencia de Barack Obama, en la que Biden fue vicepresidente. En el caso en que Sanders sea el favorito en la interna demócrata, se podría dar (como sucedió en 2016) una “lógica de los extremos”, en la que la visión política de Sanders y Trump puede asimilarse más allá de que uno se definía como socialista y otro como conservador. Ambos podrían tener una visión proteccionista del comercio, lo que podría seguir aumentando las tendencias que se han visto en los últimos años.

De cualquier manera, la economía de EE. UU. está en uno de sus mejores momentos desde la década del 60. La tasa de desempleo a abril de 2019 alcanzó un 3,6 %. Desde diciembre de 1969, EE. UU. no tenía una tasa tan baja como esta.

### 4.3 Una nota sobre el giro ideológico de los partidos sobre la política comercial

Finalmente, no es menor resaltar el giro ideológico de los partidos políticos en EE. UU. en relación con la política comercial<sup>29</sup>. Diversos estudios sobre el diseño de la política comercial han buscado comprender la relación que existe entre los partidos y sus posiciones ideológicas, la forma de gobierno y las reglas electorales con el diseño de la política comercial<sup>30</sup>. En términos generales, estos estudios han encontrado que las ideologías sí importan al momento de buscar comprender las preferencias relacionadas al comercio internacional de los partidos políticos. Concretamente Milner y Judkins (2004) muestran que los partidos de derecha son más proclives a tomar posturas para promover el libre comercio que los de izquierda. Por otra parte, señalan

<sup>29</sup> Este apartado se basa en Albertoni, N. (próximo en 2019) *Uruguay como solución*. Montevideo: Penguin Random House.

<sup>30</sup> Ver, por ejemplo, Milner Helen V., y Benjamin Judkins (2004). “Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There A Left-Right Divide on Trade Policy?”. *International Studies Quarterly* 48 (marzo): 95-120.

que la globalización ha impactado tanto en la naturaleza como en el alcance del debate interno de los países acerca de la inserción internacional<sup>31</sup>.

Esta agenda de estudio está siendo muy debatida actualmente ya que el foco no debería estar solamente puesto en una visión binaria entre izquierda y derecha. Líderes de tipo populista (provenientes tanto de visiones de izquierda como de derecha) vienen pregonando una agenda nacionalista de la economía, que se basa en una visión proteccionista del comercio<sup>32</sup>. Y esto explica en gran medida por qué en Estados Unidos –donde tradicionalmente el Partido Republicano fue más abierto al libre comercio que el Partido Demócrata–, hoy, tras la aparición de Donald Trump en el escenario político, las preferencias hacia el comercio se han invertido<sup>33</sup>. Por ejemplo, un análisis de Dylan Matthews (2018) para *Vox*, tomando datos de *Pew Research Center*, muestra que la visión acerca del comercio viene teniendo giros importantes mucho antes que la elección de 2016, más allá de que esta haya sido la instancia en que se consolidó la diferencia de enfoques sobre los beneficios del comercio. En 2008 fue la última instancia en que los republicanos mostraban tener una visión positiva sobre la apertura comercial. Vale recordar que, en la elección de 2008, Barack Obama tuvo como uno de sus temas de campaña la renegociación del NAFTA (cosa que no pudo cumplir durante sus dos mandatos). De 2009 a la fecha, los demócratas pasan

---

<sup>31</sup> Este estudio examina 25 países desarrollados desde 1945 hasta 1998 para ver cómo sus partidos han presentado sus posturas relacionadas a la política comercial.

<sup>32</sup> Ver, por ejemplo, Van der Waal, J., & De Koster, W. (2018). "Populism and support for protectionism: The relevance of opposition to trade openness for leftist and rightist populist voting in The Netherlands". *Political studies*, 66(3), 560-576.

<sup>33</sup> Véase Matthews, Dylan (2018). "Trump has changed how Americans think about politics". *Vox* (30 de enero de 2018), recuperado de <https://bit.ly/2OPQtdv>.



a superar a los republicanos en una visión positiva acerca del comercio. Solamente se volvieron a encontrar durante la elección de 2016 en opinión pública sobre este tema<sup>34</sup>.

Finalmente, un dato llamativo es que la visión general de los ciudadanos de EE. UU. acerca del comercio sigue siendo positiva. Una encuesta de Gallup realizada en febrero de 2017 muestra que un 72 % de los estadounidenses ve el comercio exterior como una oportunidad para el crecimiento económico<sup>35</sup>.

## 5. Reflexiones finales

El sector agropecuario de EE. UU. sigue teniendo un importante peso político en el país. Las recientes dinámicas de la política comercial, como las tensiones entre EE. UU. y China, parecen impactar de forma directa en este sector, en el corto plazo. El apoyo financiero que hoy recibe el sector agrícola como compensación de los efectos de la política comercial del país es algo que, si bien hoy no está en el eje del debate, debe ser analizado con atención en los próximos meses.

Más allá de los datos descriptivos antes analizados, el punto central radica en observar que el sector agropecuario de EE. UU. es un ejemplo claro del cambio estructural que puede tener la política comercial del país en los próximos

---

<sup>34</sup> Matthews, D. (2018). "Polls Show Americans Are Closer to Democrats than Donald Trump on Immigration". *Vox*.

<sup>35</sup> Para ver más detalles sobre esta encuesta de Gallup, véase: Gallup, *In US, Record-High 72% See Foreign Trade as Opportunity* (publicada en febrero de 2017), <https://bit.ly/3fVZIGi>. Ante la interrogante de cómo puede explicarse que Trump ganara la elección con una posición tan fuerte en contra del libre comercio, cuando la tendencia de opinión pública acerca de este tema parece ir hacia la posición contraria, vale recordar que Trump ganó la elección sin "mayoría popular", sino que con mayoría del colegio electoral. Si se analizan números de opinión pública con detenimiento, es justamente en los Estados en los que ganó Trump donde la visión anticomercio más ha crecido.

años. Como la literatura de la política comercial ha demostrado, es muy difícil pensar que esos mecanismos de compensación hoy implementados se eliminen una vez que el conflicto termine, si es que esto sucede en algún momento. Menos aun considerando que en 2020 hay elecciones presidenciales. Es decir, una vez que estos mecanismos de protección se implementan, resulta muy difícil desmantelarlos en los futuros gobiernos. De aquí que el logro político de parte del sector agropecuario parezca claro: solo será posible eliminar las compensaciones cuando China y los competidores con los que Trump está en conflicto tengan un “comercio justo” hacia EE. UU. Un logro tan general como difícil de alcanzarse.

Como se ha mencionado, si bien no existen números recientes sobre el impacto que tendrán las últimas partidas de apoyo, es de esperar que el porcentaje actual se acerque al de los años 90. Por eso, al momento de negociar acuerdos, EE. UU. podría pasar a tener un perfil comercial similar al de la Unión Europea y sus medidas de apoyo al sector agrícola. Estas nuevas dinámicas son un duro golpe al sistema multilateral del comercio, que ya se encontraba debilitado. Recomponer esta tendencia podría llevar décadas.

## **II. 2. EE. UU.: producción, comercio y negociaciones agrícolas**

NELSON ILLESCAS

### **Producción y política agrícola de Estados Unidos**

#### **Producción agrícola**

Estados Unidos es el mayor productor del mundo en una amplia gama de productos agrícolas, como soja, maíz o carne bovina y aviar, y ocupa el tercer lugar en carne porcina y algodón. De esta forma, la evolución de su producción tiene una considerable influencia en los precios mundiales de muchos productos básicos. A pesar de tener un importante mercado interno, gran parte de la actividad agrícola está muy orientada a la exportación, en particular de productos como soja, maíz, trigo, algodón y pollos, en los que resulta el principal exportador mundial de la mayoría de ellos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> WT/TPR/S/382/Rev.1 27 de marzo de 2019. OMC.

**Cuadro 1: Producción y comercio de determinados productos básicos en los EE. UU. y a nivel mundial, 2010-2019. Miles de toneladas, salvo indicación en contrario**

Campana de comercialización		2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019
<b>Maiz</b>										
Producción	Estados Unidos	315.618	312.789	273.192	351.272	361.091	345.506	384.778	370.960	370.514
	% del total mundial	37,8	35,1	31,3	35,3	35,3	35,5	35,7	35,9	34,9
Exportaciones	Estados Unidos	46.508	39.096	18.545	48.790	47.421	48.229	58.270	60.963	59.693
	% del total mundial	50,8	33,4	19,4	37,1	33,3	40,3	36,4	41,3	37,4
<b>Trigo</b>										
Producción	Estados Unidos	58.868	54.244	61.298	58.105	55.147	56.117	62.833	47.371	51.078
	% del total mundial	9,1	7,8	9,3	8,1	7,6	7,6	8,4	6,2	7,0
Exportaciones	Estados Unidos	35.147	28.606	27.544	32.012	23.523	21.168	28.602	24.524	27.896
	% del total mundial	26,4	18,1	19,9	19,3	14,3	12,2	15,6	13,4	15,2
<b>Algodón (en miles de balas de 480 libras)</b>										
Producción	Estados Unidos	18.102	15.573	17.314	12.909	16.319	12.888	17.170	20.923	19.235
	% del total mundial	15,4	12,2	14,0	10,7	13,7	13,4	16,1	16,9	16,0
Exportaciones	Estados Unidos	14.376	11.714	13.026	10.530	11.246	9.153	14.917	15.847	15.500
	% del total mundial	41,2	25,5	28,0	25,8	31,7	26,2	39,6	38,8	37,0
<b>Habas de soja, semillas oleaginosas</b>										
Producción	Estados Unidos	90.663	84.291	82.791	91.389	106.878	106.857	116.920	119.518	124.808
	% del total mundial	34,3	35,1	30,8	32,3	33,4	33,9	33,6	35,5	34,0
Exportaciones	Estados Unidos	40.959	37.186	36.129	44.594	50.136	52.870	58.960	57.425	56.064
	% del total mundial	44,7	40,5	36,0	39,6	39,7	39,9	40,0	37,4	35,5
	<b>Año civil</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Carne de vaca y de ternera</b>										
Producción	Estados Unidos	12.034	11.978	11.845	11.751	11.075	10.817	11.507	11.938	12.601
	% del total mundial	20,3	20,3	19,9	19,4	18,2	18,1	19,0	19,4	20,0
Exportaciones	Estados Unidos	1.043	1.263	1.112	1.174	1.167	1.028	1.159	1.298	1.372
	% del total mundial	13,4	15,7	13,6	12,7	11,7	10,7	12,3	13,0	13,1
<b>Carne de aves de corral</b>										
Producción	Estados Unidos	16.563	16.694	16.621	16.976	17.306	17.971	18.262	18.696	19.004
	% del total mundial	21,2	20,6	19,9	20,1	19,9	20,2	20,5	20,6	20,6
Exportaciones	Estados Unidos	3.067	3.165	3.299	3.332	3.310	2.867	3.014	3.075	3.152
	% del total mundial	34,4	33,0	32,7	32,4	31,6	27,9	28,2	27,9	28,0

Fuente: Examen de las Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. Estados Unidos. Revisión. 27 de marzo de 2019. WT/TPR/S/382/Rev.1.

Esta relevancia en el comercio mundial explica que, cada vez que el país toma decisiones de política que afectan la producción o el comercio de estos bienes, sus impactos trasciendan sus fronteras.

## Farm Bill

Con motivo de la crisis económica que sobrevino a partir de la caída de la bolsa de valores de Nueva York en octubre de 1929, Estados Unidos comenzó a implementar una serie de programas de subsidios para sus productores agrícolas. Vale mencionar que, entre 1929 y 1932, los precios de los productos agrícolas disminuyeron en más de un 50 %, lo que causó, en conjunto con costos crecientes, una significativa caída en la rentabilidad del sector<sup>2</sup>.

Como parte del *New Deal* de Franklin Roosevelt, surgió en 1933 la ley llamada *Agricultural Adjustment Act*. Esta norma creó diversos mecanismos de apoyo a los productores agrícolas, como programas de sostenimiento de los precios y pagos directos, y se establecieron controles de oferta para aliviar la problemática derivada de la sobreproducción. Sus objetivos eran abastecer de los productos necesarios al país, al tiempo que se garantizaba un determinado nivel de precios a los productores, cuyos ingresos habían disminuido en comparación con los de las actividades urbanas.

Desde ese entonces, la actividad agrícola ha estado fuertemente vinculada a una activa política gubernamental, encarnada principalmente en la Farm Bill. Y aproximadamente cada cinco años el Congreso aprueba una nueva ley con el objeto de renovar los programas de ayudas, aunque incorporando nuevos objetivos a lo largo de los años, en función de nuevos desafíos que enfrenta el sector.

---

<sup>2</sup> "Nueva Farm Bill: ¿Quién paga?". Fundación INAI, 2014, <https://bit.ly/3fVlwBD>.

Cuadro 2: Evolución de la Farm Bill

Década	Objetivo central
1930	Apoyo a la producción cerealera.
1940	Inclusión de medidas contracíclicas.
1950	Apoyo a la producción láctea.
1960	Generalización de los programas de ayudas.
1970	Inclusión de los cupones de alimentos.
1980	Agrega el concepto de "seguridad alimentaria".
1990	Globalización de la legislación.
2000-2010	Inclusión de un capítulo sobre bioenergía.

Fuente: Fundación INAI, 2014.

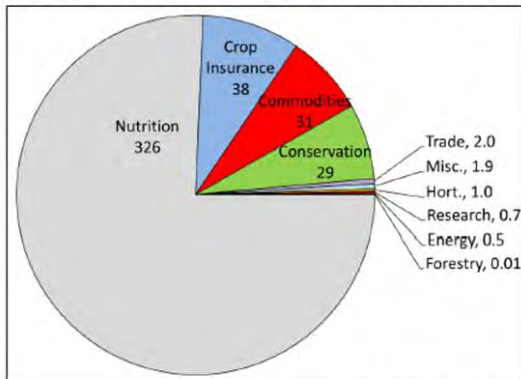
Con dichas actualizaciones, se fueron incorporando nuevos objetivos y programas. Quizás una de las más trascendentales fue la del año 1973, con la denominada *Agriculture and Consumer Protection Act*, por la cual se incorporaron los cupones para alimentos (*food stamps*). En la actualidad, dicho programa –denominado *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP)– hoy representa casi el 80 % del presupuesto de la mencionada ley.

Este programa sirve para entender en gran medida cómo es que la Farm Bill ha logrado contar con amplio respaldo en el Congreso norteamericano cada vez que se discute su renovación. De esta manera, al apoyo otorgado por los legisladores de zonas rurales y la influencia del "lobby agrícola", preocupados por los programas de subsidios a los cultivos, se les suma el componente urbano, es decir, aquellos legisladores interesados en la continuidad de los programas de ayuda alimentaria interna. Así es que

la naturaleza “ómnibus”<sup>3</sup> de la legislación crea una amplia coalición de apoyo entre intereses, a veces conflictivos, en torno a ciertas políticas que individualmente podrían no sobrevivir al proceso legislativo.

**Figure 1. Projected Outlays Under the Agriculture Improvement Act of 2018, by Title**

(Five-year projected mandatory outlays at enactment, billions of dollars, FY2019-FY2023)



Source: CRS. Compiled from CBO, “Baseline Projections,” April 2018, at the title level as shown in “Cost Estimates for H.R. 2, July 24, 2018; and CBO cost estimate of the conference agreement, December 11, 2018.

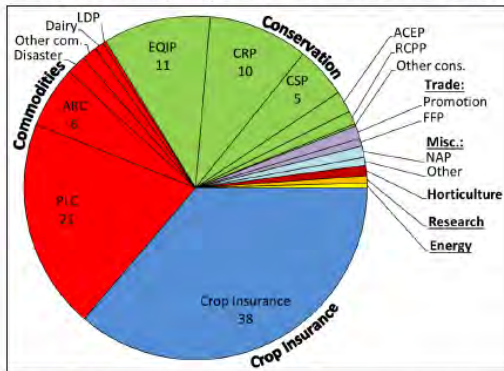
La versión más reciente, denominada *Agriculture Improvement Act*, de 2018<sup>4</sup>, fue refrendada en diciembre de 2018 y cuenta con un presupuesto que se prevé alcance los USD 428 mil millones en cinco años, combinando programas de agricultura y nutrición, y los USD 867 mil millones en diez años. En materia de desembolsos a los productores, se encuentran programas de conservación agrícola, crédito, desarrollo rural, comercio y ayuda alimentaria internacional, agricultura orgánica, silvicultura y apoyo a agricultores

<sup>3</sup> Se la denomina de dicha manera por la gran cantidad de temas que involucra, incluyendo programas relacionados con subsidios agrícolas, asistencia alimentaria, comercio agrícola, *marketing*, desarrollo rural, conservación de los recursos, energías renovables, e investigación, entre otras.

<sup>4</sup> <https://bit.ly/39nQTm1>.

y ganaderos principiantes y veteranos, entre otros. Esto se puede agrupar en tres grandes grupos, que condensan gran parte de los desembolsos: programas de seguros agrícolas (USD 38 mil millones en 5 años), programas específicos para *commodities* (USD 31 mil millones) y programas de conservación (USD 29 mil millones).

**Figure 2. Projected Agriculture Outlays in the Agriculture Improvement Act of 2018**  
(Five-year projected mandatory outlays at enactment, billions of dollars, FY2019-FY2023)



Source: CRS, using CBO Baseline for USDA Mandatory Farm Programs, April 2018; at the title level as shown in "Cost Estimates for H.R. 2, July 24, 2018;" and CBO cost estimate of the conference agreement, December 11, 2018.

Notes: PLC = Price Loss Coverage, ARC = Agricultural Risk Coverage, LDP = Loan Deficiency Payments, EQIP = Environmental Quality Incentives Program, CRP = Conservation Reserve Program, CSP = Conservation

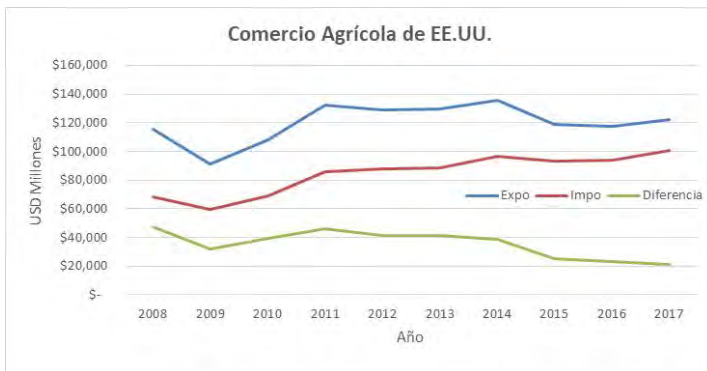
La vigente ley refuerza el concepto de red de seguridad agrícola para los productores. Esto implica toda una serie de medidas que protegen al productor de variaciones en precios y en producción e incluso riesgo climático. El efecto generado es llevarlos a producir muchas veces por encima de sus intenciones originales. Esto tiene consecuencias perjudiciales sobre aquellos países competidores que no cuentan con esquemas de protección y promoción similares.



## Déficit y guerra comercial

Como se mencionó, gran parte de la producción agrícola se destina al mercado externo. Y tomando en consideración solamente los productos de origen agrícola, Estados Unidos tiene comercio superavitario con el mundo. Sus exportaciones en 2017 totalizaron los USD 121 862 millones, mientras que se realizaron importaciones por el orden de los USD 100 550 millones, arrojando un superávit comercial de USD 21 312 millones. De todas formas, como se puede apreciar en el gráfico que sigue, este superávit se ha ido reduciendo a lo largo de los últimos años (línea gris)<sup>5</sup>.

Gráfico 1: Comercio agrícola EE. UU. Decreción superavit



Fuente: elaboración propia con base en datos de resourcetrade.earth.

Sin embargo, al analizar la balanza comercial de todo el universo de bienes, se vislumbra parte de la explicación del conflicto con China y otros socios comerciales. Como

<sup>5</sup> Chatham House (2018), 'resourcetrade.earth', <https://bit.ly/2CYnRgI>.

bien se señala en el trabajo de la Fundación INAI<sup>6</sup> (2018), el déficit comercial total de Estados Unidos ascendió a USD 862,7 mil millones en 2017, de los cuales un 46 % correspondió a un saldo negativo con China (USD 396 mil millones aproximadamente).

Tomando como referencia el promedio 2015-2017, Estados Unidos exportó a China bienes por un valor de alrededor de USD 121 mil millones anuales, mientras que importó desde ese origen por un monto cercano a los USD 506 mil millones. Por otra parte, el país norteamericano representó un 18,5 % de las exportaciones chinas, mientras que el país asiático totalizó un 8 % del total de las ventas de Estados Unidos.

Pero no solo hay que hacer foco en China, puesto que Estados Unidos también mantiene saldos negativos con otros de sus principales socios comerciales, a saber: Canadá, México –los países del NAFTA (o USMCA)– y la Unión Europea (UE), entre otros. Como alternativa para combatir dicho déficit, Estados Unidos ha optado por aplicar medidas a China y el resto de sus socios comerciales –con posterior negociación–, frenar las tratativas para alcanzar el Acuerdo Transatlántico con la UE –para luego proponer una negociación entre ambas regiones– e incluso renegociar el NAFTA, lo que dio lugar al USMCA.

## Guerra comercial

No es el objetivo específico de este capítulo analizar las razones profundas que llevaron al enfrentamiento entre Estados Unidos y China<sup>7</sup>. Pero yendo a lo esencial del conflicto comercial, el primer factor de choque entre Estados Unidos y la mayoría de sus contrapartes fueron las

---

6 “El arte de la guerra comercial. Implicancias para la agroindustria argentina de la escalada del proteccionismo”. (Fundación INAI, 2018), <https://bit.ly/3jxr8Ew>.

7 En tal sentido, se pueden ver, en este mismo libro, otros tratamientos del tema en el capítulo II, secciones 1, 2 y 3.

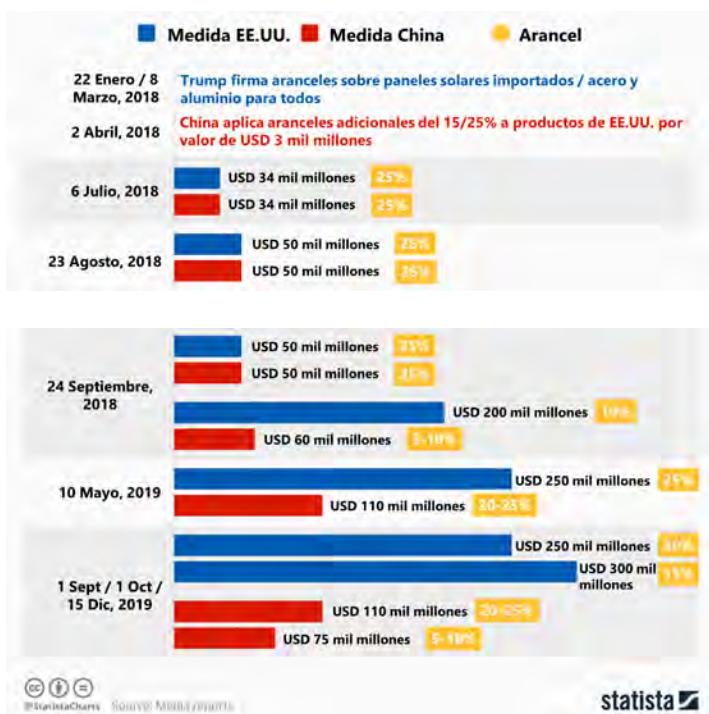
medidas aplicadas al comercio del acero y aluminio en marzo de 2018. Sobre dichos productos, el Departamento de Comercio de Estados Unidos determinó que su importación representaría una amenaza a la seguridad nacional. El resultado fue la imposición de aranceles de 25 % y 10 % (respectivamente) a las importaciones de estos productos. Si bien inicialmente se afectaron las exportaciones chinas, luego se fueron extendiendo a otros socios como Canadá, México, la UE e India.

Incluso previo a esto, en agosto del 2017, se puede rastrear la raíz del conflicto con China. En ese entonces la oficina del Representante Comercial estadounidense (USTR) inició una investigación sobre las políticas y prácticas chinas de transferencia de tecnología, propiedad intelectual e innovación. Como resultado del análisis, el organismo acusó a China de llevar a cabo una serie de actos discriminatorios que dañarían a la economía estadounidense en un monto estimado de USD 50 mil millones anuales.

Todas estas medidas generaron una serie de represalias que afectaron en gran medida a productos estadounidenses de origen agroindustrial. Así, en el caso de Canadá, esta anunció aranceles en *whiskey*, jugo de naranja, acero y aluminio, entre otros productos de origen estadounidense. Por su parte, México impuso medidas arancelarias en productos agrícolas e industriales, principalmente en cerdo, manzana, uvas, queso, acero y otros. Y la UE fue por productos de consumo final como *jeans* o *whiskey*, como así también en otros productos agrícolas e industriales. Otros países como India, Turquía y Rusia también tomaron medidas, aunque con menor impacto global.

Pero el mayor afectado fue China, por lo que la cuantía de las medidas, los productos involucrados y la duración del conflicto fueron mucho mayores. A los aranceles iniciales, se les fueron agregando cada vez más cantidad de productos y aumentando la cuantía del derecho arancelario adicional. Esto se puede apreciar en el siguiente gráfico.

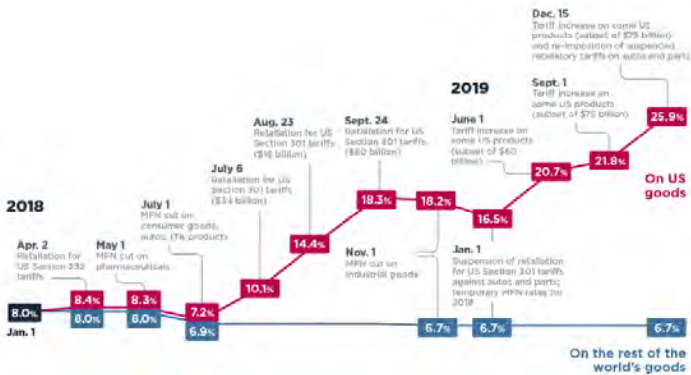
Gráfico 2: Cómo escaló la guerra comercial entre EE. UU. y China



Fuente: traducción propia con base en <https://bit.ly/3fQnof4>.

Y, pese a que hubo momentos en que se pensó se iba a lograr alguna especie de acuerdo, como se puede observar, el arancel chino promedio fue bajando para el resto del mundo, al tiempo que las medidas aplicadas contra las exportaciones estadounidenses fueron creciendo.

Gráfico 3: Medidas comerciales del Gobierno chino contra importaciones de los EE. UU.



Fuente: Peterson Institute for International Economics.

Hacia finales de 2019, todo el comercio recíproco se encontraba afectado por aranceles. Y aunque ambas partes han acordado discutir la reducción gradual de los aranceles de los productos de cada uno por fases, no hay certeza de que esto ocurra.

## Las ayudas extras para el agro estadounidense

Para aliviar el impacto sobre el ingreso de los agricultores generado por las represalias de China, en julio de 2018 el gobierno de Estados Unidos anunció un paquete adicional de ayuda de USD 12 mil millones. Dicho paquete no reemplaza, sino que se agrega a los programas que ya se encuentran en vigor por la *Farm Bill*, como seguros subsidiados y préstamos, entre otros. Estas medidas se canalizaron por medio de la Commodity Credit Corporation (CCC), dividiéndose en tres programas:

1. Un pago directo a agricultores de soja, sorgo, maíz, trigo, algodón, lácteos y cerdo,

2. Compras de frutas, nueces, legumbres, carnes, cerdo y leche para la distribución en bancos de alimentos y programas de nutrición, y
3. Un programa de promoción comercial para desarrollar nuevos mercados.

Ante la continuidad –y agravamiento– del conflicto, en mayo de 2019 se renovó el programa de ayudas, pero por un monto esta vez de USD 16 mil millones<sup>8</sup>. Sobre dicho monto, el pago directo a productores se estableció en 14,5 mil millones de dólares. Además, se destinaron fondos de alrededor de USD 1 400 millones para compras a granel de productos frescos y otros productos alimenticios afectados por los aranceles. Dichos productos serán destinados a ayudar a bancos de alimentos y programas de comidas escolares. Y unos USD 100 millones para el programa de promoción comercial, mediante el cual se busca desarrollar nuevos mercados.

De esta manera, el paquete de medidas convive con la mencionada ley agrícola. Pese a que en un primer momento se anunció un paquete único de ayudas por USD 12 mil millones, en 2019 se amplió a USD 16 mil millones. De continuar el conflicto en los años por venir, es de esperar que los montos se sostengan o incluso se incrementen, como se ha podido comprobar.

Debe tenerse presente que las compensaciones monetarias suministradas a sus productores agrícolas con motivo del conflicto con China pueden generar que se incumplan los compromisos en materia de ayuda interna en la OMC. Se ha señalado que, si bien los niveles de ayuda de 2018 estarían dentro de los niveles comprometidos, es probable que las ayudas otorgadas en 2019 puedan exceder los montos consolidados en

---

<sup>8</sup> <https://bit.ly/3eVxmdG>.

el mencionado organismo<sup>9</sup>. Esto podría incluso generar cuestionamientos ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC y potencialmente ser pasible de represalias comerciales<sup>10</sup>.

## Efectos sobre Argentina

Estas medidas tuvieron impactos sobre el comercio de productos agroindustriales, afectados no solo por los aranceles cruzados, sino también por los subsidios otorgados.

De acuerdo al trabajo de la Fundación INAI (2018), se observaron impactos principalmente en el poroto de soja, ya que el arancel aplicado por China redujo notablemente las importaciones desde Estados Unidos. Seguido a eso, se generó una reducción en el precio internacional con aumentos en las primas para las exportaciones provenientes de Argentina y Brasil. De todas formas, meses después, el precio internacional y el recibido por dichos países volvieron a converger, como se puede observar en el gráfico que se presenta a continuación.

---

<sup>9</sup> *Agricultural Trade Aid*. Joseph W. Glauber, noviembre de 2019, <https://bit.ly/39yY9fb>.

<sup>10</sup> *The other face of the trade war*. Nicolás Albertoni y Nelson Illescas, 31 de julio, 2019, <https://bit.ly/2EaFvyl>.



Otros de los efectos analizados a futuro fue el caso de los subproductos de soja (aceite y harina), los cuales en Argentina también reciben impactos negativos por el arancel y por los subsidios estadounidenses.

País	Precio FOB	Area sembrada	Producción (000 tn)
Argentina	↑ 4	↑ 185	↑ 607
Brasil	↑ 5	↑ 211	↑ 884
EEUU	↓ -13	↓ -438	↓ -1,927



Exportaciones en miles de toneladas			
País	Poroto	Aceite	Harina
Argentina	↑ 2,765	↓ -276	↓ -1,182
Brasil	↑ 2,861	↓ -303	↓ -1,535
EEUU	↓ -6,304	↑ 666	↑ 3,238

Fuente: elaborado por Bolsa de Cereales en colaboración con Fundación INAI.

Del trabajo de la Fundación INAI, surge que la medida china reduciría al precio del poroto en Estados Unidos en USD 13 por tonelada, mientras que se incrementaría en USD 4 el precio FOB para Argentina, creciendo la prima para el poroto argentino en USD 17,5. Un ajuste similar se observó para Brasil. Dado que en dicho análisis se tomaba en cuenta que la medida china se impone solamente sobre el poroto de soja, y no abarcaba aceite y harina, el menor precio en el mercado estadounidense resultaba en una mejora en los márgenes de industrialización en ese país, observándose a futuro un incremento en las exportaciones de subproductos de soja. Como contraparte, el incremento del poroto de soja argentino podría afectar el procesamiento local, con una leve retracción en las exportaciones de subproductos, y un aumento en las exportaciones de poroto.

En rasgos generales, se puede observar que, si bien los impactos en el corto plazo pueden llegar a ser favorables –mejora de precios en poroto–, en el mediano y largo plazo los efectos tienden a ser negativos, en especial para la molienda de soja –aceite y harina–.

## Negociaciones y renegociaciones

Estados Unidos posee una amplia gama de acuerdos comerciales que lo vinculan con unos veinte países<sup>11</sup>, y que representan aproximadamente el 35 % del PBI global. Ahora bien, con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, el ámbito de las negociaciones internacionales cambió en cierta medida su enfoque<sup>12</sup>. Así, su estrategia de vinculación comercial se ha enfocado hacia el bilateralismo, llevando a desistir o mermar su participación en procesos regionales o incluso multilaterales.

En tal línea, una de sus primeras medidas fue la no ratificación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica<sup>13</sup> (TPP, por sus siglas en inglés). Este acuerdo tuvo su origen en 2005, por el inicio de tratativas entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur. Para 2010 se habían sumado actores de relevancia como Japón, México, Canadá y el propio Estados Unidos, entre otros. Para este último, el TPP representaba una vía de contención para el creciente predominio de China en la región. En febrero de 2016, el TPP fue firmado, pero, poco menos de un año después, Estados Unidos anunció su retirada definitiva del tratado, por lo cual lo dejó imposibilitado para entrar en vigor<sup>14</sup>. Frente a esto, el resto de los países tuvieron que renegociar el acuerdo, el cual vio la luz en Chile en marzo de 2018 y se lo conoce como Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés)<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> <https://bit.ly/3jyyaJ4>.

<sup>12</sup> <https://bit.ly/32Mrscv>.

<sup>13</sup> <https://reut.rs/3jyYSkZ>.

<sup>14</sup> La salida de Estados Unidos hizo materialmente imposible la puesta en vigor del acuerdo, puesto que para tal fin se requería la ratificación de al menos seis países que representan el 85 % del PBI combinado de los países miembros.

<sup>15</sup> <https://bbc.in/39njJCX>.

Casi al mismo tiempo, se impulsó la renegociación del NAFTA, con el objetivo de reducir el déficit comercial, abordar ciertos problemas de acceso a mercado de productos lácteos en Canadá y discutir la brecha salarial existente entre México y los restantes socios<sup>16</sup>. Si bien inicialmente el proceso comenzó como una negociación trilateral, poco a poco fue mutando hacia una negociación a dos bandas: así, a finales de agosto de 2018 Estados Unidos y México alcanzaron un principio de acuerdo, lo que derivó a que un mes más tarde hicieran lo propio Estados Unidos y Canadá. Esto dio a lugar al United States–Mexico–Canada Agreement (USMCA), cuya ratificación aún debe tratarse en los congresos de Estados Unidos y Canadá, ya que hasta la fecha solo México ha cumplido con ella.

Con un acuerdo en vigor desde 2012, el vínculo entre Estados Unidos y Corea ha sido muy fluido. De acuerdo a datos de 2017, el déficit comercial de bienes de Estados Unidos con Corea fue de USD 23,1 mil millones, aunque en el mismo período tuvo un superávit comercial de servicios de aproximadamente USD 13 mil millones. Este desbalance motivó que durante el gobierno de Trump se iniciara el proceso de renegociación del tratado. Cumpliendo otra de sus promesas de campaña, el 1 de junio de 2017 Trump anunció la decisión de abandonar el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. En tal sentido, el secretario de Estado, Mike Pompeo, declaró el pasado 5 de noviembre de 2019 que Estados Unidos iniciaba el proceso de retiro de los acuerdos de París. Indicó que, conforme a los términos del acuerdo, Estados Unidos envió una notificación formal de su retiro a las Naciones Unidas. De esta manera, el segundo emisor en materia de gases de efecto invernadero (GEI), con 14,4 % del total (el primero es China, que llega a 27,2 % de las emisiones de GEI<sup>17</sup>), decidió no cumplir con los compromisos alcanzados en la capital francesa.

---

<sup>16</sup> <https://bit.ly/2WOQYKA>.

<sup>17</sup> <https://bit.ly/2ONx91T>.

Ahora bien, aunque *Estados Unidos puede dejar de implementar sus contribuciones nacionales determinadas* en cualquier momento, la simple decisión de hacerlo no implica que pueda dejar el acuerdo inmediatamente. En el texto del tratado, figura una disposición respecto de la denuncia de este, donde se estipula que una parte puede retirarse con un aviso de un año, que podrá ser proporcionado tres años después de la fecha en que entró en vigor para esa parte. De esta forma, la salida efectiva, de acuerdo a lo notificación reciente, solo podrá concretarse en noviembre de 2020, momento en el que se estarán definiendo las elecciones presidenciales estadounidenses.

En cierta medida, la decisión de Trump no ha generado un efecto dominó sobre otros países, sino que incluso ha llevado a que actores no federales en Estados Unidos se comprometieran con el medioambiente, desde el Partido Demócrata hasta grandes ciudades y empresas privadas. Incluso muchas entidades se comprometieron voluntariamente a lograr un balance de carbono neutro antes de 2050 o pasar a un sistema que esté 100 % basado en las energías renovables<sup>18</sup>.

Mención aparte merece su vinculación con la Organización Mundial de Comercio. Allí se ha negado sistemáticamente a designar nuevos miembros del Órgano de Apelación (OA), lo que deja al borde de la parálisis a todo el sistema de solución de controversias del organismo multilateral. Con base en desacuerdos en cuanto a los procedimientos sustanciados y algunas de las resoluciones del OA, ha entorpecido la cobertura de las vacantes. Desde junio de 2017, cuando se produjeron las primeras tres vacantes en el OA, Estados Unidos ha bloqueado de facto los nombramientos, fundado en distintos cuestionamientos al sistema de solución de diferencias. Esta situación de vacantes ha

---

<sup>18</sup> <https://bit.ly/30fuZ98>.

afectado el correcto funcionamiento del OA, llevándolo a la potencial paralización del sistema a finales de 2019, cuando solo quede un miembro con mandato vigente.

También ha generado revuelo su propuesta en pos de revisar estatus de países en desarrollo<sup>19</sup>. Estados Unidos ha impulsado un cambio en el criterio utilizado hasta ahora a fin de determinar el nivel de desarrollo de un país miembro, el cual en la actualidad se rige por el principio de autodeterminación. La solicitud propone exceptuar de esos beneficios a un conjunto de países, como por ejemplo a los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o aquellos cuyo PBI per cápita supera cierto nivel.

### Posibles nuevos acuerdos

En cuanto a los posibles nuevos acuerdos, la estrategia del USTR<sup>20</sup> se ha concentrado en tres socios de relevancia: la Unión Europea, Japón y el Reino Unido.

En cuanto a la primera, durante el gobierno de Barack Obama se iniciaron conversaciones para una Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (o TTIP, por sus siglas en inglés). Las negociaciones del TTIP se iniciaron en 2013, y se previó que contendría 24 capítulos, agrupados en 4 partes: “Acceso a mercados”, “Cooperación reglamentaria”, “Normas” e “Institucional”. Tras 15 rondas de negociaciones, el proceso se paralizó sin conclusión a fines de 2016. Finalmente, una decisión<sup>21</sup> del Consejo de la Unión Europea del 15 de abril de 2019 estableció que las directrices de negociación para el TTIP eran obsoletas y que, por lo tanto, ya no eran relevantes.

---

<sup>19</sup> <https://bit.ly/2ZUZhq2>.

<sup>20</sup> <https://bit.ly/3jD67bM>.

<sup>21</sup> <https://bit.ly/30F7uOr>.

En cambio, se propuso avanzar en un nuevo acuerdo, pero este, aun antes de comenzar, ha encontrado sus primeras dificultades. Por el lado de la UE, la reticencia a incluir el sector agrícola dentro de las esferas a negociarse, lo que haría casi imposible el acuerdo no solo por la negativa de Estados Unidos, sino por el impedimento legal que obsta según el Art. XXIV del GATT.

Además de las medidas aplicadas por ambas regiones con motivo de la guerra comercial, durante este año, la OMC ha autorizado a ambas partes a aplicar represalias, sobre la base de los casos Boeing y Airbus. Por el primero, la UE publicó una lista de productos estadounidenses, que van desde ketchup hasta piezas de vehículos, a los que prevén imponer nuevos aranceles hasta un total de USD 12 000 millones, en respuesta a las subvenciones de Estados Unidos a Boeing. Y recientemente el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC autorizó a Estados Unidos aplicar represalias de hasta USD 7 500 millones contra la UE por los subsidios que dicho bloque ha otorgado a la empresa Airbus<sup>22</sup>. Si bien se trata de una controversia con 15 años de historia, el *timing* no podía ser menos adecuado.

Con Japón el vínculo parece más aceitado. Se anunció la concreción de un tratado sobre comercio digital y un acuerdo inicial para reducir aranceles agrícolas e industriales. Se señaló la intención de avanzar hacia un acuerdo global que incluya aspectos tales como barreras no arancelarias y restricciones al comercio de servicios e inversiones. Se indicó que en materia agrícola Japón efectuará concesiones en torno a los USD 7 000 millones. En tal sentido, se prevé la eliminación inmediata de los aranceles para almendras, nueces, arándanos, maíz dulce, sorgo, ciruelas pasas, brócoli y suplementos dietarios, y la eliminación escalonada de los aranceles para quesos, carne de cerdo procesada, aves de corral, despojos de carne, etanol, vino, papas congeladas, naranjas, cerezas frescas, productos de huevo y pasta de

---

<sup>22</sup> <https://bit.ly/3jzjtpd>.

tomate. También se comprometió a reducir los derechos a la importación de carne vacuna y porcina (fresca y congelada) y a proporcionar una cuota preferencial específica para las importaciones estadounidenses de trigo y sus subproductos, y de malta, glucosa, fructosa, almidón de papa, maicena e inulina<sup>23</sup>.

Por último, el vínculo entre Estados Unidos y el Reino Unido podría verse potenciado por un acuerdo comercial ambicioso al eliminar las barreras comerciales que afectan a bienes y servicios. Si bien el Reino Unido no está autorizado a negociar acuerdos comerciales hasta que abandone la UE, se ha venido trabajando en un Grupo de Trabajo de Comercio e Inversión bilateral creado en julio de 2017. Además de proporcionar continuidad comercial a las empresas, trabajadores y consumidores de ambos países, se busca explorar formas de fortalecer los vínculos comerciales y de inversión. Finalmente, este grupo es el encargado de sentar las bases para un posible acuerdo de libre comercio, a fin de estar preparados para comenzar las negociaciones una vez que el Reino Unido haya salido formalmente de la UE. Y si bien se preveía como fecha límite el 31 de octubre de 2019, ante la imposibilidad de lograr la aprobación del acuerdo en el Parlamento británico, la UE autorizó una extensión del plazo de negociación del acuerdo de salida hasta el 31 de enero de 2020.

## Consideraciones finales

En líneas generales, la política estadounidense en materia agrícola y comercial está contribuyendo a la creciente incertidumbre que afecta a los mercados de *commodities*.

---

<sup>23</sup> <https://bit.ly/39npvo6>.

Estados Unidos tiene una producción agrícola muy importante, la cual está fuertemente vinculada –y suplementada– por una política agrícola que destina fondos a proteger, promover y potenciar a sus productores. Gran parte de la producción encuentra destino en mercados externos, pero el superávit en este sector da muestras de irse achicando.

Y así, con un creciente déficit comercial, Estados Unidos ha buscado rebalancear su comercio exterior mediante negociaciones que se alejan de la diplomacia como la conocemos. Se han detenido procesos de negociación avanzados (como el TTIP con la UE), se han abandonado acuerdos o renunciado a ratificarlos (caso del Acuerdo de París y del TPP) o se ha buscado renegociar acuerdos ya vigentes (así como pasó con el NAFTA y con Corea).

Por el lado de China, quizás el más importante, el conflicto comercial que no cesa y va más allá de la pelea por el déficit comercial, sino por quien va a ostentar el sitio de primera potencia global en los años por venir. Mientras tanto, se está ante un líder con urgencias políticas, frente a otro que parece tener todo el tiempo del mundo.

Con la Unión Europea, la relación no necesariamente pasa por su mejor momento. A pesar de los esfuerzos por avanzar en la firma del acuerdo de libre comercio entre ambas regiones, la negativa a incluir el sector agrícola por parte de la UE parece ponerle freno. Y además de las tarifas y represalias al acero y al aluminio, existe la amenaza de intensificar las represalias entre ambos por los subsidios a las aeronaves que ambos han utilizado<sup>24</sup>.

En relación con las ayudas a sus productores agrícolas, de continuar el conflicto y por ende los desembolsos extras, se seguirá contribuyendo al debilitamiento del sistema multilateral de comercio, cuyo Órgano de Solución de Diferencias se encuentra virtualmente paralizado. La vuelta a los

---

<sup>24</sup> <https://bit.ly/3jAywz6>.



subsidios distorsivos es un claro retroceso respecto de los logros de la OMC en materia agrícola, y la recomposición de esta situación podría llevar décadas<sup>25</sup>.

Difícilmente Estados Unidos modifique en el corto plazo su política agrícola. Su influencia en los precios y el comercio internacional seguirá siendo importante. En el aspecto de relacionamiento comercial, con la llegada de Trump se lesionaron vínculos históricos, por lo que su continuidad no necesariamente implicará una mejora en ellos. Y un eventual cambio de gobierno deberá lidiar con las consecuencias.

---

<sup>25</sup> “The other face of the trade war”. Nicolás Albertoni y Nelson Illescas, 31 de julio, 2019, <https://bit.ly/2ZRSKfS>.



## II. 3. Mercosur-China: una relación posible

SOFÍA CLARA PERINI, AGUSTÍN TEJEDA RODRÍGUEZ Y NELSON ILLESCAS

### Introducción

El presente trabajo, basado en un informe previo<sup>1</sup> de la Bolsa de Cereales y la Fundación INAI, busca responder algunos de los siguientes interrogantes: ¿por qué China es un socio estratégico para el Mercosur?; ¿cuál es el rol de la agricultura en China y cómo influye el desafío de la seguridad alimentaria?; ¿cómo han afectado los cambios estructurales experimentados por China su vínculo comercial con el mundo en general y el Mercosur en particular?; ¿cuáles son las oportunidades que se abren en la relación bilateral?; ¿cuáles son las alternativas existentes para aprovechar estas oportunidades y potenciar los intercambios?

### ¿Por qué China es un socio estratégico para el Mercosur?

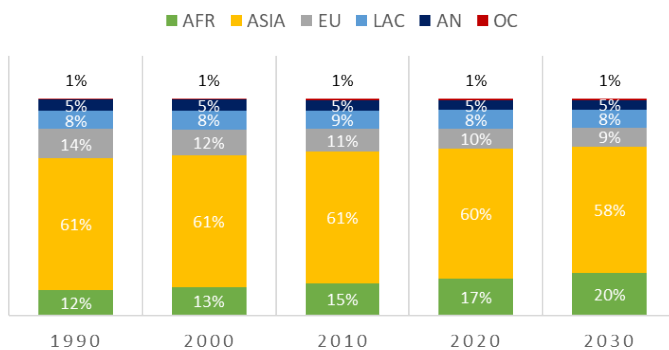
En el contexto actual, donde el coronavirus (COVID-19) se encuentra a la orden del día, es difícil pensar en estrategias de largo plazo, pero el vínculo entre el Mercosur y China es clave no solo para determinar cómo se saldrá de esta crisis, sino para definir una estrategia de inserción internacional del bloque. Para abordar este vínculo, es interesante analizar algunas de las tendencias internacionales que afectan al sector agroindustrial y que ponen a Asia en el centro de la escena.

---

<sup>1</sup> <https://bit.ly/2OQzsRI>.

Si bien se espera que se desacelere el aumento de la demanda mundial en los próximos diez años, se continuarán consumiendo cantidades crecientes de productos agroindustriales. Se prevé que gran parte de la demanda adicional de alimentos provendrá de regiones con un alto crecimiento demográfico, en particular África subsahariana, India y la región de Oriente Medio y África del Norte (OCDE-FAO, 2019)<sup>2</sup>. Aunque el cambio en los patrones de consumo producto de aumentos de ingresos o incorporación de nuevas preocupaciones por la sustentabilidad también generarán una demanda adicional de bienes agrícolas.

**Población Mundial** - Participación % por Región



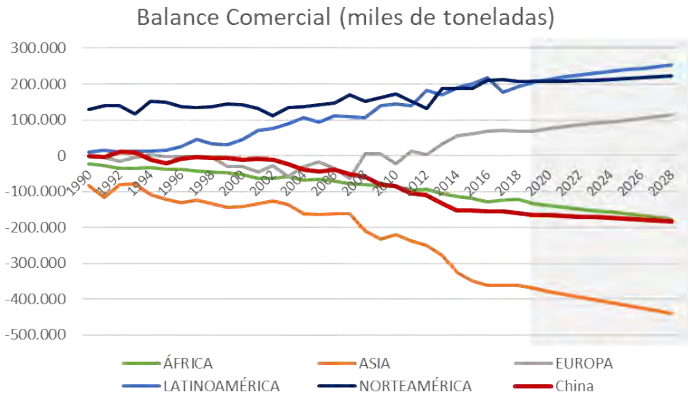
Fuente: elaboración propia con base en datos de UN WWP 2019.

Nota: el dato 2030 corresponde a la estimación basada en *Variante de Fecundidad Media, 2020-2100*

Como se puede ver en el gráfico, África muestra el mayor crecimiento demográfico en los próximos años. Sin embargo, Asia continuará representando la mayor propor-

<sup>2</sup> OCDE/FAO (2019). *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2019-2028*. OECD Publishing, París/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, <https://bit.ly/2OSemSQ>.

ción de la población total (58 %), lo que implica un mercado de cerca de 5 000 millones de personas (UN WPP, 2019) en 2030 y, por ende, la región de mayor consumo a nivel global.



Fuente: elaboración propia con base en datos de OECD. Stat (OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2019-2028).

Cabe destacar que Asia, liderada principalmente por China, ha venido incrementando significativamente su demanda mundial de productos agroalimentarios<sup>3</sup>, profundizando su saldo comercial deficitario. En el gráfico se puede observar la evolución del balance comercial neto por región en los últimos 30 años con una proyección de OCDE-FAO para la próxima década. Se puede notar que Asia y África se presentan como importadores netos de

<sup>3</sup> Productos incluidos en las Perspectivas Agrícolas de OCDE-FAO, excluidos el etanol y biodiesel: carne bovina, porcina, aviar y ovina, caseína, algodón, DDG, pescado, harina y aceite de pescado, lácteos (manteca, quesos, leche), jarabe de maíz con alto contenido de fructuosa (HFCS), maíz, melaza, otros granos, otras semillas oleaginosas, harinas proteicas, azúcar, arroz, raíces y tubérculos, soja, trigo, aceites vegetales, etc.

estos bienes, mientras que Europa, América Latina y del Norte permanecen como exportadores netos. Esto significará que en los próximos años Europa y América serán responsables de proveer alimentos y productos agrícolas a los países asiáticos y africanos en crecimiento, e incluso América Latina superaría a América del Norte en volumen de exportaciones netas. China explica el 44 % de las importaciones netas asiáticas, y se espera que hacia 2028 continúe siendo el principal demandante, con una proporción apenas inferior en el saldo comercial (41 %).

El continente asiático produce el 43 % de los bienes agroindustriales del mundo con el 42 % del área cultivada mundial (OCDE-FAO, 2019)<sup>4</sup> y 28 % de los recursos hídricos renovables totales (FAO Aquastat, 2017). Se estima que tales porcentajes de producción y área cultivable se mantendrán en la próxima década. Asimismo, se espera que sea el continente que mayor valor aporte al PBI mundial. Actualmente, aporta el 35 % del PBI global (a precios corrientes), por un valor de alrededor de 30 billones de dólares (Banco Mundial, 2018). Incluso, si se considera el producto a valores de Paridad del Poder Adquisitivo (GDP PPP, por sus siglas en inglés), la región contribuye a la economía mundial con el 43 % del PBI.

Lo antedicho pone de manifiesto que Asia debe volcar-se al comercio internacional para hacer frente a la demanda creciente de alimentos y productos agrícolas, con recursos limitados; y es ahí donde Latinoamérica puede tener un rol central. Dado que, con solo 8 % de la población mundial (650 millones de habitantes), América Latina y el Caribe producen el 20 % de los alimentos y bienes agrícolas del mundo, con el 13 % del área cultivada (OCDE-FAO, 2019)<sup>5</sup>

---

4 OCDE/FAO. (2019). *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2019-2028*. OECD Publishing. París/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, <https://bit.ly/2WOSLiM>.

5 OCDE/FAO. (2019). *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2019-2028*. OECD Publishing. París/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, <https://bit.ly/2WPj34d>.

y 35 % de los recursos hídricos renovables mundiales (FAO Aquastat, 2017), siendo Brasil el país con mayor disponibilidad de agua (16 %).

## China y su importancia global

En los últimos años, China se ha convertido en uno de los principales jugadores de la escena internacional. Este nuevo posicionamiento global se plasma en los principales indicadores socioeconómicos y comerciales del país. Representa un 20 % de la población mundial, con un mercado de cerca de 1 400 millones de consumidores, con una clase media en ascenso. Siendo la 2.º economía internacional detrás de EE. UU., aporta el 16 % del Producto Bruto Interno (PBI) global en términos nominales (2018, Banco Mundial). Incluso, si se toma en consideración el producto a valores de Paridad del Poder Adquisitivo China, resulta la 1.º economía mundial.

Su relevancia también la demuestran los flujos de comercio e inversiones. China es el tercer inversor mundial detrás de EE. UU. y Japón, aportando alrededor de 130 mil millones de dólares en 2017 (UNCTAD)<sup>6</sup>, y el segundo receptor de Inversión Extranjera Directa (IED), recibiendo alrededor de 140 mil millones de USD para ese mismo año, también detrás de EE. UU. Por último, en términos de comercio global, se ubica como 1.º exportador y 2.º importador de bienes (2018), y entre los primeros puestos en comercio de servicios (2.º importador y 5.º exportador en 2017).

En particular, analizando los intercambios de bienes agroindustriales de China, resulta el 2.º comprador global (detrás de EE. UU.) y el 4.º vendedor (luego de EE. UU., Brasil, y la UE). Ha experimentado un crecimiento exponencial de sus importaciones agroindustriales en los últimos 20 años, luego de su adhesión a

---

<sup>6</sup> UNCTAD (2018). Informe sobre las inversiones en el mundo. Recuperado de <https://bit.ly/3f6Arsy>.

la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, como se puede apreciar en los gráficos a continuación. Sus compras mundiales han crecido a una tasa del 17 % anual (desde 1999), lo que se tradujo en más de 120 mil millones de dólares de importaciones. En particular, este aumento ha sido motorizado por varias cuestiones, entre las que cabe mencionar: el aumento de ingresos, el incremento en la urbanización y el cambio en los patrones de consumo, que involucra una menor demanda de cereales tradicionales y un aumento en el consumo de proteínas de origen animal como carnes y lácteos.



Fuente: elaboración propia con base en datos de WITS.



### Importaciones Agroindustriales de China Principales proveedores, en miles de USD



Fuente: elaboración propia con base en datos de WITS.

Las importaciones agroalimentarias de China están dominadas por productos primarios utilizados como insumos en la industria alimentaria local, al tiempo que los productos procesados para consumo final son categorías clave de exportación. Los productos más demandados por China en promedio 2016-2018 fueron: porotos de soja, fórmula infantil, aceite de palma, carne bovina congelada, vino, preparaciones alimenticias, despojos comestibles, harina y pélets de pescado, entre otros.

Mención especial merecen los porotos de soja, que explican una tercera parte de las compras mundiales chinas, representando un 60 % de la demanda global de este bien. Precisamente, ha sido este producto el principal afectado por el conflicto comercial con Estados Unidos. Cabe destacar, por tanto, que China presenta alta concentración de sus importaciones en pocos productos: los primeros 10 bienes agrícolas importados representan un 52 % de sus compras.

En los últimos años, en un contexto de guerra comercial e incremento del proteccionismo a nivel global, Brasil pasó a liderar el *ranking* de proveedores de China, desplazando a EE. UU., que históricamente ocupó ese lugar. Esto ubica al Mercosur como primer proveedor agroindustrial de China en promedio 2016-2018, liderado principalmente por Brasil (responsable del 22 % de esas compras). Los principales proveedores abastecen en conjunto cerca del 60 % de la demanda agroindustrial china: Mercosur provee 27 % de las compras agroindustriales chinas y le siguen en importancia EE. UU. (17 %), Australia (7 %), Canadá (5 %) y Nueva Zelanda (5 %). Varios de los principales proveedores tienen algún tipo de acuerdo, comercial o de inversiones, vinculante con el gigante asiático<sup>7</sup>, lo que se traduce en una ventaja competitiva. Aunque generalmente el principal competidor en el mercado chino es el propio productor local. Por su parte, en el Mercosur la situación difiere según el país: mientras Brasil escaló posiciones en los últimos 10 años, Argentina y Paraguay han retrocedido algunos puestos como proveedores de China, y Uruguay se ha mantenido en la misma posición.

## El desafío chino de la seguridad alimentaria

La agricultura es un pilar fundamental de la economía china ya que significa el 27 % del empleo y el 8,2 % del PBI (2019, OCDE)<sup>8</sup>. China se enfrenta al gran desafío de abastecer una

---

<sup>7</sup> De los primeros 10 proveedores, China posee acuerdos comerciales con Australia, Nueva Zelanda y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Malasia, Indonesia, Brunéi, Vietnam, Camboya, Laos, Birmania, Singapur, Tailandia y Filipinas). Asimismo, mantiene un acuerdo de inversiones con Canadá y se encuentra en negociaciones para un Acuerdo de Inversiones con la UE.

<sup>8</sup> OCDE/FAO (2019). OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2019-2028. OECD Publishing. París/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, <https://bit.ly/3iEuR2I>.

demanda creciente con recursos limitados, ya que alimenta a casi el 20 % de la población mundial con un 7 % del agua y un 13 % de las tierras cultivables del mundo.

Pese a que la producción de granos en China ha crecido significativamente en el marco de una política de autoabastecimiento, el país es importador neto de alimentos. Históricamente la autosuficiencia de granos es considerada una cuestión de legitimidad política para los gobernantes chinos. Como destaca Hongzhou Zhang en su libro *Securing the 'Rice Bowl'* (2019, Springer Singapore\_Palgrave Macmillan), un viejo adagio político cita: “An economy without healthy agriculture is fragile, and a country without sufficient grain will be chaotic [Una economía sin una agricultura saludable es frágil, y un país sin suficientes granos será caótico]”.

La producción de granos se duplicó en 40 años (1978-2018), pasando de 321 a 658 millones de toneladas<sup>9</sup>. La producción local de carnes también se incrementó sustancialmente en función de las nuevas demandas de la sociedad, lo que implicó una mayor importación de piensos. Según la Consejería Agrícola Argentina en China, se estima que para 2020 las importaciones de soja rondarán las 90 millones de toneladas, mientras que de otros piensos<sup>10</sup> serán unos 30 millones de toneladas.

Pese a haber crecido, en los últimos años la agricultura china aún enfrenta importantes desafíos: demanda creciente de productos agrícolas con recursos escasos, instalaciones de infraestructura débiles en áreas rurales, insuficiente innovación tecnológica y capacidad de extensión, costos crecientes de producción y una gran brecha en los ingresos y servicios públicos entre áreas rurales y urbanas.

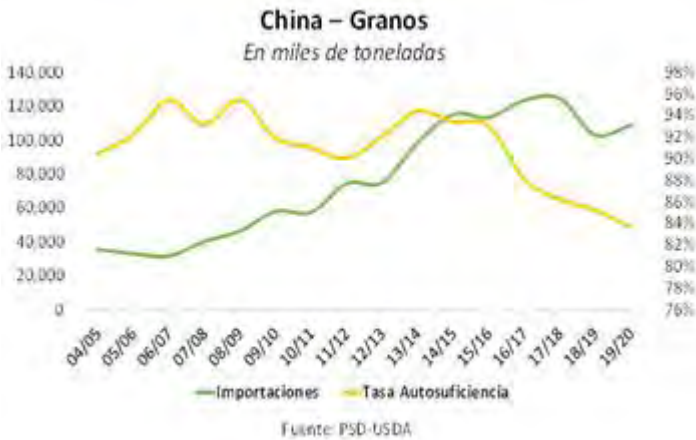
---

<sup>9</sup> Información brindada por la Consejería Agrícola Argentina en China. Consejería Agroindustrial Argentina en China (2019). Situación de Acceso Sanitario al Mercado Chino.

<sup>10</sup> Alimento elaborado para alimentación animal.

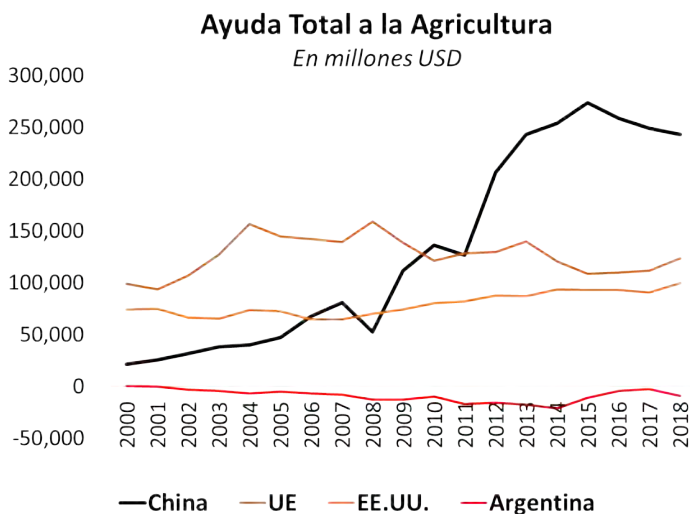
Esta tensión entre oferta y demanda de alimentos ha dado lugar a una serie de cambios en su política agrícola. La autosuficiencia (del 95 % en granos y total en trigo y arroz) como medio para garantizar la seguridad alimentaria de su población continúa siendo el centro de su estrategia, aunque en los últimos años el foco de las políticas ha ido modificándose, flexibilizando algunos de estos objetivos históricos e incorporando nuevos con base en otras preocupaciones y necesidades.

Estos cambios se vienen plasmando en los documentos de políticas más importantes publicados por el Partido Comunista chino. Entre ellos, cabe mencionar los Planes Quinquenales (en particular, el de 2016-2020) y el Documento Central de Políticas n.º1, publicado anualmente todos los febreros por el Comité Central del Partido y el Consejo de Estado, que desde el año 2004 se refieren a la cuestión agrícola, reflejando la máxima prioridad que le otorga el gobierno a las cuestiones de la agricultura, el desarrollo rural y el bienestar de los agricultores. En tal sentido, en el Documento n.º1 del año 2016 ya se plasmó la necesidad de “confiar en los mercados y recursos nacionales e internacionales para alcanzar la seguridad alimentaria en granos”.



Es interesante ver en el gráfico cómo estas referencias no hacen más que reconocer lo que ya se observaba en la práctica, con una reducción de la tasa de autosuficiencia alimentaria de alrededor de 94 % en 2015/2016 a 85 % en 2018/2019, al tiempo que continúa la tendencia de crecimiento de las importaciones. La flexibilización de la política de autosuficiencia y el reconocimiento al rol del comercio internacional son probablemente consecuencia del fracaso de la política agrícola implementada en los últimos años para lograr, precisamente, ese objetivo de autosuficiencia.

Desde el año 2006 los subsidios agrícolas aumentaron significativamente, hasta convertir a China en el país que otorga el mayor monto de ayudas del mundo, por un valor de 250 mil millones de dólares anuales, superando lo otorgado por la UE y EE. UU. (ver gráfico a continuación). Entre los programas de ayudas, pueden encontrarse: pagos directos a productores de granos, programas de sostenimiento de precios, subsidios para insumos agrícolas y variedades mejoradas de semillas (por unidad de tierra), para compra de maquinaria agrícola, para la consolidación parcelaria, y sistemas de riego.



Fuente: OECD

Según datos de la OCDE, el apoyo a precios de mercado es el canal principal para brindar apoyo a los agricultores chinos. Se proporciona a través de políticas nacionales, como los precios mínimos de compra de arroz y trigo, y políticas comerciales, que incluyen aranceles, contingentes arancelarios (TRQ) y comercio estatal. El nivel Estimado de Apoyo al Productor<sup>11</sup> (%PSE) en China se ha estabilizado en los últimos años en torno al 14-16 % de sus ingresos agrícolas (2016-2018).

Sin efectos considerables en los niveles de producción, estos programas generaron consecuencias negativas que alentaron las reformas, de forma que dio marcha atrás en

<sup>11</sup> El Estimado de Apoyo al Productor (PSE) es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes para apoyar a los productores agrícolas, medidos a nivel de la finca, que surgen de las medidas de política, independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos en la producción agrícola o en los ingresos.

la implementación de algunos de los programas más distorsivos. Entre estas consecuencias, pueden mencionarse: altos *stocks*, precios domésticos superiores a los del mercado mundial, altos costos operativos, demandas ante la OMC y degradación de los recursos naturales.

De esta manera, la actual política agrícola china mantiene objetivos tradicionales como la autosuficiencia y la lucha contra la pobreza a través de la mejora del ingreso de los agricultores, pero comienza a incorporar nuevos con eje en la modernización de la agricultura y la sustentabilidad. Las nuevas incorporaciones están orientadas a la innovación, desarrollo y adopción de tecnologías, la mecanización de la agricultura, el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, la formalización de los derechos de propiedad de la tierra y el desarrollo de nuevos modelos de agronegocios. Por el lado de las preocupaciones ambientales, se incluyen disposiciones acerca del uso racional de los recursos, la fertilidad de los suelos, el cuidado del medio ambiente, y la calidad y seguridad de los productos agrícolas.

Los cambios mencionados se extienden a los mecanismos a través de los cuales se alcanzarían dichos objetivos: subsidios agrícolas, buscando disminuir los efectos distorsivos y hacerlos más compatibles con la normativa OMC; inversiones en Asia, África y Sudamérica, para fortalecer su gobernanza en la originación de granos; y comercio, aumentando la confianza en el mercado mundial.

### La oportunidad de la coyuntura

Existen en la actualidad una serie de factores que agregan una dificultad adicional al desafío de la seguridad alimentaria en China, y podrían acelerar en el corto plazo el proceso de apertura. Situaciones como la guerra comercial entre EE. UU. y China y la peste porcina africana ofrecen una oportunidad para el comercio y la negociación, especialmente para el Mercosur y el resto de los países de la región.

Las restricciones arancelarias en el marco de la guerra comercial han afectado principalmente a los productos agrícolas de EE. UU. destinados a China, y en especial a la soja (principal producto de importación). Este conflicto tuvo efectos positivos y negativos para la región.

En relación con la peste porcina africana, China se encuentra luchando contra la enfermedad desde agosto de 2018 y, a pesar de los controles implementados, se estima que hacia el final del 2019 se acumulaba una pérdida de la mitad de su *stock* de cerdos (Rabobank, 2019). Esto reviste mayor importancia si se considera que China es el principal productor y consumidor de cerdo del mundo. Esto podría traducirse en un aumento en las importaciones para cubrir las necesidades de consumo. Esperando una caída en el consumo de carne de cerdo y un incremento en el consumo de otras carnes (aviar, bovina). Debido a la menor producción doméstica, como contrapartida se ve afectada la demanda de granos y harinas proteicas para alimentación animal<sup>12</sup>.

En lo que respecta a Argentina, la guerra comercial afectó negativamente el *crushing* local de soja al favorecer la exportación de poroto sin procesar hacia China, situación agravada por la quita del diferencial de los derechos de exportación y la sequía que afectó la campaña agrícola 2017/2018, al tiempo que abrió ventanas de oportunidad para algunos productos de los cuales EE. UU. es un proveedor de relevancia<sup>13</sup>. En tanto, la peste porcina produjo una mayor demanda de carnes, que se tradujo en un aumento

---

<sup>12</sup> Para mayor información sobre este fenómeno, ver informe “Fuentes de incertidumbre en el mercado mundial: análisis de impacto de la Peste Porcina Africana” – BC / INAI. Bolsa de Cereales & Fundación INAI. (2019). Fuentes de incertidumbre en el mercado mundial: análisis de impacto de la Peste Porcina Africana. Recuperado de <https://bit.ly/2NZX7Ph>.

<sup>13</sup> Ver informe “El arte de la guerra comercial: Implicancias para la agroindustria argentina de la escalada del proteccionismo” de la Fundación INAI. Fundación INAI (2018). El Arte de la Guerra Comercial. Recuperado de <https://bit.ly/2ChXSQT>.



del 129,7 % de las exportaciones de carne bovina argentina a China en 2019, superando los 2 000 millones de dólares, según datos del INDEC.

Por su parte, Brasil experimentó un incremento del 34,6 % en las exportaciones de soja a China en 2018, aunque sufrió una caída del 25 % en 2019, según datos de Trade-Map, debido principalmente a que la demanda de soja está destinada a alimentación animal. Precisamente por la caída en la producción de carne porcina a causa de la peste, China tuvo que aumentar las importaciones de carnes, y en tal sentido, Brasil incrementó sus envíos un 80 % de carne bovina, un 53,6 % de carne aviar y un 102,7 % de carne porcina.

Con estos ejemplos, puede apreciarse cómo Argentina y Brasil se vuelven socios naturales de China en estas situaciones donde, al ser los mayores exportadores netos de alimentos del mundo, tienen capacidad para abastecer la demanda del gigante asiático resolviendo necesidades de corto plazo y presentándose como socios estratégicos para el largo plazo. Más allá de los casos mencionados, las fuentes de volatilidad son amplias y pueden provenir de múltiples variables, afectando tanto a países exportadores como importadores, lo que vuelve fundamental la construcción de normas bilaterales, regionales y multilaterales que permitan garantizar el acceso a mercados de interés, consolidando las oportunidades que se presentan en un marco de previsibilidad.

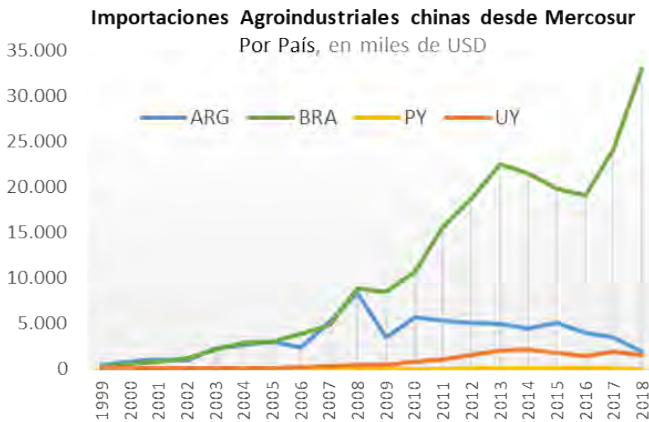
## La relación comercial bilateral

A principios de los 90, los principales destinos de las exportaciones agroindustriales<sup>14</sup> del Mercosur eran socios históricos como la UE y EE. UU., representando el 65 % de sus ventas mundiales. El comercio al interior del Mercosur

---

<sup>14</sup> Ver informe “El arte de la guerra comercial: Implicancias para la agroindustria argentina de la escalada del proteccionismo” de la Fundación INAI. Fundación INAI (2018). El Arte de la Guerra Comercial. Recuperado de <https://bit.ly/3f8kiTh>.

representaba un 5 % y China apenas recibía un 1 % de las exportaciones del bloque (13.º destino). Dos décadas después, se observa una diversificación de destinos de las exportaciones agroindustriales desde el Mercosur, ocupando China un rol preponderante: pasa a ser el 1.º destino de las exportaciones del bloque comprando cerca de una cuarta parte de esos bienes, por un valor de 28 360 millones de dólares en promedio 2016-2018. Le siguen en importancia la UE (17 %), el propio Mercosur (6,5 %) y EE. UU. (5 %).



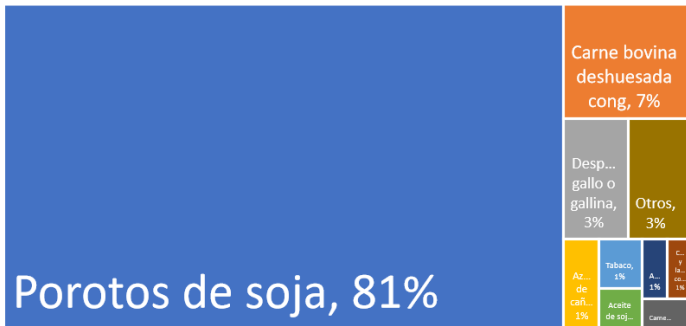
Fuente: elaboración propia con base en datos de WITS.

No obstante, pese a que China ganó posiciones entre los destinos del Mercosur, el desempeño de los países del bloque en el mercado chino ha sido disímil, mientras que Brasil y Uruguay han crecido a tasas anuales de 25 % y 40 % en las últimas dos décadas, respectivamente, muy por encima del promedio mundial (17 %) y ganando (o manteniendo) su posición como proveedor del gigante asiático; Argentina y Paraguay han tenido un peor desempeño frente a sus competidores globales, por lo cual perdieron lugares como proveedores y crecieron a tasas por debajo del promedio

mundial (9 % y 14 %, respectivamente). Por su parte, EE. UU. también ha crecido por debajo del promedio mundial (15 %), como se mostró en los gráficos de importaciones chinas. En efecto, se observa que hasta 2008 el país crecía a tasas similares al Mercosur (gracias a Brasil, principalmente), pero desde entonces estas han venido reduciéndose.

### Principales productos exportados por Mercosur a China

Participación % del valor prom. 2016-18



Fuente: elaboración propia con base en datos de TradeMap.

Entre los principales productos agrícolas que el Mercosur exporta a China, se encuentran porotos de soja, carne bovina deshuesada congelada, trozos y despojos comestibles de gallo o gallina, azúcar de caña, tabaco, aceite de soja en bruto, algodón, camarones y langostinos congelados, carne porcina congelada, entre otros. Como se puede apreciar en el gráfico a continuación, los porotos de soja explican el 81 % de las ventas agroindustriales desde el bloque sudamericano, y los 10 primeros productos representan un 97 % del total. Esto significa que las exportaciones están altamente concentradas en unos pocos productos. En contraposición, al interior del Mercosur y con otros socios regionales con los que se mantienen acuerdos comerciales, existe una estructura más diversificada de exportaciones.

## Productos con Potencial



De esta manera, puede concluirse que Mercosur tiene aún mucho por ganar en la relación comercial con el gigante asiático a través de una diversificación de sus exportaciones. De acuerdo con un análisis del potencial de exportaciones del Mercosur a China<sup>15</sup>, basado en un cruce de los flujos de comercio existentes, se descubrió que existen posibilidades para productos que representan el 67 % de la oferta exportable del bloque sudamericano.

Estos productos, para los que se detectaron oportunidades a partir de un análisis de ventajas comparativas, pueden agruparse en 3 categorías: una que incluye productos con potencial en los que China ya representa un destino significativo de las exportaciones (la porción del gráfico de torta en color rojo), luego productos en los que el Mercosur tiene una presencia significativa en el mercado chino (porción celeste), y, por último, la categoría más interesante, que se denominó “productos a desarrollar” (porción verde), donde podría haber oportunidades, pero en la actualidad no

<sup>15</sup> Análisis de Ventajas Comparativas Reveladas. Para determinar Potencial Exportador del Mercosur, lo que se midió fue: 1) que existiera una ventaja en las exportaciones de Mercosur y una ventaja importadora de China, 2) que las exportaciones e importaciones mundiales de Mercosur y China fueran relevantes –superiores al millón de USD–, 3) que las exportaciones del Mercosur superen sus importaciones al mundo.

se presenta comercio bilateral o este es poco significativo<sup>16</sup>. Cabe aclarar que este comercio potencial surge de un análisis estático con base en el comercio real actual. Podría ser mayor si se considerara el crecimiento en la demanda china para los próximos años y, en un marco de flexibilización de su política agrícola, una posible apertura de importaciones a productos para los que actualmente se autoabastece.

### ¿Cómo aprovechar el potencial?

En principio, la región debe continuar con los esfuerzos que se han venido desarrollando en los últimos años, tanto públicos como privados, que han fortalecido los vínculos bilaterales y abierto posibilidades de negocios. Para el caso de Argentina, esto se vincula al proceso de apertura de mercados, a través de la firma de Protocolos Sanitarios y Fitosanitarios, los avances en la aprobación de eventos biotecnológicos, la firma de instrumentos como Memorandos de Cooperación, las misiones comerciales, la participación en ferias, conferencias, seminarios y reuniones, como así también la recepción de delegaciones. Como alternativa valiosa, estos esfuerzos deberían realizarse, en tanto sea posible por la temática involucrada, por todos los miembros del bloque de menara conjunta.

Reforzando este camino, parece importante que la relación avance hacia otro nivel, especialmente teniendo en cuenta el interés de China por la región latinoamericana, manifestado en más de una oportunidad en distintos documentos. Por citar un ejemplo, aún no se ha respondido, ni individual ni regionalmente, a propuestas concretas de China como las establecidas en el Libro Blanco de 2008 (reiteradas en el Libro Blanco de 2016) o la propuesta de un estudio de factibilidad de un acuerdo comercial (2012).

---

<sup>16</sup> El valor del comercio potencial se calcula como el mínimo entre valor de exportaciones del Mercosur al mundo y valor de importaciones mundiales de China.

En el Libro Blanco sobre América Latina y el Caribe de 2008, se presenta una serie de propuestas sobre la forma en que podrían potenciarse las relaciones y los intercambios entre las dos regiones. La nueva versión del Libro Blanco 2016 que reafirma la intención china de continuar ampliando su presencia y relacionamiento con los países de la región propone fortalecer el trabajo conjunto en seis áreas: política, económica-comercial, social, cultural, colaboración internacional (incluidas gobernanza global, desarrollo sostenible y respuesta al cambio climático) y paz, seguridad y asuntos judiciales.

China propone trabajar con los países de América Latina y el Caribe para construir un nuevo marco para una cooperación pragmática, guiado por el Plan de Cooperación China-América Latina y el Caribe (2015-2019),

utilizando el comercio, la inversión y la cooperación financiera como fuerzas impulsoras, e identificando como prioridades de cooperación: la energía y los recursos naturales, la construcción de infraestructura, la agricultura, las manufacturas, la innovación científica y tecnológica y las tecnologías de la información<sup>17</sup>.

En el área económica, se destaca que se realizarán esfuerzos para aprovechar el potencial comercial, promoviendo el comercio de productos especializados, bienes con ventajas competitivas o productos de alto valor agregado e intensivos en tecnología, y fortaleciendo el comercio de servicios y la cooperación de comercio electrónico. Con base en el principio de reciprocidad y beneficio mutuo, manifiestan su voluntad de considerar el establecimiento de

---

<sup>17</sup> "Full text of china's policy paper on Latin America and the Caribbean" (2016). China internet information center. (2016). Full text of china's policy paper on Latin America and the Caribbean. Recuperado de <https://on.china.cn/2Z6gAEh>.

relaciones comerciales estables a largo plazo con países de América Latina y el Caribe y diversos acuerdos de facilitación del comercio, incluidos los de libre comercio.

Con relación a la agricultura, se subrayan esfuerzos para alentar a las empresas de ambas partes a participar activamente en el comercio agrícola, impulsar nuevos intercambios y cooperar en ciencia y tecnología agrícolas, capacitación del personal y otros campos, además de profundizar la cooperación en ganadería y avicultura, silvicultura, pesca y acuicultura, y promover conjuntamente la seguridad alimentaria.

### Posibilidades para profundizar el vínculo

El contexto actual parece favorable para una profundización del vínculo bilateral, tanto por la voluntad expresada por China como por la oportunidad que presenta la coyuntura. En este sentido, resulta imprescindible avanzar en una respuesta al interés chino, para lo que se requiere definir primero una estrategia de inserción internacional del Mercosur en la que se establezca el rol de China en términos comerciales, económicos y de inversiones.

La agroindustria puede constituirse en la plataforma para avanzar en el relacionamiento bilateral y consolidar el acceso al mercado e inversiones, aprovechando el contexto. Para lograr esto, la región debe presentarse como proveedor confiable de alimentos, otros productos y servicios bio-basados y tecnología agrícola.

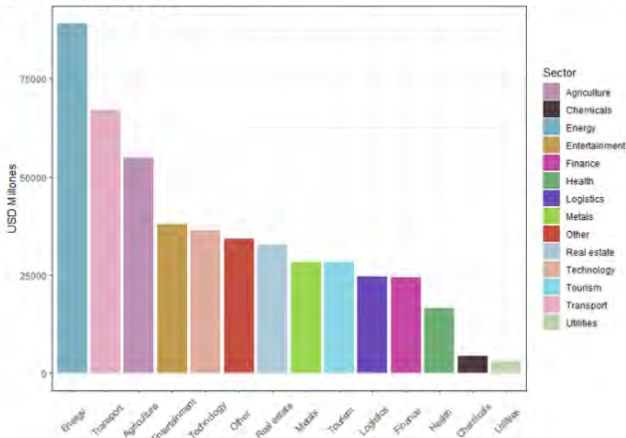
El Mercosur puede –y debe– ser utilizado como plataforma de negociación, como estrategia para superar las limitaciones propias de los esfuerzos nacionales que han prevalecido hasta ahora. Incluso la respuesta podría ser en conjunto con los países que conforman la Alianza del Pacífico, aprovechando los fuertes vínculos en materia de comercio e inversiones que existen entre estos con China y el Mercosur.

Como parte de la respuesta regional, debería explorarse la posibilidad de avanzar en un acuerdo comercial, teniendo en cuenta la experiencia reciente de China en materia de negociaciones, con la firma de acuerdos con cláusulas a medida de su contraparte, y las flexibilidades que otorgan las normas de la OMC para acuerdos entre países en desarrollo. Existe la posibilidad de alcanzar, en una primera instancia, un tratado comercial con acento en el sector agroindustrial, que contemple las sensibilidades del bloque sudamericano.

Afianzar la relación con China a través de un acuerdo de estas características podría implicar beneficios económicos y comerciales, mediante el incremento de exportaciones de productos identificados con potencial o de inversiones en áreas estratégicas. Argentina, Brasil y Perú son los países de Sudamérica que más inversiones han recibido de China en la última década, siendo Brasil el mayor receptor. La inversión acumulada en los últimos diez años ronda los 60 000 millones de dólares en Brasil y 11 400 dólares en Argentina, en ambos casos el sector energético ha sido el que mayores inversiones recibió. Entre los principales sectores de inversión de China en el extranjero, se destacan energía, transporte y agricultura, en donde existen amplias posibilidades de complementación y los cuales le permitirían a la región superar importantes desafíos en materia de infraestructura e innovación (ver gráfico a continuación).



### Inversiones de China por sector – acumulado desde 2016 En millones USD



Fuente: CGIT

Finalmente, no deben subestimarse los beneficios institucionales que traería una profundización del vínculo a través de algún instrumento legal como un acuerdo. No solo permitiría consolidar a largo plazo el acceso al mercado conseguido mediante el aprovechamiento de oportunidades coyunturales, sino que también permitiría establecer reglas de juego claras con uno de los países más importantes, en un mundo que parece alejarse cada vez más del ámbito multilateral.



## II. 4. El conflicto entre EE. UU. y China

### *Economía, comercio y hegemonía tecnológica*

OSVALDO ROSALES V.

Las diferencias entre ambas potencias trascienden de lejos el tema comercial y el económico y se insertan en una disputa de hegemonías por el control de las tecnologías del siglo XXI. Por cierto, esta disputa abarca las dimensiones militares y de seguridad, que exceden el foco de este artículo. Lo que sí vale la pena retener es que, más que “guerra comercial”, en rigor, se trataría de una “guerra tecnológica”. Es en ese contexto en que analizaremos los temas de economía y comercio.

### **La economía política de Trump**

Bajo Trump, la política comercial norteamericana ha adoptado un sello mercantilista, asociando el superávit comercial con poderío económico, al estilo de los mercantilistas del siglo XVI que tanto criticó Adam Smith<sup>1</sup>. En este sentido, la política comercial de Trump no puede ser catalogada solo de “proteccionista” –que lo es–, sino más bien de un unilateralismo hegemónico que, aprovechando la fuerza de su mercado, busca construir relaciones estrictamente bilaterales con sus socios, vulnerando así los principios básicos de la OMC, tales como Nación Más Favorecida,

---

<sup>1</sup> Para A. Smith, los mercantilistas no entendieron las ventajas de la especialización comercial, de la división del trabajo y de las ventajas comparativas.

Trato Nacional. Un ícono de esta práctica multilateral es el bloqueo al funcionamiento del principal órgano de controversias de la OMC, su Órgano de Apelación, el que desde mediados de diciembre de 2019 dejó de operar por no contar con el número mínimo de miembros previsto en su normativa<sup>2</sup>. Con ello, Trump legitima el proteccionismo y erosiona el multilateralismo, deslegitimando la institucionalidad liberal de posguerra, construida justamente bajo la égida de EE. UU.

En cursos introductorios de economía, se enseña que el desequilibrio externo es un tema macroeconómico y no un tema de política comercial. Si al saldo comercial en bienes sumamos el saldo del comercio en servicio factorial y no factorial, llegamos al saldo en cuenta corriente. En el caso de EE. UU., su déficit en cuenta corriente (DCC) alcanzó un 2,4 % del PIB en 2017 y 2,6 % en 2018. El DCC, por definición contable, mide la relación entre gasto e ingreso del país. Cuando el gasto supera al ingreso, ello refleja que la inversión supera al ahorro, es decir, el ahorro interno no alcanza a financiar la inversión realizada y la brecha se cierra con ahorro externo<sup>3</sup>.

---

2 Durante dos años, Estados Unidos bloqueó sistemáticamente la nominación de estos árbitros, una vez que se cumplía el plazo de ellos en tal categoría, de forma que redujo así gradualmente el número de sus integrantes. El 11 de diciembre de 2019, este Órgano dejó de funcionar. Se trata de una severa amenaza al comercio multilateral y un incentivo al proteccionismo, una vez que no estará vigente el máximo órgano de solución de controversias de la OMC.

3 En un modelo simplificado, el ingreso o producto (Y) se desglosa en consumo total (C) más inversión total (I), más exportaciones (X) y menos importaciones (M) de bienes y servicios. Entonces  $Y=C+I+X-M$ . Siendo Y-C igual al ahorro A, entonces  $I=A+M-X$ . Si M-X es el saldo comercial de bienes y servicios o déficit en cuenta corriente, lo que nos dice la ecuación es que la inversión se financia con ahorro interno (A) más ahorro externo (M-X). Por tanto, si el ahorro doméstico no alcanza a financiar la inversión, necesariamente tendremos un déficit en cuenta corriente o ahorro externo para financiar la diferencia.

Las variables aquí involucradas son las que afectan al ahorro y a la inversión, es decir, política fiscal, cambiaria, monetaria e incluso temas demográficos, asociados a la tasa de ahorro. No es un tema que se resuelva con aranceles o salvaguardias, menos aun cuando los déficits son tan elevados y generalizados, ya que EE. UU. tiene déficits comerciales con 102 países.

El ahorro de las personas en EE. UU. trae una tendencia fuertemente declinante desde hace décadas. La tasa de ahorro de las personas sobre el ingreso disponible era de 10 a 13 % entre 1960 y 1980, solo un 5,5 % en la primera década del 2000 y apenas 3 a 4 % en 2017 (Feldstein, 2018)<sup>4</sup>. Si a esto agregamos un déficit fiscal de 4,8 % del PIB en 2018 y 2019, que creció hasta 5,4 % en 2022, entonces es claro que un talón de Aquiles de la economía norteamericana es su baja tasa de ahorro, motivo por el cual necesita acudir al ahorro externo para financiar su inversión<sup>5</sup>.

Trump además redujo fuertemente los impuestos a los sectores de mayores ingresos, lo que agravó el déficit. Para una economía que está creciendo por encima de su potencial, con una tasa de ahorro insuficiente para financiar la inversión y donde crece el déficit fiscal, al rebajar impuestos e incrementar el gasto, es claro que lo que viene es un aumento del déficit comercial, si es que se quiere mantener el ritmo de la inversión. En otras palabras, la única opción macroeconómica para reducir el déficit comercial en ese contexto es una recesión que reduzca bruscamente el gasto en bienes domésticos e importados.

---

4 Feldstein, Martin (2018). "How to Increase America's Saving Rate", Project Syndicate, 26 de julio.

5 "As a percentage of gross domestic product (GDP), the fiscal deficit increases from 3.5 percent in 2017 to 5.4 percent in 2022. Thereafter, the deficit fluctuates between 4.6 percent and 5.2 percent of GDP from 2023 through 2028. Over the past 50 years, the annual deficit has averaged 2.9 percent of GDP" (CBO 2018). "The Budget and Economic Outlook 2018 to 2028", Congress of the US, Congressional Budget Office, abril, <https://bit.ly/3gMQMT9>.

Este dato de la debilidad estructural del dato de ahorro-inversión en la economía norteamericana es fundamental para entender las proyecciones del conflicto con China. Mientras que las tasas de ahorro-inversión de EE. UU. se mueven en torno a 20 % del PIB en los últimos 40 años, las de China superan el 30 % del PIB hasta inicios de la primera década de este siglo y se estacionan en torno al 40 % desde entonces. Es cierto que la elevada magnitud del esfuerzo chino de ahorro-inversión refleja marcadas ineficiencias en la asignación de recursos, pero también es cierto que, corrigiendo por estos impactos, de todas formas, la expresión de este esfuerzo en infraestructura (carreteras, vías férreas de alta velocidad, puertos, aeropuertos) y capacidad tecnológica, todo ello constituye una expresión precisa de los avances chinos en competitividad, innovación y capacidad tecnológica, redes de 5G incluidas. En una perspectiva temporal, la evidencia muestra que, en estos ámbitos de infraestructura y capacidad tecnológica, China está consiguiendo cerrar la brecha con EE. UU. de un modo muy rápido, y en algunos de ellos, como redes 5G, trenes de alta velocidad, calidad de carreteras, lo ha sobrepasado.

## Los impresionantes logros de la economía china<sup>6</sup>

China ha atravesado uno de los procesos de industrialización y urbanización más intensos y acelerados de la historia, y consiguió en treinta años lo que a Inglaterra y a los Estados Unidos les tomó doscientos. En 1950, solo un 13 % de la población china era urbana. En 2020 ya lo será el 60 %, y el 75 % en 2030. Las ciudades con más de un millón de habitantes, que eran 15 en 1980, ya son más de 120. La reducción de la pobreza más intensa que ha

---

<sup>6</sup> Este punto recoge algunas ideas de la introducción de mi libro Rosales, O. (2020). *El sueño chino. Como se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.

conocido la humanidad también tiene el sello chino: más de 850 millones de personas han salido de ella en los últimos cuarenta años. Con ello, según el Banco Mundial, en China el porcentaje de población en condiciones de pobreza ha caído desde el 88 % en 1981 hasta menos del 1 % en la actualidad.

China es ya el primer exportador de bienes, la principal potencia manufacturera, el principal acreedor de los Estados Unidos y, medida en paridad de poder adquisitivo (PPP, por las siglas en inglés), la economía con el mayor PIB del mundo. Esto se ha conseguido en apenas cuatro décadas y en el país más poblado del mundo. Por ahora, sus empresas están a la cabeza de las redes 5G, clave en la difusión de las nuevas tecnologías. La contraparte de estos impresionantes logros es un salto violento en la concentración del ingreso (desde un coeficiente de Gini de 0,3 en 1980 a valores cercanos a 0,5 en la actualidad) y un drástico costo ambiental, que afecta seriamente la calidad del aire, del agua y de la tierra cultivable<sup>7</sup>.

Algunos logros recientes, que cita Allison (2018)<sup>8</sup>, pueden dar una idea de la dimensión y el alcance de las transformaciones que está atravesando China:

- Durante 2005, China construía el equivalente a la superficie de Roma cada dos semanas.
- Entre 2011 y 2013, produjo y usó más cemento que todo lo que usó Estados Unidos en el siglo XX.
- En 2011, una empresa china construyó un rascacielos de treinta pisos en quince días.
- En quince años, China construyó el equivalente a todo el *stock* de viviendas de Europa.

---

<sup>7</sup> Se estima que el costo ambiental de este intenso proceso de crecimiento ascendería al 10 % del PIB de 2009.

<sup>8</sup> Allison, G. (2018). *Destined for War. Can America and China Escape Thucydide's Trap?*, First Mariner Books, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, Nueva York, Estados Unidos.

- En noviembre de 2015, Beijing reemplazó el puente Sanyuan, de 1 300 toneladas, en 43 horas.
- Entre 1996 y 2016, China construyó 4,18 millones de kilómetros de carreteras, incluyendo 112 000 kilómetros de autopistas, que conectan el 95 % de sus ciudades y hacen que el país haya sobrepasado a los Estados Unidos como el país con el mayor sistema de autopistas en casi un 50 %.
- Entre 2001 y 2015, China construyó la mayor red ferroviaria de alta velocidad del mundo, con 19 308 kilómetros que permiten velocidades de 180 kilómetros por hora. Esta red es más que todo lo que existe en el resto del mundo.
- En las pruebas PISA de 2015, China ocupó el sexto lugar en matemáticas; los Estados Unidos estuvieron en el puesto 39.
- Desde 2008, cada dos años, el incremento en el PIB chino iguala al total del PIB de India.
- Con datos de 2015, la economía china genera en dieciséis semanas el PIB equivalente al de Grecia, y en veinticinco semanas, el de Israel.
- En los exámenes de ingreso que realiza la Universidad de Stanford en Ingeniería y Ciencias Computacionales, los estudiantes chinos muestran una ventaja de tres años respecto de los estadounidenses.
- En 2015, la Universidad de Tsinghua sobrepasó al MIT en los *rankings* mundiales de ingeniería.
- El valor agregado chino en manufacturas de alta tecnología pasó de constituir el 7 % del valor mundial en 2003 a un 27 % en 2014.

El notable avance de China en los más diversos indicadores económicos globales viene ocurriendo a expensas del deterioro relativo de los Estados Unidos y particularmente de Europa. Surge entonces el tradicional conflicto de hegemonías entre un poder consolidado y un poder emergente. Los Estados Unidos intentan mantener su liderazgo



económico y político, mientras China los desafía cada vez y busca ocupar ese lugar. En la cultura china se habla del “sueño chino” como la reconquista del lugar central que el país tuvo en la civilización y economía mundiales hasta el siglo XV. La interacción y la convivencia entre la potencia actual y la emergente serán los principales temas de la economía política y la geopolítica del siglo XXI.

Este ascenso chino, por cierto, despierta inquietudes en Occidente. A eso aluden las autoridades chinas cuando recuerdan, en este contexto geopolítico, la llamada “trampa de Tucídides”, es decir, el conflicto de hegemonías que se ha dado a lo largo de la historia entre potencias emergentes y potencias desafiantes, conflictos que, en la mayoría de los casos, han culminado en guerras. En el análisis chino, la posibilidad del tránsito chino hacia la reconquista de ese lugar central en la economía mundial supone un escenario de paz no solo con sus vecinos, sino fundamentalmente con Estados Unidos, la potencia amenazada. En efecto, la posibilidad de un conflicto bélico, más allá del gigantesco poder de destrucción de las nuevas tecnologías, apartaría a China de los necesarios esfuerzos en innovación, ciencia y tecnología que debe realizar para reducir los importantes rezagos que aún mantiene con Occidente.

Lo que en los Estados Unidos comenzó con una inquietud sobre el saldo comercial desequilibrado con China ha evolucionado hacia el bloqueo de las inversiones chinas en altas tecnologías en los Estados Unidos y en el mundo, la acusación a China de “piratería intelectual”, de “ciberamenaza a la seguridad de los Estados Unidos”, de “manipulación cambiaria” y, en fin, de ambiciones hegemónicas en Asia-Pacífico. Vale decir, la disputa entre los dos países desbordó el tema comercial y hace rato ya se instaló como una pugna por la hegemonía tecnológica y global en el resto del siglo XXI.

Castells (2019)<sup>9</sup> indica que vivimos la fase del capitalismo de los datos, una fase de la economía digital donde –a la financiarización– se agrega la gestión de un amplio *stock* de datos conectados, a los que se les agrega valor a través de su procesamiento. En esta fase, la clave es la construcción y gestión de las redes 5G, 40 a 100 veces más rápidas que las 4G. Es en torno a estas redes donde se está estableciendo el principal campo de disputa tecnológica en el resto del siglo XXI. En efecto, las redes 5G son determinantes para Internet de las cosas, inteligencia artificial, robótica avanzada, *learning-machines*, ciudades inteligentes, vehículos eléctricos y tecnologías *blockchain*, entre otros ámbitos principales. Quien logre encabezar el negocio de las 5G en las próximas décadas podría estar un paso adelante en las aplicaciones asociadas a tales redes, así como también en sus aplicaciones en la manufactura 4.0 y en los nuevos servicios. Se trata entonces de una disputa por la hegemonía en torno a las tecnologías que definirán la futura competitividad de las economías, así como la calidad de vida de las sociedades.

Por ahora, quien lleva la delantera en la construcción de esas redes 5G es Huawei y otras empresas chinas<sup>10</sup>. Eso explica el ataque de EE. UU. a Huawei, a sabiendas de que, boicoteando el despliegue de Huawei, se ataca el corazón de la iniciativa Made in China 2025. Huawei es el mascarón de proa de la internacionalización de las empresas chinas.

Por eso, el conflicto entre EE. UU. y China será de larga duración y, por ende, desde la óptica estrictamente comercial, habrá que tomar las providencias necesarias. La irrupción de China en el comercio, las inversiones y la tecnología mundiales ha estimulado posturas reactivas en los Estados Unidos, las que Trump ha potenciado con un discurso belicista que ve en China a un adversario al que hay

---

<sup>9</sup> Castells, M (2019). “La larga marcha de Huawei”. *La Vanguardia*, 7 de septiembre, 2019. Barcelona, <https://bit.ly/2Qfe4pL>.

<sup>10</sup> Una delantera de dos años, al decir de la cabeza de Huawei, quien además agrega que esta empresa trabaja en lanzar las redes 6G en el 2030, <https://bit.ly/38yYE8t>.

que enfrentar en todos los planos, incluido el militar. Esta inquietud ya es bastante horizontal en los Estados Unidos y persistirá más allá del tiempo que gobierne Trump.

Un indicio está en las fuertes acusaciones de la administración Trump en contra del eventual espionaje industrial y militar de empresas chinas, que apunta a frenar el notable avance de ese país en inteligencia artificial, computación cuántica y redes 5G, lo cual también hace surgir inquietudes sobre la gobernabilidad y las características futuras de Internet.

### China y su apuesta tecnológica

El “sueño chino” del “retorno a la normalidad histórica” busca que China vuelva a ser el Reino del Centro en 2050, tras “el siglo de la humillación” (1831-1949, guerra del Opio y sucesivas invasiones y pérdidas de territorio con Inglaterra, Francia, Alemania, Rusia y Japón). Ese sueño tiene una estación intermedia, el programa Made in China 2025.

El programa Made in China 2025 tiene tres objetivos: que la industria manufacturera consiga ascender en la jerarquía tecnológica de las cadenas de valor, transformar a China en potencia tecnológica, y reestructurar el sector industrial, elevando su eficiencia, calidad, estándares, automatización, capacidad de innovación, propiedad industrial y desarrollo sustentable. El programa contempla tres fases:

- a. en 2025, reducir la diferencia tecnológica con los países líderes;
- b. en 2035, fortalecer la posición tecnológica de China, y
- c. en 2045, liderar la innovación global.

El plan apuesta a diez sectores relevantes en las nuevas tecnologías y aspira a crear quince nuevos centros nacionales de ciencia y *hubs* de innovación tecnológica para 2020,

y contar ya con cuarenta de ellos en 2025. En palabras del primer ministro Li Keqiang, “el crecimiento debe converger de una era de velocidad a una era de calidad”.

Para ello ha definido 10 sectores (TIC avanzadas, robótica y automatización, biofarma, nuevas energías, electromovilidad, etc.), y en cada uno de ellos se están formando centros de innovación de calidad mundial. El plan contempla contar con 15 de estos centros en 2020 y 40 en 2025. Hay que recordar que el gasto chino en I+D pasó del 0,9 % PIB en 2000 al 2,1 % en 2016.

En China, cada año se gradúan 5 veces más estudiantes en STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) que en EE. UU. En 2018, China ya superó a EE. UU. en gasto en I+D y en publicaciones científicas (STM Report<sup>11</sup>). Desde hace 5 años, China es el país que registra más patentes. Cada año, China produce 30 mil doctores en materias científicas y tecnológicas. Hace 15 años, las empresas extranjeras tenían 200 centros de I+D en China y hoy ya son 1 800. Hace 10 años, China explicaba el 1 % de las transacciones globales de *e-commerce*. Hoy es el 42 % y procesa 11 veces más pagos móviles que EE. UU. (McKinsey, 2017)<sup>12</sup>. China aporta el 34 % de los unicornios<sup>13</sup> globales y el 43 % de su valor (McKinsey, 2017)<sup>14</sup>. Es ingenuo aceptar que este notable salto tecnológico se explique únicamente por robo de propiedad intelectual y transferencia forzada de tecnologías. También es ingenuo suponer que China pueda renunciar a esta dinámica de fortalecimiento tecnológico.

---

<sup>11</sup> STM Report (2018). STM Report: An overview of scientific and scholarly publishing, en <https://bit.ly/2VVP77C>.

<sup>12</sup> McKinsey (2017). “Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness”, p. 3, diciembre.

<sup>13</sup> Los “unicornios” corresponden a emprendimientos privados de más de mil millones de dólares.

<sup>14</sup> McKinsey (2017). “Digital China: Powering the Economy to Global Competitiveness”, p. 3, diciembre.

## La dimensión de los desafíos económicos en China<sup>15</sup>

Los resultados del próximo Plan Quinquenal 2021-2025 serán cruciales para evaluar el grado efectivo de avance en las reformas en curso en China<sup>16</sup>. Los principales desafíos económicos chinos se relacionan con la evolución de la deuda pública y de la burbuja inmobiliaria, desconcentrar la distribución del ingreso, abordar los considerables daños ambientales y lidiar con el desafío demográfico que va reduciendo la población económicamente activa.

El vertiginoso crecimiento chino durante cuatro décadas sacó de la pobreza a 850 millones de personas, en lo que constituye el cambio social más sustantivo en la historia de la humanidad. Por cierto, los niveles de partida fueron muy bajos y es por ello por lo que aún persisten 500 millones de personas que viven con 5,5 dólares diarios o menos. La contraparte es una aguda concentración en los ingresos y en la riqueza, al punto de que la experiencia china transitó desde una moderada desigualdad en 1990 hasta constituirse en una de las más desiguales del mundo<sup>17</sup>. Es decir, el milagro chino es una combinación de elevado crecimiento, con acelerada reducción de la pobreza y un brusco salto en la desigualdad.

---

<sup>15</sup> Para una discusión más completa de estos temas, consultar Rosales (2020), *El sueño chino. Como se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, cap. 7.

<sup>16</sup> En 2020 se evaluará el cumplimiento de la meta de duplicar el ingreso per cápita rural y urbano respecto de 2010; en 2021 se cumplen cien años de la fundación del PCCh y en 2025 habrá que evaluar el avance de las metas de Made in China 2025.

<sup>17</sup> Trabajos recientes del FMI (2018) estiman que el índice Gini en 2013, después de impuestos y transferencias, habría sido 0,5. El índice respectivo para América latina es 0,473.

## El desafío ambiental

El desafío ambiental chino es considerable. Es el principal consumidor de carbón del mundo y el mayor contribuyente a las emisiones de dióxido de carbono. Si bien en términos per cápita el consumo energético es moderado (menos de un tercio del consumo promedio estadounidense y un 30 % inferior el europeo), su estructura energética es demasiado sesgada al carbón y la eficiencia energética en la producción es muy baja. La acelerada industrialización en un contexto de relajadas normas ambientales, uso intensivo de la energía, básicamente anclada en el carbón, y elevada ineficiencia energética no podía sino generar un amplio arco de dramas ambientales, tales como la contaminación del agua y del aire, desertificación y deforestación, que afectan la salud de los habitantes y las propias perspectivas de un crecimiento de largo plazo.

## El desafío demográfico

En 2012, por primera vez se redujo la PEA en 3,45 millones de personas. Se espera que la actual PEA, de casi mil millones, se reduzca al 0,7 % anual, y que muestre en 2050 una reducción de 213 millones de personas respecto del dato actual. Esa merma en la fuerza de trabajo limitará el crecimiento a tasas de 3-4 %, si es que la productividad no crece de un modo proporcional a esa caída. A su vez, la población mayor a los 60 años pasará de 209 millones en 2015 (21 % de la población total) a 490 millones (36,5 % de la población). Con ello, la tasa de dependencia (población de más de 65 años sobre la PEA) pasará del 13 % actual a 20 % en 2025 y 47 % en 2050. Es decir, si hoy son 7,7 los trabajadores que deben financiar a un retirado, en 2050 esa carga recaerá sobre solo dos de ellos (Magnus, 2018)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Magnus, G. (2018). "Red Flags. Why Xi's China is in Jeopardy", Yale University Press, New Haven, Londres, Nueva York.

Mucha razón tiene entonces el primer ministro Li Keqiang cuando insiste en la relevancia de la innovación y la productividad como ejes para la transformación de la economía china. Solo importantes avances en productividad e innovación podrán favorecer el avance hacia una economía más apoyada en la calidad que en la cantidad, vale decir, en el diseño, en las nuevas tecnologías, en la sustentabilidad ambiental. A la vez, serán las nuevas tecnologías las que también le podrán permitir reducir sus pasivos ambientales, mejorar su eficiencia energética y apoyarse en energías renovables no convencionales. Por último, el apoyo en mayor productividad es la clave para mantener elevadas tasas de crecimiento, una vez que el *stock* de la fuerza de trabajo vaya declinando en el tiempo. Será necesario entonces elevar el producto por trabajador, pues cada año serán menos los trabajadores a los cuales se podrá recurrir.

### **Deuda, burbujas inmobiliarias y “banca en las sombras”**

Entre 2004 y 2008, la deuda bruta se mantuvo en una cota alta pero estable, entre 170 y 180 % del PIB. Al acontecer la crisis del crédito *subprime*, las exportaciones chinas sufrieron una caída violenta y las autoridades buscaron compensar la caída en la demanda con un masivo programa de reactivación que sumó 14 puntos del PIB, quizás el paquete reactivador más voluminoso en la historia económica y con un fuerte salto en la inversión<sup>19</sup>. El financiamiento de esa

---

<sup>19</sup> Ese programa elevó la inversión pública en infraestructura y construcción, con lo que el coeficiente de inversión –relación entre la inversión y el producto– saltó de un 41 a un 48 % en 2010. Esto reflejaba un retroceso en la evolución de las reformas económicas, retroceso presionado por las exigencias de reactivación que impusieron los efectos de la crisis *subprime* en China.

mayor inversión se hizo básicamente a través de la deuda de corporaciones no financieras y de gobiernos locales, en muchos casos con operaciones fuera de balance.

Es difícil que un salto tan vigoroso en la inversión en un lapso tan reducido esté apoyado en proyectos bien evaluados y con rentabilidad económica y social bien definida. Por tanto, la eficiencia de la inversión decayó de modo significativo. Esto quiere decir que se requerían más unidades de inversión para conseguir la misma unidad de producto. En efecto, la ICOR (*incremental capital output ratio*), que no excedía de 4, desde 2011 saltó a un valor de 6<sup>20</sup> (Wolf, 2018a)<sup>21</sup>.

**Tabla 1: China: las variables económicas del desequilibrio**

Como porcentaje del PIB	2000	2007	2017
Exportaciones netas (X-M)	2	7	2
Inversión	34	41	44
Consumo	63	50	54
Deuda bruta	146	174	300

Fuente: Banco Mundial.

El incremento en las exportaciones netas del 2 al 7% del PIB entre 2000 y 2007 se reflejó en un incremento del superávit en cuenta corriente de balance de pagos, lo que agregó una tensión externa a los desequilibrios internos, toda vez que indujo a un debate internacional respecto de la virtual “manipulación cambiaria” a la que acudiría China

<sup>20</sup> ICOR es la relación entre la tasa de inversión y la tasa de crecimiento del PIB. Mientras más baja sea, mayor será la eficiencia de la inversión.

<sup>21</sup> Wolf, M. (2018a). “How the west should judge a rising China”, *Financial Times*, 15 de mayo, <https://on.ft.com/2ZJpfM4>.



para estimular sus exportaciones. Las cifras de 2017 muestran que la gradual corrección de ese desequilibrio externo –las exportaciones netas caen del 7 al 2 % del PIB– se realizó a costa de profundizar el desequilibrio interno, dado que la inversión volvió a repuntar al 44 % del PIB. Y si bien el consumo subió cuatro puntos de PIB, aún está muy lejos del nivel que mantenía en 2000 (Wolf, 2018a)<sup>22</sup>.

El importante salto en la deuda china de 2007-2017 es preocupante para la estabilidad de la economía mundial. Hay trabajos recientes que postulan que el auge crediticio es un buen predictor de crisis financieras (Schularich y Taylor, 2011)<sup>23</sup> y que el *boom* crediticio chino es uno de los mayores de la historia (Chen y Shik Yang, 2018)<sup>24</sup>. Es decir que la probabilidad de una futura recesión en China, causada por una crisis financiera, no es despreciable. Es un escenario de alto riesgo, dado que China explica un tercio del crecimiento mundial en los últimos diez años.

El paquete reactivador de 14 puntos del PIB, a fines de 2008, se orientó a la inversión en infraestructura, construcción de viviendas, salud, educación, innovación y medio ambiente y se financió básicamente a través de crédito bancario. Entre 2008 y 2012, el sector estatal de la economía incrementó su deuda desde un 35 a un 170 % del PIB. A mediados de 2016, esa relación de deuda ya iba por el 255 % del PIB y el 300 % del PIB en 2017. Con este brutal salto en el endeudamiento, China explica la mitad de la expansión crediticia en el mundo entre 2005 y 2016<sup>25</sup>.

---

22 Wolf, M. (2018a). “How the west should judge a rising China”, *Financial Times*, 15 de mayo. <https://on.ft.com/2DkkctF>.

23 Schularich, M. y A. Taylor (2011). “Credit Boom Gone Bust Monetary Policy. Leverage Cycles and Financial Crisis, 1870-2008”, *National Bureau of Economic Research*, NBER Working Paper No. 15512, diciembre.

24 Chen, S. y J. Shik Yang (2018). “Credit Booms: Is China Different?”, *IMF Working Paper*, 5 de enero.

25 “China’s Continuing Credit Boom”, Liberty Street Economics, Federal Reserve Bank of New York, 2 de febrero de 2017, disponible en <https://nyfed.org/2ZL6A2h>.

La inversión inmobiliaria se acerca al 15 % del PIB, y se compara con un 6 % del PIB en Estados Unidos en 2007, justo antes de la crisis *subprime*. Se encuentra aquí un nudo que vincula las finanzas con la economía política. Los gobiernos locales disfrutaban del monopolio sobre la oferta de tierras y necesitan que tenga altos precios para financiar cerca de un tercio de sus gastos<sup>26</sup>. Se trata, por ende, de un tema mayor, pues el complejo construcción-manufacturas de cemento y muebles suma el 20 % del PIB; es claro que un freno drástico en este complejo afectaría severamente a China y la economía global. Para el FMI, esta burbuja y el elevado nivel de la deuda corporativa china representan las principales amenazas a la evolución de la economía mundial en los próximos cinco a siete años (véase FMI, 2016).

La deuda del gobierno central es comparativamente baja (16% al final de 2016); sin embargo, la deuda pública total se acerca al 200% del PIB, y corresponde a empresas estatales, gobiernos locales y provinciales<sup>27</sup>. La deuda de las familias saltó desde un 40% del ingreso disponible en 2008 a un 106% en 2017, rango parecido al de los Estados Unidos. Un alto porcentaje de ese endeudamiento ha provenido de banca no convencional y desregulada, conocida como “banca en la sombra” (*shadow banking*), es decir, instituciones financieras no bancarias e informales que aceptan depósitos y realizan préstamos y que están sometidas a una regulación más laxa que la banca formal. Muchas veces son extensiones

---

<sup>26</sup> En tanto el sistema financiero es poco sofisticado y ofrece pocas opciones de inversión, las familias con disponibilidad de recursos prefieren invertir en bienes raíces antes que depositar sus recursos en la banca. Eso es lo que ha inducido un considerable *boom* en el precio de las viviendas en las principales ciudades. A inicios de 2017, los precios de las viviendas en Beijing, Shanghai, Guangzhou y Shenzhen habían aumentado un 80 % respecto de 2010.

<sup>27</sup> El Banco Mundial estima que los pasivos de los gobiernos locales crecieron 44 % entre 2014 y 2016 (Magnus, 2018: 80 “Red Flags. Why Xi’s China is in Jeopardy”, Yale University Press, New Haven y Londres, Nueva York), lo que refleja la compleja ecuación política entre gobierno central, banca estatal y gobernadores locales y provinciales.

de grandes corporaciones, compañías fiduciarias, empresas de *leasing*, compañías de seguros y corredores financieros (Magnus, 2018: 83<sup>28</sup>).<sup>29</sup> De acuerdo con la agencia calificadora de créditos Moody's, en 2016 en China la banca en la sombra habría sido equivalente al 29 % de los activos del sistema bancario y a un 87 % del PIB<sup>30</sup>. Ese monto constituyó el pico de influencia del sector, pues en los años siguientes esa relación ha caído a un 79 % a fines de 2017 y a 70 % a fines de septiembre de 2018.

Un objetivo central de las autoridades económicas chinas es desmontar esta bomba de tiempo, lo cual requiere fortalecer el sistema financiero y detener la evolución creciente de la deuda. Esto implica: mejorar la salud financiera de los bancos al separar las deudas cobrables de las incobrables, y buscar algún mecanismo no distorsionante de licuación de las malas deudas; consolidar la industria bancaria con la fusión de bancos y la liquidación de los insolventes; establecer mecanismos que aseguren el calce de las operaciones bancarias en plazos, monedas e instrumentos; y mejorar la regulación sobre la banca informal. A su vez, detener la evolución de la deuda obliga a contar con una tasa de interés real positiva que evite subsidios en el acceso al crédito, en particular para las empresas estatales, implementar mecanismos estrictos de control del endeudamiento público a nivel central, regional y local, abandonar los proyectos más costosos y de rentabilidad dudosa, y forzar incluso modalidades de prepago de las deudas más elevadas.

---

<sup>28</sup> Magnus, G. (2018). "Red Flags. Why Xi's China is in Jeopardy", Yale University Press, New Haven y Londres, Nueva York.

<sup>29</sup> Esta presencia de entidades formales en la banca informal afecta la calidad de la regulación toda vez que tales operaciones no quedan reconocidas en el balance oficial de activos y pasivos, lo que afecta entonces la eficacia de la política crediticia en torno a las exigencias de adecuación de capital y liquidez.

<sup>30</sup> Moody's, "Quarterly China Shadow Banking Monitor", 8 de mayo de 2017.

Cualquiera de estas modalidades termina reflejándose en un menor crecimiento económico, y lo que interesa en la evolución de la deuda es justamente la relación entre el nivel de la deuda y el del PIB, de modo de testear la capacidad de pago de la economía. La experiencia china posterior a la crisis *subprime* trajo malas noticias, pues una ratio deuda/PIB, que ya era elevada, condujo a un incremento vertiginoso de la deuda y a una menor tasa de crecimiento.

El impacto de esa crisis en la economía china condujo a un retroceso en la marcha de las reformas económicas, y es bien probable que suceda algo parecido con los impactos de la guerra comercial y tecnológica con que Trump acosa a la economía china. El impacto de la guerra comercial de Trump puede estar agravando este escenario al limitar más aún el ritmo de crecimiento y favorecer la tentación de las autoridades de retomar mayores niveles de crecimiento financiados con más deuda.

Sí vale la pena insistir en que un crecimiento de 6 % en la economía china –la mayor del mundo en paridad de poder adquisitivo (PPP) y la segunda en dólares constantes– es la mejor noticia que puede recibir la economía mundial. Esto en la medida en que ese crecimiento se acompañe de avances en el paquete de reformas económicas que la autoridad ha comprometido. En virtud de tales reformas, el sector de servicios gana posiciones en el PIB chino. Dado que es más intensivo en empleo que la manufactura, en particular que la manufactura pesada, ahora se requiere una menor tasa de crecimiento del PIB para generar un mismo volumen de puestos de trabajo. El sector de servicios ya superó a la industria en la estructura del producto, y ello empieza a reflejarse en el empleo.

## La densidad del conflicto entre EE. UU. y China

A estas alturas, quedan pocos analistas que hablen de la posibilidad de un acuerdo sustantivo y estable entre EE. UU. y China. Los sucesivos vaivenes en esta disputa han terminado por convencer que la magnitud de las diferencias no permite acuerdos de largo plazo y que más bien transitaremos un plazo largo de desavenencias, conflictos, acuerdos y nuevos conflictos.

Los argumentos de EE: UU. apuntan a los siguientes objetivos:

- a. reducir el tamaño del déficit comercial con China;
- b. conseguir que China elimine la sobreproducción en sectores como aluminio, acero, cementos y vidrios;
- c. proteger el empleo en sectores manufactureros sensibles;
- d. frenar a China en la carrera tecnológica;
- e. obligar a un mayor respeto de China por los derechos de propiedad intelectual;
- f. abrir el mercado chino a los automóviles y servicios financieros norteamericanos;
- g. conseguir que China abra su mercado de compras públicas a empresas norteamericanas; y
- h. presionar para que las autoridades chinas no discriminen en contra de empresas extranjeras a través de regulaciones discriminatorias.

Por su parte, los argumentos chinos son:

- a. que EE. UU. le reconozca su “*status* de economía de mercado”, compromiso que todos los miembros de la OMC asumieron cumplir desde 2017 al momento en que China ingresó a la OMC (2001);
- b. que EE. UU. archive el argumento de la “manipulación cambiaria” que cada cierto tiempo renueva EE. UU.;

- c. que EE UU. le permita acceder a importaciones y a invertir en tecnología avanzada (semiconductores).

Adicionalmente, China reitera su compromiso de seguir abriendo su economía en bienes, servicios e inversiones y de fortalecer su respeto a los derechos de propiedad intelectual, y todo ello en el marco del respeto a su autonomía y de su proceso de “reforma y apertura”.

Entre las “líneas rojas” de China, es decir, sus puntos intransables, aparecen defender la internacionalización de sus empresas, su Made in China 2025, su iniciativa Belt and Road (La Franja y la Ruta) y el AIIB (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura). Los principales nudos estratégicos de US parecen ser:

- a. mejorar la protección de la propiedad intelectual de sus empresas;
- b. eliminar la ciberpiratería de secretos comerciales;
- c. reducir el déficit comercial con China; y
- d. detener el avance tecnológico chino.

En este contexto, la probabilidad de un acuerdo estable de largo plazo es bien baja, pues ello implicaría una reformulación drástica del modelo chino de desarrollo. Si a ello agregamos las declaraciones del vicepresidente Mike Pence el 4 de octubre pasado, “[...] detener y enfrentar a China en todos los planos, frenar su desarrollo y poner a EE. UU. en primer lugar”, allí es claro que, en ese escenario, la posibilidad de acuerdo es aún menor.

## **Los sucesivos “acuerdos” en la disputa EE. UU.-China**

Ya no debería sorprender la estrategia negociadora de Trump: genera una sensación de crisis con medidas unilaterales y hace gala de amenazas contundentes. Al final de un proceso lleno de incertidumbres y volatilidad en los

mercados, obtiene logros cosméticos, muy inferior a sus promesas y *twitteo* con hipérboles, llamando a que se lo premie por haber desactivado una crisis que él mismo generó.

Después de la Cumbre del G20 y del encuentro Trump-Xi en Buenos Aires, sábado 1 de diciembre de 2018, el titular predominante del día lunes fue “Euforia en los mercados”. “Decepción en los mercados” era el titular del miércoles. ¿Qué pasó en realidad?

La declaración de EE. UU. sobre los resultados de la reunión de Buenos Aires mencionaba que China se comprometía a

- a. comprar una cantidad importante de bienes agrícolas, energéticos e industriales de EE. UU. para reducir el desequilibrio comercial;
- b. elevar de inmediato sus importaciones agrícolas desde EE. UU.; y
- c. negociar de inmediato sobre transferencia forzada de tecnología, protección de la propiedad intelectual, barreras no arancelarias e intrusiones y robos cibernéticos.

Si en 90 días no se conseguían acuerdos en estos temas, EE. UU. impondría aranceles del 25 % sobre todos los productos chinos. Lo único que decía la declaración china era: “China trabajará para abrir su mercado, elevar sus importaciones y resolver los problemas en la relación económica y comercial con EE. UU. en el proceso de una nueva ronda de reforma y apertura”.

Lo único concreto fue que se establecía una tregua arancelaria de 90 días, que las sobretasas aplicadas siguieron en vigor, que no se resolvió ninguno de los temas claves y que tres días después de “un acuerdo increíble”, como lo calificó Trump, altos funcionarios de la Casa Blanca rebajaron expectativas y reconocieron que no había compromisos inmediatos ni en agricultura ni en automóviles, como lo había anunciado el eufórico Trump. Hay que recordar

que el cese del fuego y un acuerdo ya se habían anunciado un par de veces en 2018, tras lo cual se retornó al conflicto. Cuatro días después del acuerdo, el consenso de los inversionistas viró a la inquietud, dado que el propio Trump sugirió ampliar el plazo crítico de 90 días y volvió a amenazar a China con sus misiles arancelarios, lo que se concretó con nuevos incrementos arancelarios en septiembre de 2019.

¿Qué se sabe hasta ahora del acuerdo de fase 1, anunciado en diciembre de 2019? La verdad, muy poco, pues, dado que el acuerdo es de 86 páginas, el USTR emitió un comunicado de apenas página y media que, si bien menciona los temas claves (propiedad intelectual, transferencia tecnológica, servicios financieros, tipo de cambio, solución de disputas y expansión del comercio agrícola), solo indica títulos generales, agregando que el documento final estaría siendo sometido a una “revisión legal” y de traducción por ambas partes. Vale decir que hasta ahora estamos en presencia de un acuerdo provisorio, sujeto a modificaciones<sup>31</sup>.

En cualquier caso, siguen en pie diferencias relevantes en la interpretación de lo acordado. Eso es lo que intenta reflejar el cuadro siguiente, donde en cada uno de los principales títulos negociados se indica la interpretación que transmite EE. UU. y lo que han planteado las autoridades chinas. En particular, es llamativa la insistencia de Trump y los suyos en los montos globales en que China aumentaría sus importaciones provenientes desde EE. UU., particularmente en productos agrícolas. China no menciona cifras, y además todo indica que alcanzar el monto incremental de importaciones agrícolas que menciona el USTR es poco probable, salvo en el caso de carne de cerdos, considerando la agresiva peste porcina africana que ha afectado a la

---

<sup>31</sup> Se supone que el acuerdo definitivo de esta Fase 1 se firmaría en la primera semana de enero 2020 y entraría en vigor en febrero 2020.



producción porcina china. Los subsidios industriales y el rol de las empresas estatales chinas en el comercio exterior no fueron abordados en este acuerdo de fase 1.

### Ambigüedad en el acuerdo de fase 1

	EE. UU.	China
Firma y entrada en vigor	Se firma primera semana de enero y entra en vigor en febrero de 2020 en EE. UU.	Esos detalles están en negociación.
Saldo comercial	China comprará productos norteamericanos por un monto de 200 mil millones de dólares más respecto del nivel de 2017.	China aumentará sus importaciones desde EE. UU. en función de las fuerzas de mercado y respetando las reglas de la OMC.
Compras agrícolas	China comprará al menos 40 mil millones de dólares en 2020 y 2021.	China incrementará significativamente sus importaciones agrícolas desde EE. UU.
Propiedad intelectual	El acuerdo aborda secretos comerciales, derechos de propiedad intelectual farmacéuticos, marcas comerciales y medidas vinculantes que castiguen piratería y falsificación de productos.	Lenguaje similar pero no específica nuevas medidas.
Transferencia tecnológica forzada	China se compromete a poner fin a estas prácticas.	Solo se menciona el título del capítulo.
Tipo de cambio	Ambas partes se comprometen a evitar las devaluaciones competitivas.	Solo se menciona el título del capítulo.

Tras dos años del conflicto comercial que Trump ha embestido contra China, el balance a fines de 2029 es el siguiente.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Brown, C. (2019). "Phase One China Deal: Steep Tariffs are the New Normal", PIIE, 19 de diciembre de 2019, Peterson Institute for International Economics, Washington.

- a. Luego de dos años de conflictos arancelarios, con la agricultura seriamente afectada y con gran volatilidad en los mercados financieros, si se concreta este acuerdo de fase 1, en EE. UU. los aranceles seguirán por encima de los niveles de precrisis y China seguirá enfrentando aranceles de castigo sobre 2/3 de sus exportaciones a EE. UU.
- b. EE. UU. no aplicará aranceles adicionales sobre 162 mil millones de dólares, lo que habría correspondido que operase a partir del 15 de diciembre de 2019.
- c. EE. UU. rebajará a 7,5 % los aranceles de 15 % que había impuesto sobre 100 mil millones de dólares en septiembre de 2019.
- d. Persisten aranceles del 25 % sobre 250 mil millones de dólares de importaciones provenientes de China.
- e. Considerando el acuerdo de fase 1, el arancel medio de EE. UU. a productos chinos pasa de 3 %, antes de la guerra comercial, a un 19,3 %.
- f. El arancel medio que aplicaría China a los productos norteamericanos ha pasado de 8 % a 21,1 %.
- g. El cambio en el arancel medio recíproco entre diciembre de 2019 y febrero de 2020, cuando entraría en vigor el acuerdo, es absolutamente marginal. El arancel medio que EE. UU. aplica a las exportaciones chinas pasaría de 21,1 % a 19,39 %, y el similar chino pasa de 21,1 % a 20,9 %.

Por tanto, el acuerdo de fase 1 sigue siendo marginal y deja abierto un largo sendero de turbulencias para los próximos años. Siguen en pie las dudas y diversas interpretaciones respecto del verdadero objetivo de Trump con esta negociación-conflicto, incluida la campaña electoral de 2020.

Una estrategia negociadora errática, con amenazas estridentes, proclamación triunfalista de concesiones obtenidas e imposición de plazos breves y perentorios so pena de nuevas amenazas, eso es exactamente lo que jamás

recomendaría cualquier serio estudioso de las experiencias de negociación con China. La estrategia de Trump es audaz y contradice radicalmente lo que propone Kissinger para el diálogo con China. En la medida que esta fase 1 no opere con prontitud y claridad, si las exportaciones agrícolas no repuntan significativamente, el espacio de dicha audacia se irá reduciendo.

Si se fuesen confirmando informes de agencias especializadas que estiman que el crecimiento en EE. UU. habría alcanzado su máximo, en cuanto la interacción entre una economía que crece sobre su potencial, déficit y deuda públicos al alza y cercanías de una curva invertida en tasas de interés, todo ello configura una amenaza de recesión para el 2020. Si esta amenaza se concretase, Trump enfrentaría urgencias mayores que su disputa con China.

## Cooperación y conflicto entre EE. UU. y China

China da muestras prácticas de avanzar en la apertura de mercados y en un mayor respeto a las normas de propiedad intelectual, y estaría dispuesta a establecer compromisos significativos con EE. UU., pero a condición de que estos compromisos sean balanceados. Es decir, lo que China teme es que EE. UU. no se conforme con ello, sino que busque que China renuncie a sus objetivos en las tecnologías que moldearán la economía y la sociedad del siglo XXI, es decir, IA, robótica, *blockchain*, semiconductores, Big Data, etc. Es lo que ya dijo Trump un par de semanas antes del G20 (“China estaría dispuesta a renunciar a su programa Made in China 2025”).

Esto China no lo aceptará jamás, pues ello significaría aceptar que EE. UU. le ponga un techo a sus aspiraciones tecnológicas y a su potencial de crecimiento. Es legítimo presionar por un mayor cumplimiento chino en propiedad intelectual, pero para el mundo sería más adecuado que EE.

UU. usara su poder negociador, ojalá en estrecha sintonía con sus aliados, para negociar un nuevo orden internacional capaz de abordar los desafíos del siglo XXI en materia de comercio, inversiones, cambio climático y reducción de las desigualdades. Ese nuevo orden no puede ignorar a China, sino más bien debe aceptar un mayor peso y mayores responsabilidades de China en la gobernanza de las instituciones globales. El desafío entonces es la construcción de un nuevo multilateralismo acorde a los desafíos y pesos relativos del siglo XXI, y ya no a los resultados de la Segunda Guerra Mundial.

Las sugerencias de M. Wolf a Occidente al respecto son notables:

- i. entender que China no es nuestra, pertenece a los chinos;
- ii. aceptar que el modelo político chino seguirá siendo distinto al de Occidente por un largo tiempo;
- iii. enfocarse en conductas precisas y medibles que afecten a otros y hacerlo de modo consistente y con base en principios;
- iv. no buscar detener el desarrollo de China;
- v. reconocer que China es un rival, pero también un socio esencial para abordar los desafíos de estabilidad económica mundial y cambio climático (M. Wolf, 2018)<sup>33</sup>.

Un acuerdo entre EE. UU. y China que perdure en el tiempo requiere compromisos serios y cambios de conducta de ambas partes. Por cierto, ello significa que EE. UU. debería terminar con la arbitrariedad en sus decisiones de comercio e inversión. Cambios cosméticos que coquetean con la especulación en Wall Street no sirven; presiones excesivas sobre China tampoco ayudan. EE. UU. debe aceptar la realidad de China como un socio pleno y

---

<sup>33</sup> Wolf, M. (2018). "The US must avoid a new cold war with China", *Financial Times*, 30 de octubre, <https://on.ft.com/2Z5Hufi>.

negociar una incorporación responsable de China al escenario global, rediseñando la gobernanza de la globalización. Cooperación con competencia en el marco de nuevas reglas concordadas y en cuya conformación han participado EE. UU. y China es por cierto un camino largo y complejo, pero parece ser el único que asegura un mejor escenario económico, social, político y ambiental para el resto del siglo.

En ese sentido, el discurso del secretario de Estado, Mike Pompeo, en Bruselas (4 de diciembre) es un mal antecedente. Pompeo llama a la construcción de un nuevo orden mundial liberal, bajo el liderazgo de EE. UU., que privilegie la soberanía nacional por sobre el multilateralismo. Es una propuesta que, además de utópica y nostálgica –volver a la inmediata posguerra donde EE. UU. configuró el orden internacional–, es contraproducente, pues lo que se requiere es la integración de China a un nuevo multilateralismo y no el estímulo a los nacionalismos. En este último tema, por lo demás, China ha dado muestras de contar con ventajas comparativas.

El gran desafío es que el “sueño chino” no sea leído “una pesadilla en EE. UU.”. En los próximos años, asistiremos al conflicto entre America First y Made In China 2025. Serán tiempos marcados por la volatilidad financiera y el comercio no retornará a la normalidad. Corremos el riesgo de transitar desde un comercio regido por normas a otro dominado por el poder político, con inversiones que tenderán a politizarse, particularmente en el caso de áreas vinculadas a las nuevas tecnologías.

América Latina no debería permanecer indiferente a este eventual escenario. Por cierto, hacer bien los deberes macroeconómicos es el punto de partida; mejorar la calidad de la inserción internacional, avanzando en productividad e innovación, es lo que sigue. Pero también será cada vez más necesario que la región mejore sus esfuerzos de integración regional, participe proactivamente en la reforma y modernización de la OMC y sea capaz de construir una mínima agenda de diálogo y cooperación con EE. UU., China y con la UE.



## II. 5. La guerra comercial entre EE. UU. y China y sus impactos sobre el comercio agroindustrial

*Algunas reflexiones  
desde la perspectiva argentina*

EUGENIO DÍAZ-BONILLA

### Introducción

Una de las noticias importantes de la reunión del G-20 en nuestro país, en diciembre de 2018, fue la conversación entre las máximas autoridades de Estados Unidos y China para tratar de llegar a acuerdos sobre las disputas comerciales y de otro tipo entre ambos países. Desde entonces han tenido lugar diferentes rondas de negociaciones con idas y venidas, pero la situación no ha mejorado, sino que más bien se ha deteriorado. La desaceleración económica mundial de 2019 ha sido atribuida en parte a la incertidumbre alrededor de los problemas comerciales. Pero esa rivalidad tiene proyecciones más generales, como lo sugiere el título de la publicación de enero/febrero de 2019 de la prestigiosa revista de relaciones internacionales *Foreign Affairs*: “¿Quién va a dirigir el mundo? Estados Unidos, China y el Orden Global”. Obviamente, para el mundo, y para la Argentina, es crucial la futura evolución de esa rivalidad que va de lo comercial hasta lo geopolítico, pasando por temas culturales y de valores.

No se pretende acá responder a todos esos interrogantes, sino que, simplemente, se presentan a continuación algunos elementos para ayudar a analizar ciertos aspectos de la competencia entre EE. UU. y China, en particular los aspectos de comercio agroindustrial, con énfasis en Argentina.

## Marco de contexto

En la Cumbre de las Américas en 2005 en Mar del Plata, tuve la oportunidad de estar presente en la sala de los presidentes cuando tuvo lugar la discusión sobre el fallido acuerdo de libre comercio de las Américas. El entonces presidente Bush (hijo) tuvo una sola intervención, en la que argumentó que la integración de las Américas era muy importante para poder “hacer frente juntos” al tema de China. No usó la palabra confrontar ni competir, sino la palabra inglesa *face*, que como verbo tiene una gama de significados, incluyendo el de aceptar o hacerse cargo de una situación difícil o un problema.

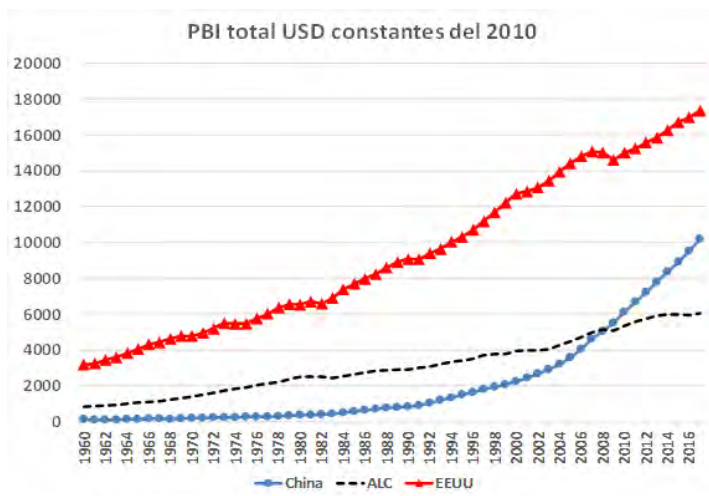
Mirando los datos, efectivamente, las Américas juntas representan casi exactamente un tercio del PBI mundial (con Estados Unidos un 24 %, todo Latinoamérica y el Caribe algo más del 7 %, y Canadá el 2 %), mientras que la Unión Europea (con el Reino Unido) llegan al 21 % y China al 15 % (usando dólares corrientes de mercado de 2018). Por su parte, el gráfico 1 muestra la evolución del PBI total de EE. UU., China y América Latina y el Caribe (ALC) en dólares constantes de 2010<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si en lugar de dólares de mercado (corrientes o constantes) se toman los dólares de valor de compra equivalente (PPP en inglés), que es la medida que hace aparecer al PBI de China más grande que el de EE. UU., igual las Américas en su conjunto son más de un 25 % del PBI mundial contra alrededor de 16 % de China.



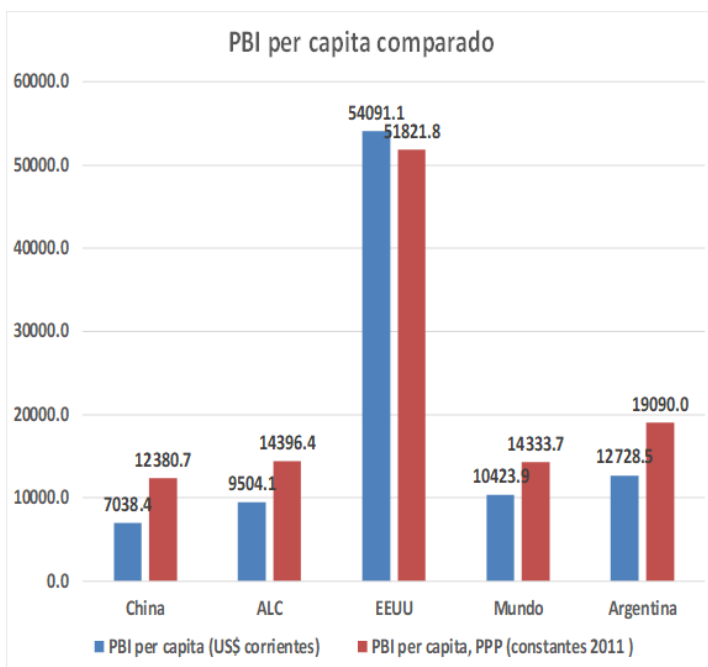
Gráfico 1: PBI total (dólares constantes de 2010)



Fuente: WDI/WB.

El gráfico 2 muestra el PBI per cápita, en dólares corrientes o en dólares de poder de compra equivalente, en promedio de la década de 2010: con ambas métricas, el ingreso por habitante de China está por debajo de ALC (y, obviamente, es mucho menor que el de EE. UU.).

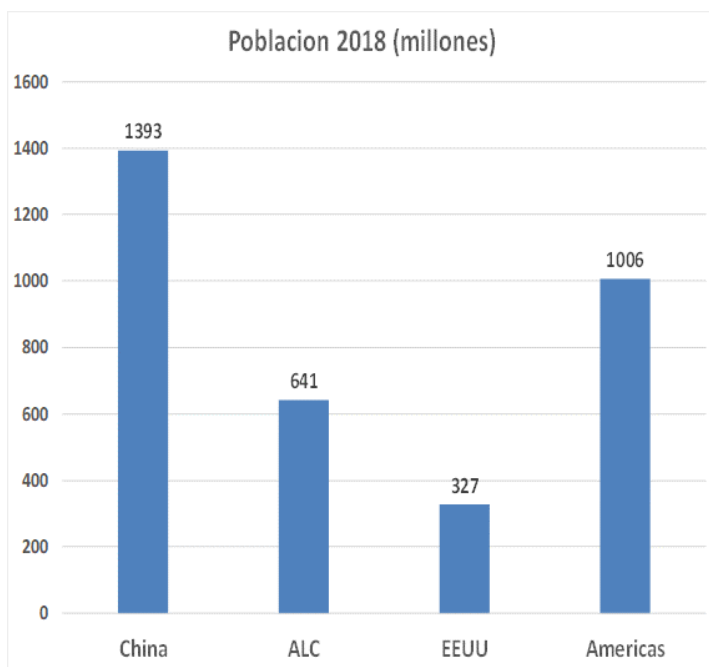
Gráfico 2: PBI per cápita



Fuente: WDI/WB.

En términos de población, las Américas sumaban en 2018 algo más de mil millones de personas (con crecimiento en ascenso), mientras que China tenía aproximadamente 1 390 millones (pero con crecimiento declinante), por lo cual ambos grupos convergerían en tamaño poblacional en los próximos 30 años.

Gráfico 3



Fuente: WDI/WB.

Las Américas son también los más importantes productores de alimentos, tienen alrededor del 45 % del agua renovable a nivel mundial (de lejos el continente más importante), un 40 % de las reservas de petróleo (solamente superadas por Medio Oriente) y un enorme potencial de energías renovables.

Estos datos son necesarios para entender el interés tanto de EE. UU. como de China por la región.

## Evolución de la relación entre EE. UU. y China

Desde el punto de vista económico, la recuperación china empezó en los 70 con la reforma del sistema colectivista en la agricultura, y luego con la formación de zonas de exportación y un esquema de desarrollo industrial que transformó la economía china.

En Díaz-Bonilla (2016)<sup>2</sup>, se discute con mayor detalle los importantes cambios estructurales en China (y a nivel mundial) de las últimas décadas, que sustentaron el importante crecimiento de ese período. Fundamentalmente, hubo un importante aumento global de la oferta laboral agregada, debido a la incorporación de millones de trabajadores en la economía mundial como resultado de cambios de política económica en China, el final de la Guerra Fría, la apertura económica en muchos países en desarrollo, y otros acontecimientos que llevaron a la expansión de la oferta de mano de obra a nivel mundial. El importante *shock* fue estimado por el Fondo Monetario Internacional (2007)<sup>3</sup> en el equivalente de una multiplicación por cuatro de la oferta efectiva de trabajo mundial entre 1980 y 2005, y la mayor parte del incremento se produjo a partir de los 90. Un componente importante de ese cambio estructural mundial fue el de China, que sacó a aproximadamente 900 millones de personas de la pobreza, primero mediante el cambio del sistema colectivista de agricultura a uno más basado en incentivos individuales, y luego por el traslado de trabajadores de la producción agropecuaria a la industrial para exportar al resto del mundo, especialmente EE. UU. y otros países industrializados (ver Díaz-Bonilla, 2016)<sup>4</sup>. El gráfico 4

---

2 Díaz-Bonilla, E. (2016). *The future ain't what it used to be: Growth models, structural change, and history*. International Food Policy Research Institute.

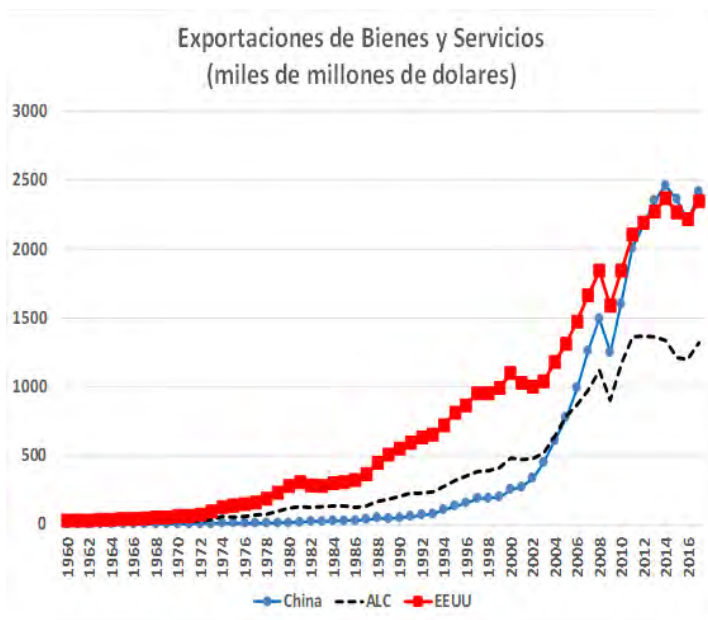
3 Fondo Monetario Internacional (2007). *World Economic Outlook. Spillovers and Cycles in the Global Economy*. Disponible en <https://bit.ly/320CeM9>.

4 Díaz-Bonilla, E. (2016). *The future ain't what it used to be: Growth models, structural change, and history*. International Food Policy Research Institute.

muestra el enorme salto en las exportaciones chinas, que le han permitido llegar a los niveles de EE. UU.; a su vez, este país ha desarrollado un importante déficit comercial con China, que en 2018 superó los 400 000 millones de dólares (aproximadamente el 2 % del PBI de EE. UU. ese año).

Ese esquema de desarrollo encontró su límite económico con la crisis financiera mundial de 2008-2009. Pero también ha encontrado un límite político debido a las reacciones generadas por el desplazamiento del sector productivo y trabajador por las exportaciones chinas, especialmente en EE. UU., pero también en una variedad de otros países.

Gráfico 4: Exportaciones de bienes y servicios



Fuente: WDI/WB.

El fuerte repunte de la economía mundial en 2010 se debió a políticas monetarias y fiscales altamente expansionistas, especialmente en EE. UU., donde la Reserva Federal mantuvo las tasas de interés cerca del cero por más de siete años (Díaz-Bonilla, 2016)<sup>5</sup>. El otro elemento fue el fuerte impulso de la inversión en China, que ayudó a mantener la demanda mundial de productos primarios. El problema es que China parece haber invertido excesivamente: una estimación del FMI calculó esa sobreinversión en el período 2007-2011 entre el 12-20 % del PIB (Lee, Syed and Xueyan (2012)<sup>6</sup>. Esa sobreinversión fue financiada por un importante aumento de la deuda total: según algunos cálculos, China ha incrementado su deuda total en más del doble en ese período, alcanzando alrededor del 282 % del PBI, por encima de países como EE. UU. (269 %) y Alemania (258 %), pero por debajo de Japón (517 %) o España (401 %) (Dobbs *et al.* (2015)<sup>7</sup>, Exhibit E7 y Resumen).

Dadas las limitaciones de las dos estrategias de desarrollo seguidas hasta ese momento (exportaciones e inversión en infraestructura), el gobierno chino ha decidido que la siguiente etapa de desarrollo se va a fundamentar en controlar las tecnologías de punta, mediante el programa llamado “Made in China, 2025”. Allí se definen objetivos de producción doméstica para 10 sectores considerados estratégicos:

- i. tecnología de información de próxima generación,
- ii. maquinaria de control numérico de alta gama y robótica,
- iii. equipos aeroespaciales y de aviación,

---

<sup>5</sup> Díaz-Bonilla, E. (2016). *The future ain't what it used to be: Growth models, structural change, and history*. International Food Policy Research Institute.

<sup>6</sup> Lee, M. I. H., Syed, M. M. H. and Xueyan, M. L. (2012). *Is China over-investing and does it matter?* International Monetary Fund.

<sup>7</sup> Dobbs, R. *et al.* (2015). ‘Debt and (not much) deleveraging’, *McKinsey Global Institute*, p. 136.

- iv. equipos de ingeniería marítima y fabricación de embarcaciones marítimas de alta tecnología,
- v. equipos ferroviarios avanzados,
- vi. vehículos de ahorro de energía y energía nueva,
- vii. equipos eléctricos,
- viii. maquinaria y equipos agrícolas,
- ix. nuevos materiales, y
- x. productos biofarmacéuticos y dispositivos médicos de alto rendimiento.

Los niveles de producción doméstica esperados van de un 70 % en el caso de robots industriales y material médico, a un 95 % en el caso de maquinaria y equipos agropecuarios (Congressional Research Service Updated, 2019)<sup>8</sup>.

Para ese salto tecnológico, China ha invertido ampliamente en ciencia e investigación y desarrollo, y ha propiciado el intercambio de científicos y estudiantes, pero EE. UU., Europa y Japón han alegado que ese país se ha estado apropiando de la tecnología de otros países, mediante transferencias forzadas de tecnología, cuotas de contenido doméstico, compra de empresas, y aun espionaje.

Los problemas de déficit comercial y competencia tecnológica, junto con tradicionales disputas sobre geopolítica, derechos humanos y democracia, han ido cambiando de manera negativa la evaluación de China en los EE. UU. La etapa moderna de acercamiento diplomático entre ambos países comenzó con la visita de Richard Nixon a China en 1972, en un intento de separar al país asiático de la Unión Soviética. Desde entonces, y hasta recientemente, el objetivo de los gobiernos de EE. UU. había sido favorecer la integración de China dentro del sistema internacional, con la expectativa de que el intercambio económico fuera a limitar las posibilidades de confrontaciones, fuera a dar a China incentivos para ser un miembro “responsable” del sistema

---

<sup>8</sup> Congressional Research Service Updated, 12 de abril, 2019. The Made in China 2025 Initiative: Economic Implications for the United States.

internacional vigente desde la Segunda Guerra Mundial, y que el crecimiento de la clase media fuera a reformar al sistema político en una dirección más democrática. Sin embargo, en este momento EE. UU. está en una profunda revisión de esta perspectiva, que va más allá de la administración Trump. La opinión generalizada en el sistema político de los EE. UU. es que la interrelación económica no disminuyó las fricciones geopolíticas, que el crecimiento económico llevó a más poder del Partido Comunista Chino y no más democracia, y que China se ha convertido en un competidor creciente en lo geopolítico y económico.

Es de desear que las profundas diferencias económicas, geopolíticas y de valores puedan manejarse de manera pacífica. Pero al mismo tiempo no puede esperarse que la relación entre ambos países vuelva al período de los 90, cuando China recién estaba emergiendo como gran poder a nivel mundial, y crecía a doble dígitos exportando productos manufacturados mientras importaba productos primarios.

Este es el contexto general en el que hay que considerar los aspectos agropecuarios que se discuten a continuación.

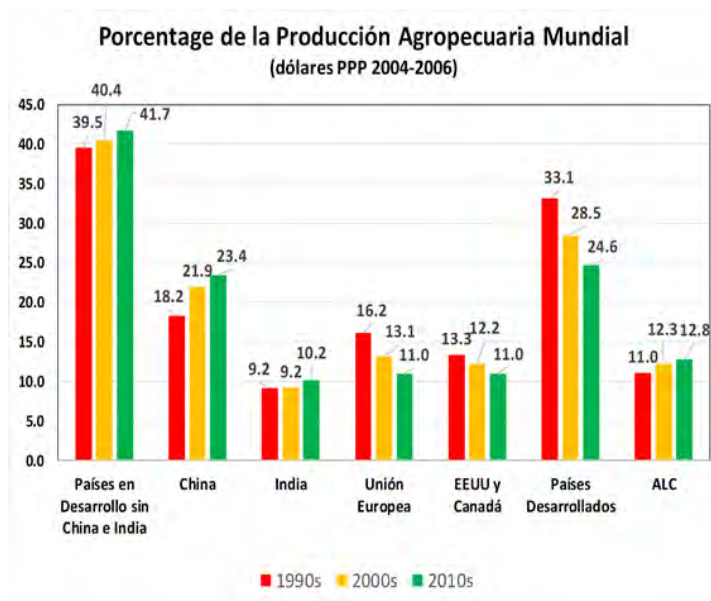
## **Producción agropecuaria**

Los países en desarrollo han aumentado su participación en la producción mundial de productos agropecuarios, mientras que los países desarrollados han reducido su participación desde 1990 (de 33,1 % a 24,6 %). Es particularmente importante el avance de China, que pasó del 18 % de la producción mundial en los 90 a más del 23 %. También ALC ha incrementado su participación: de representar menos del 10 % de la producción agropecuaria mundial en los años 60 (ver gráfico 5), la región creció hasta casi el 13 % del total en la década actual. Entonces ha superado a la Unión Europea, por un lado, y a Estados Unidos junto con Canadá, por el otro; también es casi 30 % más grande que la India, pero no



llega al 60 % de la producción agropecuaria total de China. Estas dimensiones deben tenerse en cuenta cuando se habla, exageradamente, de que ALC “puede alimentar al mundo”.

Gráfico 5

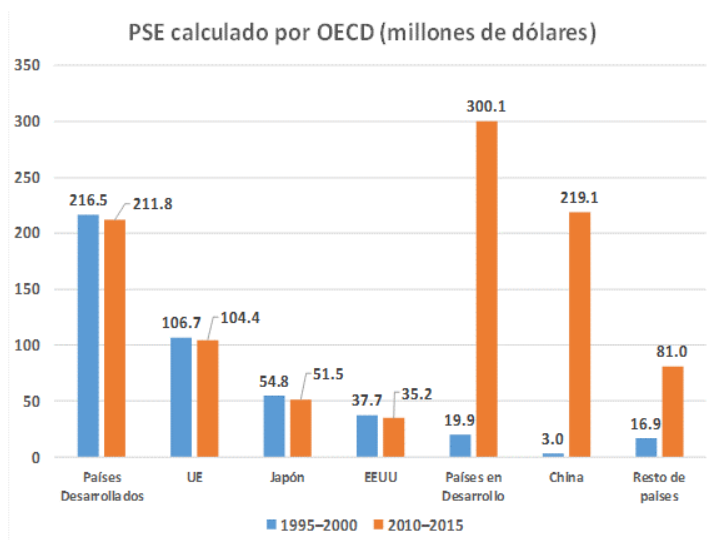


Fuente: FAOSTAT.

El crecimiento de la producción agropecuaria en China ha sido apoyado por un fuerte aumento del gasto en el sector (gráfico 6). El Estimado de Apoyo al Productor (EAP, o PSE en inglés) calculado por la OCDE históricamente se enfocó en los países industrializados, pero más recientemente ha incluido un cierto número de países en desarrollo que son productores agropecuarios importantes. El gráfico

6 muestra que estos últimos países han estado expandiendo el apoyo e inversiones en el sector agroalimentario, mientras que los países desarrollados no los están reduciendo.

Gráfico 6



Fuente: OECD.

Nota: los países desarrollados son Australia, Canadá, Unión Europea, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, y Estados Unidos. Los países en desarrollo incluyen Chile, México, Turquía, Brasil, China, Colombia, Indonesia, Kazajstán, Rusia, Sudáfrica, Ucrania y Vietnam.

Los EAP de los países desarrollados considerados (en particular la combinación de la Unión Europea, Japón y Estados Unidos) muestran grandes valores de apoyo (alrededor de 212-216 mil millones de dólares en 2010-2015), pero se han mantenido relativamente estables desde los años 90. Por otra parte, los países en desarrollo incluidos han aumentado considerablemente sus EAP, de unos 20 mil

millones de dólares en los años 90 a unos 300 mil millones de dólares en los últimos años. Este incremento ha sido impulsado principalmente por el gran aumento del apoyo al sector agropecuario en China. En el caso de este país, y dadas las dificultades de continuar la estrategia de pasar trabajadores del sector rural a la industria para la exportación, se ha reforzado el apoyo al sector agropecuario. Asimismo, parece haber habido una importante expansión del crédito al sector<sup>9</sup>. Sin considerar a China, el valor de los EAP en los países en desarrollo considerados alcanza casi los 81 mil millones de dólares, alrededor del 40 % del nivel del grupo de países desarrollados, pero casi cinco veces más que en los años 90.

La pregunta central para un análisis prospectivo es qué puede pasar con esos niveles de apoyo en el futuro, y cuál sería el impacto, si es que hubiera alguno, de futuras negociaciones comerciales, tanto a nivel multilateral en la OMC, como a nivel regional y bilateral. Bajar el nivel de gasto público de apoyo al sector agropecuario e incrementar el acceso de mercado en el mundo, como es la estrategia de los países exportadores importantes, va a encontrarse con el problema de que la política agropecuaria en varios países en desarrollo importantes está yendo en la dirección opuesta. De todas maneras, debe notarse que no todas las intervenciones de apoyo al sector pueden ser consideradas como que distorsionan los mercados o impiden el comercio en el sentido de la OMC, sino que pueden ser medidas legítimas que expanden bienes públicos, infraestructura y crédito para el sector. Por otra parte, aquellas medidas de

---

<sup>9</sup> Los datos más detallados son los de Gale y Callender (2006): las autoridades chinas, operando particularmente a través de las más de 30 000 Cooperativas de Crédito Rural (CCR), decidieron a principios de los años 2000 aumentar el crédito al sector agrícola a las zonas rurales; los préstamos pasaron de menos del 5 % del PBI agropecuario en 1990 a un 40 % en 2005, principalmente como resultado del programa gubernamental financiado por el Banco Central de China. Gale, F. y Callender, R. (2006). *New directions in China's agricultural lending*. DIANE Publishing.

apoyo que efectivamente distorsionan el comercio están enmarcadas, como se ha mencionado más arriba, por una geometría más compleja de las negociaciones. En los 90, esas intervenciones eran utilizadas básicamente por países industrializados, y entonces había un frente unido de los países en desarrollo pidiendo a los países ricos que redujeran sus subsidios a la agricultura. En la actualidad, hay una variedad de países en desarrollo que no tienen el espacio fiscal para otorgar mayores niveles de apoyo, pero también están aquellos que, como China, tienen recursos financieros y el espacio legal para usar esas intervenciones bajo las disposiciones de tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo de la OMC<sup>10</sup>. Esto va a afectar la posibilidad de lograr acuerdos en las negociaciones multilaterales para la disminución del apoyo doméstico distorsivo en los próximos años (Brink, 2011)<sup>11</sup>.

Las perspectivas son entonces el mantenimiento de las políticas de apoyo al sector agropecuario en una variedad de países, industrializados y en desarrollo. En lugar de las negociaciones, puede ser que el proceso de solución de controversias de la OMC termine siendo más importante en limitar las medidas más distorsivas del comercio agropecuario mundial (como por ejemplo el caso presentado en la OMC en septiembre de 2016 por EE. UU. en relación con diferentes medidas de apoyo doméstico utilizadas por China en varios cultivos, como trigo, arroz, y maíz; el sistema

---

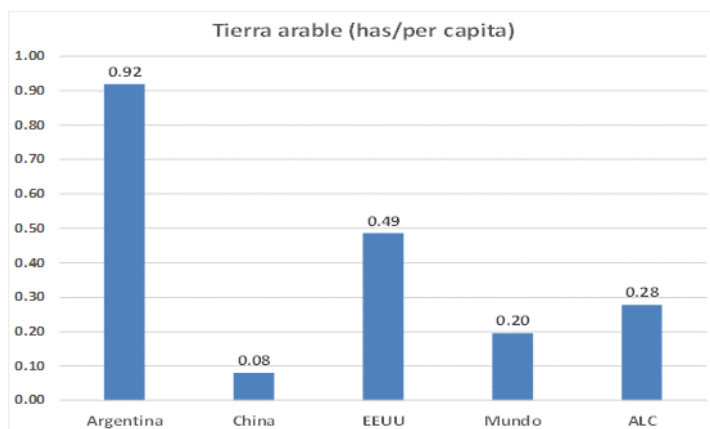
<sup>10</sup> El trato especial y diferenciado se refiere a que los Acuerdos de la OMC tienen disposiciones especiales que confieren a los países en desarrollo derechos especiales, tales como períodos más largos para la aplicación de los acuerdos y compromisos, o hacerlo con menores niveles que los países desarrollados. También permiten a los países desarrollados otorgar un trato más favorable en comercio a los países en desarrollo sin tener que extenderlo a todos los demás miembros de la OMC.

<sup>11</sup> Brink, L. (2011). 'The WTO disciplines on domestic support', *WTO Disciplines on Agricultural Support: Seeking a Fair Basis for Trade*. Cambridge University Press Cambridge UK, pp. 23-59.

de resolución de disputas falló en contra de China, quien se encuentra en proceso de ajustar sus políticas a las regulaciones de la OMC).

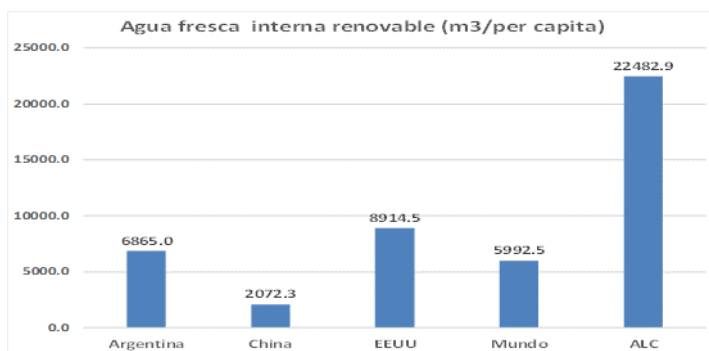
El tema del apoyo al sector agropecuario en China hay que verlo en el contexto del desafío que representa para ese país el tener que atender unos 200 millones de productores agropecuarios con un promedio de tierra de menos de 2 has. En general, China sufre limitaciones de tierra arable por habitante (gráfico 7) y de agua (gráfico 8).

**Gráfico 7: Tierra arable**



Fuente: WDI/WB.

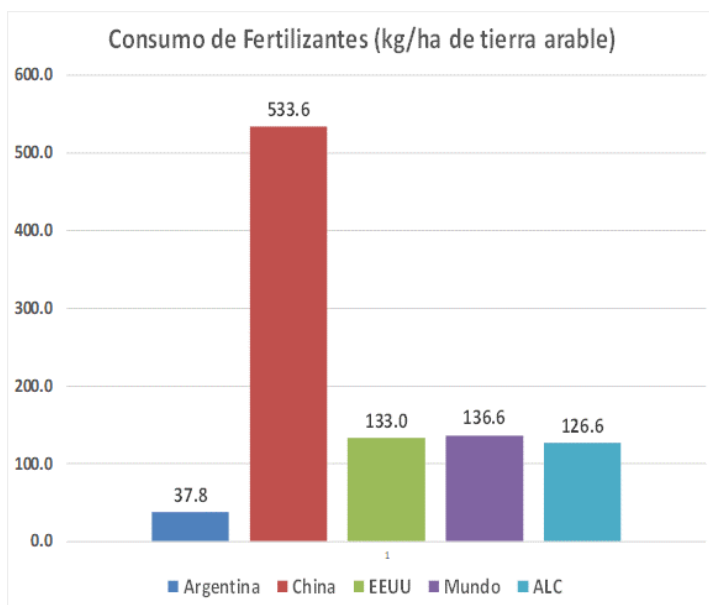
Gráfico 8: Agua fresca renovable



Fuente: WDI/WB.

Se ha tratado de compensar esas limitaciones de recursos naturales con un alto uso de insumos agropecuarios, como es el caso de fertilizantes. Pero este uso excesivo ha dado lugar a la contaminación de tierra y agua.

Gráfico 9: Consumo de fertilizantes

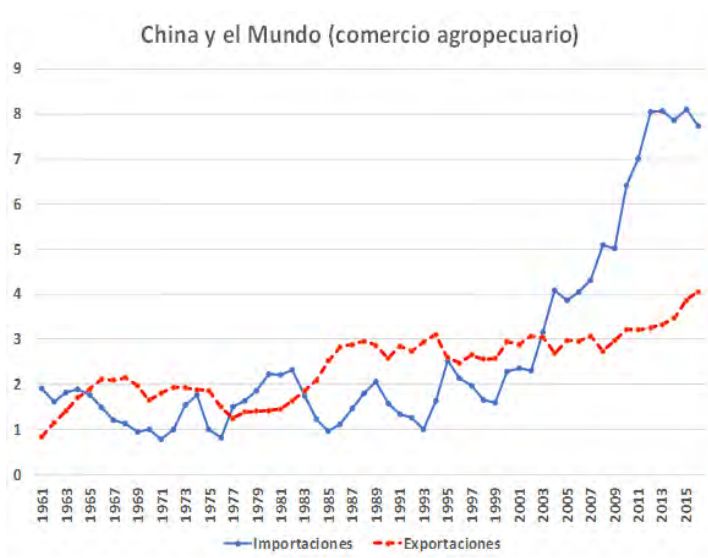


Fuente FAOSTAT.

### Comercio agropecuario

China se ha transformado en un importador neto de productos agropecuarios, parcialmente en coincidencia con su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (gráfico 10).

Gráfico 10



Fuente: FAOSTAT.

Esas mayores importaciones agropecuarias de China han beneficiado a algunos productos agropecuarios de la Argentina, pero se trata principalmente de productos primarios (cuadro 1).



Cuadro 1

Exportaciones a China. Promedio 2014-2018	Millones de dólares	% Total
Total de productos en el cuadro	4519,1	95,7
Semillas oleaginosas y relacionados	2637,6	58,4
Carne y productos	440,1	9,7
Petróleo y relacionados	362,7	8,0
Pescado y crustáceos	274,2	6,1
Aceites vegetales y animales	258,8	5,7
Cueros y pieles	93,7	2,1
Tabaco y manufacturas de tabaco	70,6	1,6
Lana y fibras	51,4	1,1
Productos minerales	50,6	1,1
Lácteos	38,4	0,9
Productos farmacéuticos	26,0	0,6
Bebidas alcohólicas	21,8	0,5

Fuente: COMTRADE.

Sin embargo, esas exportaciones no alcanzan a compensar por otras importaciones de Argentina desde China, configurando un importante déficit total (cuadro 2). De hecho, el mayor déficit comercial de Argentina es con ese país.

Cuadro 2

Promedio 2015-2018 (millones de dólares)	Exportaciones	Importaciones	Balance
Brasil	10727	14887	-4159
UE	8898	10840	-1942
EE. UU.	4164	7872	-3708
China	4787	11515	-6727
Resto ALC	10279	7167	3112
ASEAN	5177	2414	2763
Medio Oriente	2624	864	1759
África	4269	453	3816
Resto	9730	6821	2909
TOTAL	60655	62832	-2177

Fuente: INDEC.

También hay que notar que China sigue siendo un importante exportador global de productos agropecuarios, especialmente de aquellos con alto uso de mano de obra, en varios de los cuales compite con Argentina. En general, China ha superado recientemente a la Argentina en el total de las exportaciones agropecuarias (gráfico 11).

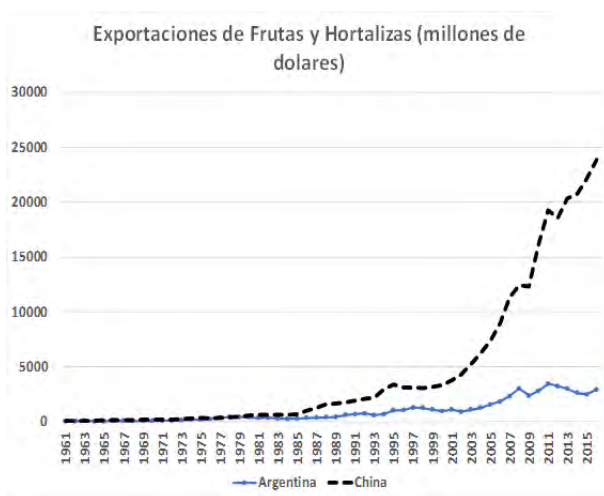
Gráfico 11



Fuente: FAOSTAT.

Lo mismo sucede en una serie de productos individuales, como puede verse a continuación (gráficos 12 hasta 16).

Gráfico 12



Fuente: FAOSTAT.

Gráfico 13



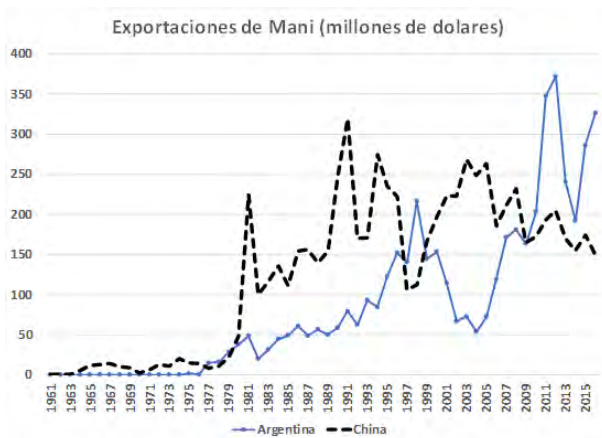
Fuente: FAOSTAT.

Gráfico 14



Fuente: FAOSTAT.

Gráfico 15



Fuente: FAOSTAT.

Gráfico 16



Fuente: FAOSTAT.

Gráfico 17



Fuente: FAOSTAT.

## Conflictos comerciales entre EE. UU. y China<sup>12</sup>

Otros aspectos con importantes implicaciones para el sector agroalimentario mundial de ALC y de Argentina va a ser la evolución de las relaciones comerciales entre EE. UU. y China. China va a reforzar la búsqueda de mercados en países en desarrollo para productos industriales que antes estaban orientados hacia los EE. UU., o simplemente por problemas de sobreproducción doméstica, como es el caso de acero y automóviles, entre otros productos. Por otra parte, parte de los productos agropecuarios que China compraba en EE. UU. puede provenir ahora de países de ALC. Un ejemplo de los impactos ha sido la caída del precio de la soja estadounidense en relación con la proveniente de Sudamérica: mientras que antes de septiembre de 2018 los precios FOB en EE. UU. y Brasil se movían conjuntamente, desde entonces han estado en trayectoria divergente. Los problemas entre EE. UU. y China han repercutido en otros mercados, como el de Europa, donde los EE. UU. han tenido que reorientar parte de las exportaciones de soja que antes iban al país asiático (Laborde y Piñeiro, 2019)<sup>13</sup>.

Por tanto, estos conflictos comerciales hay que analizarlos a nivel mundial, considerando las diferentes interrelaciones. Desde la perspectiva de ALC, una primera aproximación es considerar la competencia de los productos de la región contra China en el mercado de EE. UU. y contra los productos de EE. UU. en China. Para ello es útil considerar el índice de similitud de exportación (ISE), de Finger y Kreinin, que mide la similitud entre las exportaciones de cualquiera de los dos países a un tercer mercado. Un valor del índice cercano a la unidad puede interpretarse como que la dupla de países analizados son competidores perfectos en

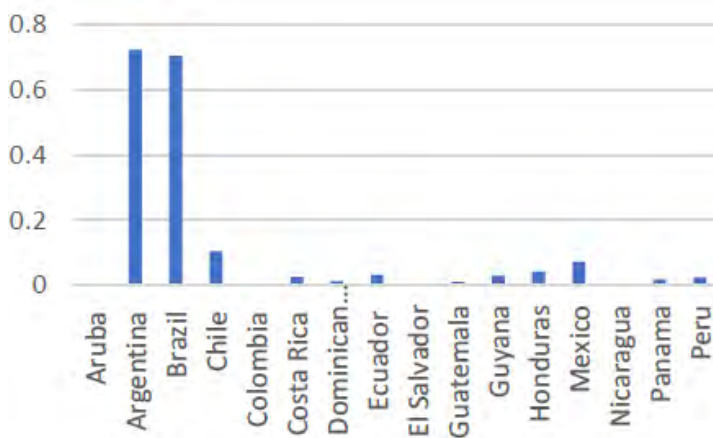
<sup>12</sup> Esta sección está basada en D. Laborde y V. Piñeiro (2019). "Trade Tensions: Implications for Latin America and the Caribbean", IICA and IFPRI.

<sup>13</sup> D. Laborde and V. Piñeiro (2019). "Trade Tensions: Implications for Latin America and the Caribbean," IICA and IFPRI.

un tercer mercado, mientras que un valor cercano a cero indica que no hay competencia entre los dos países en el tercer mercado considerado.

El gráfico 18 muestra el ISE entre ALC y EE. UU. en el mercado de China, y el gráfico 19 muestra el ISE entre ALC y China en el mercado de EE. UU., en relación solamente con productos agropecuarios.

Gráfico 18: ISE entre ALC y EE. UU. en el mercado de China

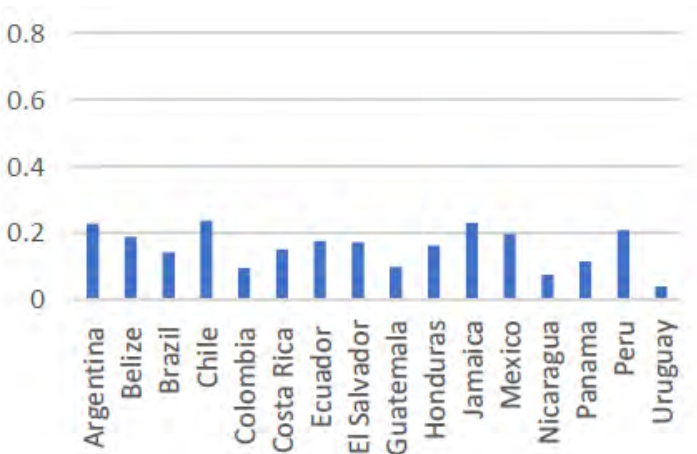


Fuente: Laborde and Piñeiro, 2019<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> D. Laborde and V. Piñeiro (2019). "Trade Tensions: Implications for Latin America and the Caribbean," IICA and IFPRI.



Gráfico 19: ISE entre ALC y China en el mercado de EE. UU.



Fuente: Laborde and Piñeiro, 2019<sup>15</sup>.

Argentina y Brasil son muy similares a los Estados Unidos en el mercado agropecuario chino, debido a la soja. En cambio, cuando se observa a ALC y China en el mercado agropecuario de EE. UU., los números son más pequeños, lo que muestra una menor competencia entre China y ALC en ese mercado. A su vez, la diversidad de exportaciones agropecuarias de China, mencionadas previamente, hace que el país asiático compita con una variedad de países, como Chile, Argentina, Jamaica, México y Perú.

Dada la incertidumbre de la situación comercial mundial, Laborde y Piñeiro (2019)<sup>16</sup> consideran cuatro escenarios. En el primero se toma la situación de las tensiones comerciales entre EE. UU. y China

<sup>15</sup> D. Laborde y V. Piñeiro (2019). "Trade Tensions: Implications for Latin America and the Caribbean", IICA and IFPRI.

<sup>16</sup> D. Laborde y V. Piñeiro (2019). "Trade Tensions: Implications for Latin America and the Caribbean", IICA and IFPRI.

hasta diciembre de 2018. En el segundo escenario, se consideran las medidas del escenario primero más los aranceles adicionales anunciados por EE. UU. y China inicialmente programados para su implementación el 1 de enero de 2019, pero actualmente suspendidos. También se incluyen los aumentos de varios aranceles al acero y aluminio en EE. UU. y las represalias de Canadá, India, la Unión Europea, México y Turquía. En un tercer escenario, se considera una escalada en las guerras comerciales entre los Estados Unidos, China y otros países, tratando de simular el comportamiento no cooperativo de otros episodios de colapso global del comercio (como en las décadas de 1870 o 1930) (basado en Bouet y Laborde, 2018). Finalmente, se analiza un cuarto escenario donde las tensiones comerciales entre China y EE. UU. son similares al escenario primero, pero los países de ALC implementan una estrategia de mitigación mediante iniciativas de integración regional y de reducción de costos de transporte.

Las simulaciones muestran resultados sobre una variedad de variables, tales como exportaciones, importaciones, producción, PIB, consumo, empleo y otros. A continuación, en el gráfico 20 se presentan solamente los impactos sobre las exportaciones de la región, divididas entre agropecuarias y no agropecuarias.

Gráfico 20



Fuente: Laborde and Piñeiro, 2019<sup>17</sup>.

En el primer escenario, las exportaciones de la región aumentan: Mercosur mejora sus exportaciones agropecuarias (desplazando a EE. UU. en China) y empeora algo las no agropecuarias (en parte porque China reorienta sus exportaciones no agropecuarias que antes iban al mercado de EE. UU.). Por su parte, México incrementa sus exportaciones no agropecuarias (desplazando a China en el mercado de EE. UU.), pero pierde exportaciones agropecuarias. En Laborde y Piñeiro (2019)<sup>18</sup>, se presenta también el impacto en

17 D. Laborde y V. Piñeiro (2019). "Trade Tensions: Implications for Latin America and the Caribbean", IICA and IFPRI.

18 D. Laborde y V. Piñeiro (2019). "Trade Tensions: Implications for Latin America and the Caribbean", IICA and IFPRI.

otras variables, tales como el PBI: en los dos primeros escenarios, este indicador no cambia o hay muy pequeñas mejoras para todas las regiones de ALC, pero la situación regional se deteriora a medida que el conflicto comercial se agudiza, y en el tercer escenario (con guerra comercial generalizada) toda la región, y el mundo, pierde. Por el contrario, el cuarto escenario de integración en ALC ayudaría a mitigar y aun mejorar la situación económica, si las tensiones comerciales se mantienen en el primer escenario, basándose en una expansión de la actividad en la región. De hecho, aunque no está simulado en el trabajo citado de Laborde y Piñeiro (2019)<sup>19</sup>, un escenario de profundización de la integración regional sería la mejor opción para ALC aun en el contexto de una guerra comercial generalizada.

## Algunas conclusiones

Argentina debe prepararse para un escenario mundial de mediano a largo plazo con tensiones no resueltas entre EE. UU. y China. Mientras que para China el problema es cómo ser creativo con un sistema político centralizado, el de EE. UU. es cómo articular la “creación destructiva” de su sistema económico con equidad social. Y ambos países tienen que manejar esas contradicciones internas mientras interactúan con el otro a nivel global. Ciertamente, vendría muy bien una reducción de tensiones, dada la delicada situación mundial, y, sobre todo, que se vaya definiendo un marco estratégico de mediano plazo que evite confrontaciones catastróficas.

---

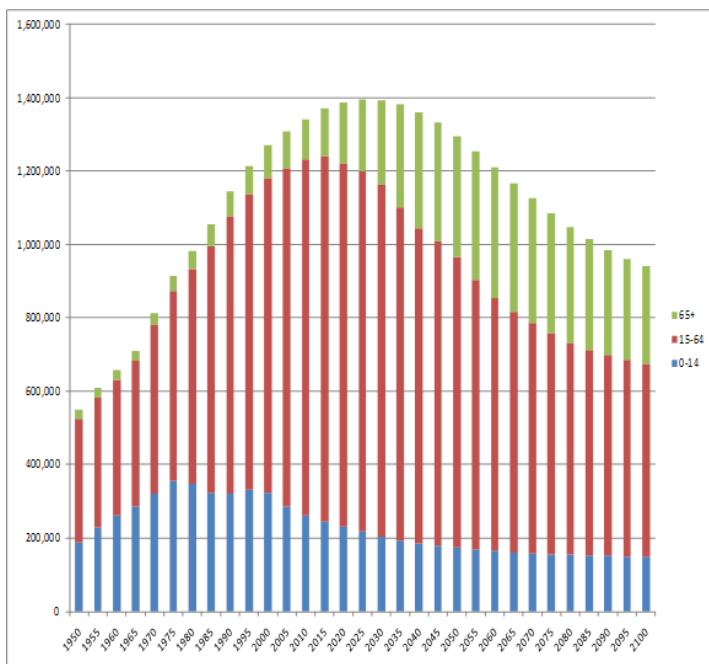
<sup>19</sup> D. Laborde y V. Piñeiro (2019). “Trade Tensions: Implications for Latin America and the Caribbean”, IICA and IFPRI.

En ese difícil contexto, Argentina tendrá que manejarse con mucha inteligencia porque esta complicada dinámica nos va a acompañar por mucho tiempo.

De todas maneras, China va a seguir siendo un mercado importante para algunos productos agropecuarios, pero con varias notas de precaución. Primero, el ingreso per cápita no va a crecer al ritmo que lo ha hecho en los últimos años. El esquema de desarrollo basado en las exportaciones quedó muy acotado con la crisis mundial de 2008-2009, y fue en parte suplantado por un esquema keynesiano de construcción de casas e infraestructura, que también ha encontrado límites por la importante acumulación de deuda pública y privada en China (lo que ha sido señalado por el FMI como uno de los problemas a monitorear para la estabilidad financiera de la economía mundial).

Segundo, la población china está empezando a declinar en número y envejeciendo (gráfico 21). Por lo general, el análisis económico de la demanda de alimentos está relacionado con los ingresos, los precios, el incremento de la población, y las tendencias de urbanización. Sin embargo, hay que considerar la composición de edad y el género de la población para proyectar las demandas futuras.

Gráfico 21: Población de China y estructura de edad (millones de personas)



Fuente: United Nations Population database.

En este sentido, Zhong, Xiang y Zhu (2012)<sup>20</sup> muestran que, si no se incluye la estructura de edades, las estimaciones de demanda de alimentos de China han estado por encima de los valores efectivos, mientras que considerando la estructura de edad esas sobrestimaciones se corrigen.

Además, dada la presencia de 200 millones de productores agropecuarios, en su mayoría pequeños, con la posibilidad de moverlos del campo a la industria altamente

<sup>20</sup> Zhong, F., Xiang, J. y Zhu, J. (2012). "Impact of demographic dynamics on food consumption—A case study of energy intake in China", *China Economic Review*. Elsevier, 23(4), pp. 1011-1019.

limitada en la actualidad por las tensiones comerciales internacionales, China va a continuar el importante apoyo de gasto público para el sector agropecuario. China también tratará de administrar las importaciones y se va a mantener como exportador de productos agropecuarios que compiten en los mercados mundiales con muchas actividades de las economías regionales de la Argentina.

Nuestro país tiene que reevaluar las oportunidades y amenazas a nivel de comercio agropecuario mundial considerando la emergencia de preocupaciones por temas de salud (por ejemplo, en relación con la obesidad y enfermedades no transmisibles), por aspectos ambientales, y otros (como el tratamiento de animales). Los importantes cambios en los temas de energía (en especial el avance de energías renovables cada vez más competitivas con fuentes fósiles; ver International Renewable Energy Agency, 2018) también van a tener repercusiones en actividades agropecuarias relacionadas con biocombustibles.

Un tema central a considerar, que tanto las simulaciones presentadas como la historia muestran que es crucial, es reforzar el proceso de integración dentro de la región dadas las incertidumbres mundiales.

También Argentina va a tener que pasar de políticas agropecuarias a políticas para el desarrollo rural y del sistema agroalimentario, considerando múltiples objetivos, tales como:

- i. productividad y crecimiento;
- ii. empleo, reducción de pobreza e inequidad;
- iii. seguridad alimentaria, inocuidad alimentos, nutrición y salud;
- iv. sostenibilidad ambiental, biodiversidad; y
- v. desarrollo y balance territorial.

Para ellos se requieren políticas macroeconómicas consistentes con un tipo de cambio real (es decir, ajustado por la inflación) estable y competitivo; mejoras institucionales

con mecanismos de planeamiento estratégico y consejos de competitividad por cadenas de valor para el dialogo público-privado de mediano plazo; expansión del riego (pasando de alrededor de 2 millones de has irrigadas a por lo menos 6 millones de has); mejoras en infraestructura y logística (con la expansión del ferrocarril y la integración con otros modos de transporte); el apoyo al desarrollo de ciudades intermedias (con telefonía, internet, caminos, salud, educación); y un esfuerzo adicional en ciencia y tecnología (llevando los niveles de inversión a por lo menos 2 % del PBI agropecuario, junto a mejoras de funcionamiento del sistema de innovación (que considere los temas de cambio climático, salud y nutrición, y energía en las cadenas de valor) (ver Díaz-Bonilla, 2017)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Díaz-Bonilla, E. (2017). "Escenarios futuros del sistema agro-alimentario mundial: algunas reflexiones para América Latina y Argentina". Presentación de mayo de 2017, con motivo de la incorporación como Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Agricultura y Veterinaria.



## II. 6. Japón: una visión de la estrategia sobre la seguridad alimentaria y las exportaciones argentinas

DANIEL POLSKI Y CELINA PENNA<sup>1</sup>

### Introducción

Japón es uno de los grandes actores en la geopolítica de los alimentos a nivel global. Esta preeminencia surge de su posición como primer importador neto de alimentos<sup>2</sup>. Dado que su tasa de autoabastecimiento es de apenas el 37 % (2018), las importaciones tienen un carácter estratégico para la seguridad alimentaria del país. Juntamente con China, Corea del Sur, Arabia Saudita y Rusia, absorben el 40 % de las importaciones mundiales netas de alimentos.

Por su parte, Argentina es un jugador importante como abastecedor de este tipo de productos, ya que en 2018 fue el segundo proveedor internacional neto<sup>3</sup>, después de Brasil. Ante esta realidad, el presente trabajo tiene por objetivo analizar la política de seguridad alimentaria japonesa y su eventual influencia en el comercio de alimentos.

En la segunda y tercera sección, se analizan el rol de Japón en la economía y el comercio mundial, y las principales tendencias en su agricultura.

---

<sup>1</sup> Se agradece la invaluable labor de Florencia Iborra como asistente de investigación.

<sup>2</sup> A los efectos del análisis de comercio, en este trabajo se define a los alimentos como el conjunto de productos del sistema armonizado de clasificación de mercaderías incluidos en los capítulos 1 a 23, excluyendo los capítulos 6, 13 y 14.

<sup>3</sup> Según clasificación propia de alimentos.

Luego, en una cuarta parte se expone la política de seguridad alimentaria. La quinta sección analiza la dependencia externa en materia de alimentos, enfocándose tanto en los productos como en los principales proveedores, así como en los acuerdos comerciales firmados, especialmente en los últimos años.

En la sexta sección, se analizan las exportaciones argentinas de alimentos a Japón y las oportunidades que el mercado ofrece. Finalmente, se incluye una sección de consideraciones finales.

## **Panorama económico y comercial de Japón**

Japón es el tercer país del mundo en términos de su producto bruto, con un PIB que en 2018 alcanzó los USD 4,97 billones<sup>4</sup>, solo superado por Estados Unidos y China.

Con un crecimiento promedio anual del orden de 1,6 % desde el inicio de la presente década, las estimaciones indican que su economía desacelerará su crecimiento de 0,89 % en 2019 a 0,50 % en 2024, en línea con la mayoría de los países desarrollados<sup>5</sup>.

La economía está basada fundamentalmente en el sector de servicios, que representa prácticamente el 80 % del valor agregado local, seguido en importancia por el sector secundario, mientras que el sector primario explica poco más del 1 % del producto bruto interno<sup>6</sup>.

Con 126,4 millones de habitantes, ocupa el décimo lugar en términos poblacionales, y el lugar 26 en relación con su PIB per cápita, que asciende a USD 39 290<sup>7</sup>.

---

4 PBI a precios corrientes.

5 FMI.

6 Japan Economic Outlook -OECD-.

7 Fuente Banco Mundial.

Además, su clase media es una de las de mayor consumo dentro de los países desarrollados<sup>8</sup>, y se espera que en 2030 lo siga siendo.

Un cuarto de esa población es mayor de 65 años<sup>9</sup>, y la expectativa de vida es elevada, con guarismos que superan los 87 años para las mujeres y prácticamente los 81 para los hombres<sup>10</sup>. De cara al futuro, se prevé un descenso y envejecimiento poblacional provocado por la caída en la tasa de natalidad (que pasó de 1,9 entre 1971 y 1973 a 0,7 % en 2018<sup>11</sup>).

En lo que respecta a su comercio exterior, durante el último decenio mostró, en general, un comportamiento equilibrado en torno a los USD 700.000 millones para cada una de las corrientes comerciales de compras y ventas externas (gráfico 1). En 2011 y 2012 se observa el mayor comercio total de la década, mientras que el peor desempeño fue el de 2009, en línea con la tendencia mundial, que atravesaba la última crisis financiera internacional. Respecto del saldo comercial, se observa un relativo equilibrio en todo el período, con períodos de leves superávits y otros de déficits. Específicamente, el saldo fue positivo desde 2008 a 2010, a partir de 2011 se tornó deficitario y a tasas crecientes hasta 2014 (cuando alcanzó el valor de -USD 122 000 miles de millones), y entre 2015 y 2017 volvió a ser superavitario.

---

<sup>8</sup> Gertz G. y Kharas H. (2010). *The New Global Middle Class: A Cross-Over from West to East*. Wolfensohn Center for Development at Brookings. Disponible en <https://brook.gs/2W1yjKS>.

<sup>9</sup> Statistics Bureau of Japan (2019). *Statistical Handbook of Japan 2019*. Disponible en <https://bit.ly/3ffZIAN>.

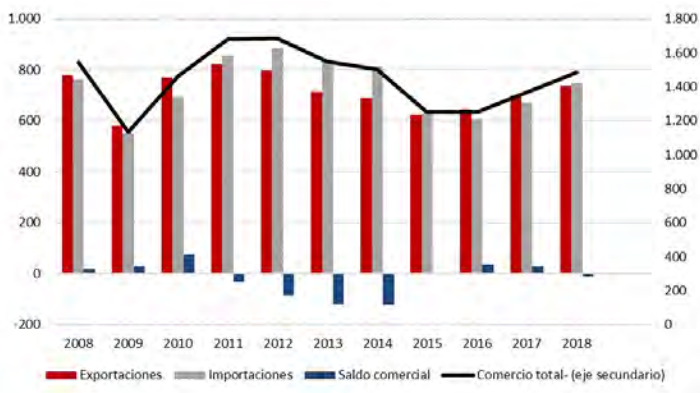
<sup>10</sup> Statistics Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications.

<sup>11</sup> Statistics Bureau of Japan (2019). *Statistical Handbook of Japan 2019*. Disponible en <https://bit.ly/2BSYoVQ>.

El saldo de 2018 fue deficitario en USD 10 016 millones, producto de que las exportaciones alcanzaron los USD 738 201 millones (14,8 % del PIB) y las importaciones, USD 748 217 millones. Estas cifras lo posicionan en cuarto lugar a nivel global como exportador e importador.

Las previsiones<sup>12</sup> indican que las ventas externas crecerán 1,6 y 3,8 % en 2019 y 2020, respectivamente, en tanto las compras aumentarán 3,5 y 2,0 en los mismos años.

Gráfico 1: Exportaciones, importaciones y saldo. Años 2008-2018

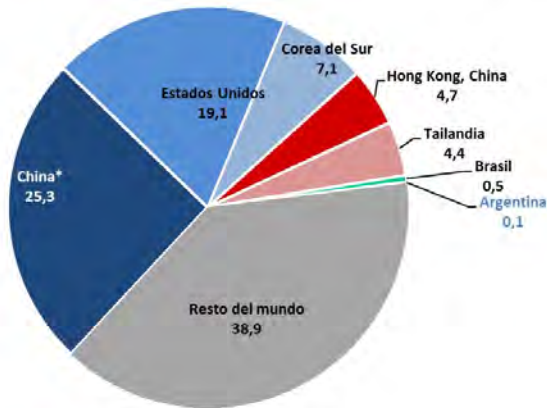


Fuente: elaboración propia con base en WITS.

En lo que respecta a los productos, las principales diez subpartidas exportadas durante 2018 representaron el 21,8 % y fueron en su mayoría manufacturas de origen industrial. Los tres primeros productos exportados corresponden al sector automotor (vehículos y autopartes).

12 OECD.

Gráfico 2: Exportaciones japonesas por principales destinos  
(en %, año 2018)



Fuente: elaboración propia con base en WITS.

\*Incluye Taiwán.

Los primeros cinco destinos durante 2018 absorbieron el 60 % de las ventas externas japonesas: Estados Unidos, China<sup>13</sup>, Corea del Sur, Hong Kong (RAE China) y Tailandia (gráfico 2).

Estos han sido los clientes tradicionales de las exportaciones japonesas durante la última década, si bien se ha observado un crecimiento relativo de China y Estados Unidos, en detrimento de Corea del Sur y Hong Kong (RAE China).

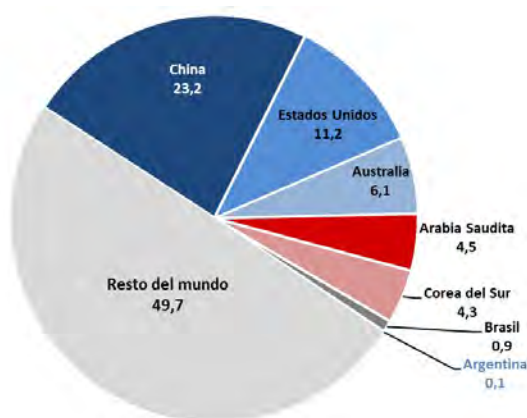
En cuanto a las importaciones por productos, se encuentran un poco más concentradas que las exportaciones, ya que las principales diez subpartidas importadas en 2018 representaron 30,8 %. De estas, las tres primeras correspondieron a combustibles.

<sup>13</sup> Incluye Taiwán.

Aquí, la concentración en los primeros cinco proveedores es un poco menor: casi el 50 %. Para 2018 los principales fueron: China<sup>14</sup>, Estados Unidos, Australia, Arabia Saudita y Corea del Sur (gráfico 3).

Respecto de la evolución de cada socio, sucedió algo similar a lo mencionado en las exportaciones. Tanto China como Estados Unidos aumentaron su participación como proveedores de Japón en los últimos diez años. Del mismo modo, aunque en menor escala, cobró relevancia Australia. Finalmente, los países que perdieron participación en el mercado japonés, entre los principales, fueron Corea del Sur y Hong Kong (RAE China).

Gráfico 3: Origen de las importaciones japonesas por principales orígenes (en %, año 2018)



Fuente: elaboración propia con base en WITS.

<sup>14</sup> Incluye Taiwán.

En el anexo 1 se profundiza la relación bilateral con sus principales socios comerciales.

Finalmente, el arancel Nación Más Favorecida (NMF) promedio simple aplicado por Japón es de 4,4 %, con una gran dispersión entre bienes agrícolas (NMF aplicado promedio: 15,7 %) y no agrícolas (2,5 %)<sup>15</sup>. En el caso de los primeros, se destaca asimismo que el 13,2 % de las líneas arancelarias cuenta con aranceles específicos y que el 21,6 % de las líneas presenta picos arancelarios<sup>16</sup>, lo que representa el 8,9 % de las importaciones.

Por el contrario, solo 1,9 % de las líneas de productos no agrícolas están afectadas por aranceles no *ad valorem* (0,8 % de las importaciones).

## Agricultura en Japón

En la primera mitad del siglo XX, la agricultura, la silvicultura y la pesca constituían el motor de la economía japonesa y en el período de posguerra eran aún la principal fuente de empleo.

Desde fines de los años 60, la agricultura ha ido reduciéndose año a año, y si bien a fines del siglo pasado el sector primario todavía explicaba un 2 % del PIB<sup>17</sup>, la participación actual apenas supera el 1 %.

Esta situación se refleja en los diversos indicadores relacionados con la agricultura. El número de establecimientos agrícolas cayó 25 % en la última década, la población rural, que en 1995 constituía el 22 % de la población total, en 2018 solamente representaba el 8 %<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Datos 2018. OMC Perfiles arancelarios.

<sup>16</sup> Aranceles 3 veces superiores al promedio (4,4 %).

<sup>17</sup> Dato a 1995.

<sup>18</sup> Ministerio de Agricultura de Japón y Banco Mundial.

La agricultura absorbía más del 5 % de los empleos en 2000, mientras que en 2018 solo representaba el 3,4 % del empleo total. Paralelamente, se ha dado un envejecimiento de la población dedicada a la agricultura: el 63 % tiene 65 años o más, una tendencia que es improbable que se revierta en los próximos años<sup>19</sup>.

Asimismo, disminuyeron las tierras agrícolas como porcentaje del área de tierras. En 1995, el 15 % de las tierras eran destinadas a la agricultura, mientras que en 2016 ese porcentaje había bajado al 12 %. Al mismo tiempo, los ingresos agrícolas decrecieron, y los salarios disminuyeron respecto del salario promedio nacional<sup>20</sup>. El minifundio está ampliamente extendido: 80 % de los agricultores cultivan en predios de hasta dos hectáreas, cifra que se eleva al 87 % si consideramos las extensiones de hasta 10 hectáreas.

Frente a esta realidad, los índices de producción de los alimentos se redujeron en un 16 % en los últimos 20 años, en particular, la producción de cereales, de productos pesqueros y de frutas y vegetales. Aun así, se nota una relativa reorientación hacia el arroz y los vegetales, que representan prácticamente la mitad del valor de la producción<sup>21</sup>.

Aunque de diferentes encuestas surge que la sociedad japonesa coincide en que es fundamental mejorar y “revivir” el sector agrícola para hacer frente a las preocupaciones tanto sobre seguridad alimentaria como sobre seguridad de los productos alimenticios, parece muy difícil que ello ocurra, dada la declinación registrada en las últimas décadas.

---

<sup>19</sup> Dato a 2015, según Statista Research Department (octubre, 2019).

<sup>20</sup> Hisano, S. (2015). Food Security Politics and Alternative Agri-food Initiatives in Japan. Working Paper n.º 131, Graduate School of Economics, Kyoto University. Disponible en <https://bit.ly/321GBpV>.

<sup>21</sup> Banco Mundial, FAO y McKinsey (2016). Empowering japanese agriculture for global impact. Octubre de 2016.



## Japón y su política de seguridad alimentaria

La estructura productiva de Japón y la importancia relativa de la agricultura en su economía ponen en evidencia la dependencia externa que, en materia alimentaria, presenta el país.

Esta dependencia de las importaciones es particularmente marcada en el caso de los cereales (maíz, trigo, sorgo, cebada, centeno), leguminosas (soja), algunas frutas, lácteos para el consumo animal, carne (bovina, porcina y aviar), pescado y mariscos procesados.

La alta vulnerabilidad externa ha provocado que las crisis alimentarias que afectaron al país desde mediados del siglo XX tuvieran origen externo<sup>22</sup>. Por ello adoptó diferentes medidas, tanto para asegurar, a través de contratos, las importaciones necesarias desde su principal abastecedor de commodities (EE.UU.) como para diversificar sus fuentes de abastecimiento.

Estas políticas se vieron fortalecidas a fines de los 90, cuando Japón incluyó formalmente la temática de la seguridad alimentaria en la agenda estratégica del país, en parte como respuesta al surgimiento de la demanda de China y otros países emergentes y al incremento de los precios internacionales de los *commodities*. En 1999, la Food Agricultural and Rural Areas Basic Act del Ministerio de Agricultura (en adelante, Acta Básica) definió como objetivo “posibilitar a todos los ciudadanos tener acceso a alimentos de calidad a precios razonables ahora y en el futuro”, y desde entonces renovó cada 5 años un plan básico en esta materia (el último data de 2015).

En términos generales, la situación en materia de seguridad alimentaria en Japón responde a la definición de la FAO: “Existe seguridad alimentaria cuando la totalidad de la población, en todo momento, tiene acceso físico, social y

---

<sup>22</sup> Ejemplo de ello fue cuando en junio de 1973 EE. UU. prohibió la exportación de porotos de soja, como parte de su política antiinflacionaria.

económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos, que cubren sus necesidades dietarias y preferencias alimenticias para tener una vida activa y saludable”.

Las políticas sobre las que hace hincapié el Acta Básica son:

- a. Seguridad y calidad alimentaria.
- b. Desarrollar la industria alimenticia, sobre todo apuntando sus esfuerzos a evitar caídas significativas de la producción interna, a través de la introducción de nuevas tecnologías.
- c. Asegurar importaciones estables. La última actualización del Acta Básica (2015) prevé incluso “desarrollar un sistema de pronóstico de la oferta y demanda de alimentos para el largo plazo (2050) basada en una nueva evaluación de impacto del cambio climático”.
- d. Definir lineamientos sobre hábitos dietarios saludables, difundiendo información sobre el consumo de alimentos.
- e. Prever medidas de emergencia para garantizar la seguridad alimentaria. Por ello, en 2002, el gobierno japonés compiló el llamado “Manual de Seguridad Alimentaria en caso de Situaciones Imprevistas”, que incluye medidas para tiempos normales y para situaciones de emergencia por escasez de alimentos, en función del nivel de esta. Frente a una emergencia máxima, estipula, por ejemplo, desvío de producciones a cosechas con mayor eficiencia calórica, controles de precios, racionamientos y asegurar la provisión de petróleo para la producción agrícola.
- f. Cooperación internacional para el desarrollo agrícola, incrementándose dicha cooperación a través de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés), que ya venía manifestándose. En efecto, esta cooperación contribuyó al crecimiento

de la región del Cerrado (1979-2001), que permitió a Brasil convertirse en un importante productor y exportador de porotos de soja y maíz.

Pero los esfuerzos de Japón por aumentar su autoabastecimiento no obtuvieron el resultado esperado, y la tasa –medida en calorías– cayó de 80 % en 1960 a 40 % en 2010, para llegar actualmente al 37 %, la más baja del mundo desarrollado<sup>23 24</sup>.

### Recuadro 1: Hábitos dietarios japoneses

Desde la década de 1960 la sociedad japonesa ha ido diversificando su dieta, occidentalizándola, con la incorporación de pan, productos lácteos y carne, y la disminución del consumo de arroz.

Un estudio publicado en *Nutrients*, en agosto de 2018 (Murakami K. y otros, 2018)<sup>25</sup>, identificó tres patrones dietarios en Japón: “productos de origen vegetal y pescado”, “pan y productos lácteos” y “productos de origen animal y aceites”. En el período 2003-2015, mientras que el primero disminuyó, el segundo y el tercero aumentaron, especialmente en los grupos etarios mayores. Ello se debió fundamentalmente a la proliferación de restaurantes de estilo occidental, incluidos los de comidas rápidas. No obstante, Japón continúa ostentando la tasa más elevada de consumo de productos de mar.

Asimismo, como consecuencia de la reducción del tamaño del grupo familiar, el aumento de la participación en las mujeres en el mercado laboral y la disminución de la tasa de matrimonios, la población tiene una inclinación menor a cocinar en el hogar<sup>26</sup>, y el resultado es un crecimiento continuo de la venta de comidas preparadas.

En cuanto a las pautas de consumo, el envejecimiento poblacional<sup>27</sup> y la expectativa de vida más alta del mundo, generan una fuerte demanda de alimentos saludables.

<sup>23</sup> Esta caída fue particularmente marcada en el caso de granos.

<sup>24</sup> ADB Institute (2017). *At a Glance: Food Insecurity in Asia: Why Institutions Matter*.

<sup>25</sup> Murakami K. y otros (2018). *Thirteen-Year Trends in Dietary Patterns among Japanese Adults in the National Health and Nutrition Survey 2003–2015: Continuous Westernization of the Japanese Diet*. *Nutrients*. Agosto de 2018.

<sup>26</sup> La participación de alimentos frescos adquiridos para cocinar en el hogar disminuyó del 30 % en 1980 al 16 % en 2011 (McKinsey, 2018).

<sup>27</sup> Según el Instituto de Investigación de Japón sobre Población y Seguridad Social, en 2025 el 30 % de la población tendrá 65 años o más.

En términos de toneladas, el autoabastecimiento alcanzó el 50 %, con dependencias muy marcadas particularmente en cereales (sobre todo maíz y trigo) y leguminosas, y con algunos casos particulares exitosos en materia de auto-suficiencia, como son el arroz, el huevo y otros productos de menor importancia en la dieta (batata, almidón, algunas frutas, entre otros) (cuadro 1). La mencionada occidentalización de sus hábitos dietarios también influyó en la mayor dependencia de importaciones.

**Cuadro 1: Autoabastecimiento de Japón en materia de alimentos (promedio 2016-2017, en miles de toneladas y en % sobre el consumo interno)**

Categoría/ producto	Producción doméstica	Comercio exterior		Consumo interno total	Importaciones/ consumo interno	Producción/ consumo interno
		Impo	Expo			
<b>Cereales<sup>1</sup></b>	<b>9.495</b>	<b>24.498</b>	<b>96</b>	<b>33.106</b>	74,0	28,7
Arroz	8.437	900	96	8.629	10,4	97,8
Trigo	849	5.782	0	6.599	87,6	12,9
Cebada	166	1.795	0	1.957	91,7	8,5
Centeno	12	19	0	30	63,3	40,0
Maíz	0	15.266	0	15.131	100,9	0,0
Sorgo	0	558	0	545	102,4	0,0
Otros	32	181	0	216	83,8	14,8
<b>Tubérculos</b>	<b>3.131</b>	<b>1.112</b>	<b>14</b>	<b>4.229</b>	26,3	74,0
Batatas	834	63	8	890	7,1	93,7
Papas	2.297	1.049	7	3.340	31,4	68,8
<b>Almidón</b>	<b>2.486</b>	<b>150</b>	<b>0</b>	<b>2.652</b>	5,7	93,7
<b>Leguminosas</b>	<b>315</b>	<b>3.457</b>	<b>0</b>	<b>3.905</b>	88,5	8,1
Soja	246	3.175	0	3.513	90,4	7,0
Otros	69	282	0	392	71,9	17,6

<b><u>Verduras</u></b>	<b>11.653</b>	<b>3.014</b>	<b>26</b>	<b>14.641</b>	20,6	79,6
Verduras ricas en carotenos	2.550	1.513	4	4.059	37,3	62,8
Otros	9.103	1.502	23	10.582	14,2	86,0
<b><u>Frutas</u></b>	<b>2.855</b>	<b>4.316</b>	<b>58</b>	<b>7.113</b>	60,7	40,1
Mikan ( <i>Citrus unshiu</i> )	773	0	2	771	0,0	100,3
Manzanas	750	569	38	1.281	44,4	58,5
Otros	1.332	3.747	19	5.061	74,0	26,3
<b><u>Carne</u></b>	<b>3.308</b>	<b>3.027</b>	<b>16</b>	<b>6.308</b>	48,0	52,4
Carne bovina	467	785	4	1.261	62,3	37,0
Carne porcina	1.275	1.324	3	2.587	51,2	49,3
Carne aviar	1.560	874	10	2.409	36,3	64,8
Otros	4	45	0	49	91,8	8,2
Ballenas	3	1	0	3	33,3	100,0
<b><u>Huevos de gallina</u></b>	<b>2.580</b>	<b>105</b>	<b>5</b>	<b>2.680</b>	3,9	96,3
<b><u>Leche y lácteos<sup>2</sup></u></b>	<b>7.317</b>	<b>4.777</b>	<b>29</b>	<b>12.033</b>	39,7	60,8
Consumo propio en tambos	50	0	0	50	0,0	100,0
Leche para beber	3.987	0	5	3.982	0,0	100,1
Leche destinada a lácteos	3.280	4.777	25	8.001	59,7	41,0
<b><u>Pescado y mariscos</u></b>	<b>3.858</b>	<b>3.969</b>	<b>626</b>	<b>7.370</b>	53,9	52,3
Frescos, congelados	1.647	1.006	523	2.129	47,3	77,4

Salados/ secados, ahumados, otros	1.395	2.004	81	3.334	60,1	41,8
Enlatados	192	157	8	342	45,9	56,1
Alimentos para animales	625	803	15	1.566	51,3	39,9
<b>Algas</b>	<b>95</b>	<b>46</b>	<b>2</b>	<b>138</b>	<b>33,3</b>	<b>68,8</b>
<b>Azúcar</b>	<b>2.172</b>	<b>1.821</b>	<b>2</b>	<b>3.981</b>	<b>45,7</b>	<b>54,6</b>
<b>Aceite y grasa</b>	<b>2.027</b>	<b>985</b>	<b>15</b>	<b>3.177</b>	<b>31,0</b>	<b>63,8</b>
Aceite vegetal	1.705	937	14	2.807	33,4	60,7
i. Aceite de soja	459	6	0	510	1,2	90,0
iv. Otros	199	932	14	2.247	41,5	8,9
Grasa animal	322	48	1	370	13,0	87,0
i. Grasa de pescado, de ballena	69	20	0	99	20,2	69,7
ii. Grasa vacuna	63	25	0	96	26,0	65,6
iii. Otros	190	4	1	176	2,3	108,0
<b>Miso</b>	<b>481</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>464</b>	<b>0,2</b>	<b>103,7</b>
<b>Salsa de soja</b>	<b>769</b>	<b>2</b>	<b>37</b>	<b>735</b>	<b>0,3</b>	<b>104,6</b>
<b>Otros alimentos</b>	<b>2.146</b>	<b>1.830</b>	<b>0</b>	<b>3.980</b>	<b>46,0</b>	<b>53,9</b>
<b>Hongos</b>	<b>456</b>	<b>62</b>	<b>0</b>	<b>518</b>	<b>12,0</b>	<b>88,0</b>
<b>Total</b>	<b>52.538</b>	<b>51.277</b>	<b>940</b>	<b>102.528</b>	<b>50,0</b>	<b>51,2</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca de Japón.

\*Datos provisorios.

En las columnas “Consumo interno” y “Alimento para animales”, los números consignados en las segundas filas de “Cereales” y “Arroz” corresponden a la venta que realiza el gobierno japonés a fin de mantener el *stock* de cereales/arroz para los eventuales casos de emergencias. Anualmente, el gobierno vende las partidas más antiguas y compra cosechas nuevas. Estos valores no están incluidos en los números consignados en las filas inmediatamente superiores.

En las columnas “Importación”, “Consumo interno” y “Alimento para animales”, los números consignados en las segundas filas de “Leche y lácteos”, “Leche destinada a lácteos” y “Leche en polvo descremada” corresponden a los productos lácteos importados con el fin de alimentar animales (leche en polvo descremada y suero de leche en polvo). Estos valores no están incluidos en los números consignados en las filas inmediatamente superiores.

En el siguiente cuadro, se resume la evolución de las tasas de autoabastecimiento para los alimentos en general y los cereales en particular, tanto para Japón como para otros países de la OCDE.

**Cuadro 2: Tendencia en ratios de autosuficiencia de los principales países de la OCDE****Ratios**

	total de alimentos (en base a kcal)			granos (con base en tn)		
	1961	1990	2011	1961	1990	2011
Alemania	67	93	92	63	113	103
Australia	204	233	205	299	310	291
Canadá	102	187	258	126	223	202
Corea del Sur	-	63	41	-	-	-
Estados Unidos	119	129	127	115	142	118
Francia	99	142	129	116	209	176
Italia	90	72	61	81	83	76
Japón	78	48	39	75	30	28
Noruega	-	52	48	-	-	-
Países Bajos	67	78	66	35	32	14
Reino Unido	42	75	72	53	116	101
Suiza	-	-	57	112	146	110

Fuente: MAFF.



En este contexto, el objetivo manifestado en 2015 por el gobierno de llegar al 45 % de autoabastecimiento (medido en calorías) en 2025 parece más distante que nunca, a lo que se suman algunos “escenarios de riesgo” identificados por diversos analistas<sup>28</sup>, a saber:

- a. escasez de agua y sequías en los principales productores agrícolas (particularmente en Australia);
- b. problemas en la calidad de los insumos de productores agrícolas menos desarrollados (Rusia y Ucrania aumentaron su producción, pero tienen problemas con la calidad y cantidad de sus insumos: semillas, agroquímicos, fertilizantes, equipamiento agrícola);
- c. menor producción y oferta por parte de productores japoneses como resultado del cambio climático;
- d. problemas de calidad que satisfagan las demandas del consumidor japonés (solo pocos proveedores cuentan con esas calidades);
- e. problemas de infraestructura –transporte– especialmente en los proveedores americanos (Brasil);
- f. reducción en el poder de compra japonés como consecuencia de su menor participación el PIB global;
- g. riesgo político (cierre temporario de rutas marítimas);

---

<sup>28</sup> McKinsey (2017). *Building a food security strategy for Japan in an age of global competition*. Hirasawa, A. (2017). “Formation of Japan’s food security policy: Relations with food situation and evolution of agricultural policies”. Norinchukin Research Institute Co., Ltd., 1 de agosto. Disponible en <https://bit.ly/3fsDbAz>.

- h. no diversificación de proveedores, con expresa alusión a “Brasil, Argentina y Ucrania emergiendo simultáneamente como jugadores clave para aumentar la capacidad total de sus provisiones potenciales de alimentos al mercado internacional”<sup>29</sup>; e
- i. indicios de inseguridad alimenticia en los grupos de menores ingresos de la sociedad japonesa, debido fundamentalmente a la disparidad en los niveles de ingresos registrada en las últimas tres décadas, sin señales de que ello pueda revertirse.

A los efectos de enfrentar esta situación, un elemento relevante para tener en cuenta es el estrecho nivel de cooperación entre los sectores público y privado, lo que permite que este último contribuya a la política sobre seguridad alimentaria a través de compañías *trading*, con inversiones en las industrias agrícolas y alimenticias de algunos de los proveedores actuales y potenciales de Japón (ver recuadro 2).

---

<sup>29</sup> Hirasawa, A. (2017). “Formation of Japan’s food security policy: Relations with food situation and evolution of agricultural policies”. Norinchukin Research Institute Co., Ltd., 1 de agosto. Disponible en <https://bit.ly/30FbdeO>.

## Recuadro 2: Inversión extranjera directa de Japón en alimentos

En las décadas del 60 y del 70, Japón comenzó a diversificar sus fuentes de aprovisionamiento, especialmente en Asia, no solamente a través de importaciones, sino a través de la ayuda al desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés) y de proyectos privados de sus grandes compañías comercializadoras, con el objeto de exportar a Japón lo producido en otros países de la región (en la misma época se desarrolló el proyecto de soja y maíz en la región del Cerrado en Brasil, ya mencionado).

En las décadas del 80 y del 90, los proyectos en los países ASEAN –especialmente en Tailandia e Indonesia– basados en la exportación de *commodities* a Japón devinieron en proyectos agroindustriales, es decir, producción con valor agregado (carne aviar, vegetales congelados y alimentos procesados en general). En los últimos años, se han incorporado a ese proceso otros países de la ASEAN, como Vietnam y Myanmar.

Si se analizan dichas inversiones en los últimos 10 años, se puede observar que casi en su totalidad –97 %– consisten en inversiones en alimentos manufacturados, y que solo una pequeña parte se destina al sector primario. Dichas inversiones prácticamente se duplicaron (+187 %) entre 2008 y 2018.

En cuanto al destino de estas, la Unión Europea ha sido el principal en términos absolutos, aunque en términos relativos se observa una disminución en su participación, de 54 % a 44 %, entre 2008 y 2018. En cambio, ha crecido la participación de América del Norte, que pasó a representar el 22 % del total de las inversiones, de un 10 % previo. Por su parte, América Latina tuvo un incremento de su peso relativo de 5,0 a 5,4 %.

Las inversiones en alimentos como ratio respecto de las IED totales en el período 2008-2018 muestran que estas representaron solamente 5,5 % del total (promedio del período). En cuanto a las regiones de destino, en 2018 solamente en los casos de la Unión Europea y Oceanía dicho ratio fue mayor que el promedio: 9,5 y 8,0 %, respectivamente.

El nivel de agregación de la información estadística disponible no permite conocer el destino por empresa de sus inversiones externas en el sector alimenticio. Sin embargo, el Banco Asiático de Desarrollo considera que “otro factor que contribuye al manejo exitoso de Japón de su política sobre seguridad alimentaria es la inversión del sector privado en la industria alimenticia y en el sector agrícola. Compañías *trading* como Marubeni, Sumitomo y Mitsui invierten directamente en países como Brasil, Argentina y Australia. La tendencia es que el sector privado se está expandiendo principalmente en las últimas etapas de la cadena de valor [...], ayudando a los exportadores a diversificar sus destinos de exportación con foco en Asia” (ADB Institute, 2017)<sup>30</sup>. A *contrario sensu*, en el caso de China han tomado estado público sus inversiones en semillas y pesticidas (Syngenta), comercio de granos y materias primas agrícolas en general (Noble, Nidera) y en el sector porcino (Smithfield), con miras a consolidar su estrategia en materia de seguridad alimentaria, en muchos casos buscando bajar los costos de los insumos.

<sup>30</sup> ADB Institute (2017). *At a Glance: Food Insecurity in Asia: Why Institutions Matter*.

**Posición de inversión extranjera directa de Japón en alimentos,  
por regiones. Años 2008 y 2018 (en 100 millones de yenes)**

Región	2008					2018				
	manuf.	agric. y silvic.	pesca y prod. pesq.	TOTAL ALIMEN- TOS	Part. en total de IED	manuf.	agric. y silvic.	pesca y prod. pesq.	TOTAL ALIMEN- TOS	Part. en total de IED
Asia	5.491	44	126	5.662	4,6	18.654	451	77	19.182	3,8
América del Norte	2.941	78	398	3.417	1,6	20.535	181	644	21.360	3,8
América del Sur y Centroamérica	1.635	8	23	1.666	2,0	5.022	37	24	5.083	4,0
Oceania	3.119	42	110	3.271	16,6	5.988	113	212	6.313	8,0
Europa occidental	18.000	24	3	18.028	12,4	41.143	401	1.137	42.681	9,5
Oriente Medio	0	0	0	0	0,0	16	0	0	16	0,2
África	0	7	0	7	0,1	60	0	0	61	0,6
ASEAN	4.159	3	80	4.242	6,9	14.272	326	48	14.646	6,0
Unión Europea	17.946	24	3	17.973	12,3	40.873	90	1.127	42.090	9,7
Europa del Este, Rusia y otros	31	0	0	31	0,9	43	34	0	77	1,1
<b>Mundo</b>	<b>32.216</b>	<b>204</b>	<b>661</b>	<b>33.080</b>	<b>5,4</b>	<b>91.417</b>	<b>1.182</b>	<b>2.095</b>	<b>94.695</b>	<b>5,5</b>

Fuente: elaboración propia con base en el Banco Central de Japón.

## Dependencia externa en materia alimentaria

### Principales alimentos importados

El mercado de importaciones japonesas de alimentos ocupa el cuarto puesto en términos de valor y, frente al escaso nivel de sus exportaciones dentro del rubro, está posicionado primero dentro del *ranking* de importadores netos de alimentos, seguido por China, Reino Unido y Corea del Sur. Cabe destacar que en los últimos años ha desarrollado una política activa de promoción de sus exportaciones de alimentos, que alcanzaron un récord en 2018 (USD 8 200 millones)<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> OCDE (2019b). "Working Party on Agricultural Policies and Markets. Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Japan". Disponible en <https://bit.ly/3ldWfMO>.

**Cuadro 3: 30 principales alimentos<sup>32</sup> importados por Japón. Valores 2018 y participación sobre el total de importaciones**

Alimentos	Importaciones millones de US\$	Participación (%)		△
		2018	2008	
Maíz	3.359,2	5,0	8,7	↓
Carne porcina congelada	2.457,5	3,7	4,4	↓
Preparaciones y despojos de gallo o gallina	2.416,4	3,6	2,1	↑
Filetes de pescado congelados	2.185,0	3,3	2,4	↑
Carne bovina fresca o refrigerada, deshuesada	2.087,2	3,1	2,0	↑
Carne porcina fresca o refrigerada	1.933,3	2,9	2,1	↑
Camarones, langostinos y demás decápodos	1.675,0	2,5	2,8	↓
Trigo y morcajo	1.573,1	2,4	4,9	↓
Porotos de soja	1.538,9	2,3	3,7	↓
Carne porcina congelada, deshuesada	1.361,8	2,0	1,4	↑
Trozos y despojos, congelados, de gallo o gallina	1.160,2	1,7	2,0	↓
Café sin tostar ni descafeinar	1.145,2	1,7	1,8	↓
Semillas de nabo o de colza	1.124,2	1,7	2,4	↓
Los demás crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos, preparados o conservados.	1.063,5	1,6	0,7	↑
Preparaciones alimenticias n.c.o.p.	1.020,1	1,5	1,4	↑
Vinos y mosotos de uva	978,4	1,5	1,4	↑
Los demás filetes de pescado congelados	914,8	1,4	1,6	↓
Bananas o plátanos, frescos o secos.	912,1	1,4	1,3	↑
Los demás, pescado entero o en trozos	830,7	1,2	0,9	↑
Harina, polvo y «pellets» de invertebrados acuáticos	772,6	1,2	0,6	↑
Residuos sólidos de la extracción del aceite de soja, incluso en «pellets».	761,4	1,1	1,3	↓
Nabos, remolachas y raíces forrajeras	753,4	1,1	1,2	↓
Quesos	744,7	1,1	0,9	↑
Camarones, langostinos y demás decápodos	711,9	1,1	0,8	↑
Salmones congelados	647,9	1,0	0,5	↑
Alimentos para perros o gatos	643,2	1,0	1,2	↓
Vino espumoso	616,6	0,9	0,6	↑
Hígados, huevas y lechas de peces	599,5	0,9	1,0	↓
Despojos comestibles de la especie bovina, frescos o refrigerados	546,6	0,8	0,2	↑
Aceite de palma	535,8	0,8	0,9	↓
<b>Principales 30 alimentos importados</b>	<b>37.070,4</b>	<b>55,7</b>	<b>57,4</b>	<b>↓</b>
<i>Resto de alimentos</i>	<i>29.480,7</i>			
<b>Total alimentos</b>	<b>66.551,1</b>		<b>100,0</b>	

Fuente: elaboración propia con base en WITS.

<sup>32</sup> Capítulos del Sistema Armonizado: 1 a 23, excluye 6,13 y 14.

En la actualidad, las compras externas japonesas de alimentos suman aproximadamente USD 66 551 millones anuales y representan aproximadamente el 9 % de sus importaciones totales. Treinta productos explican el 56 % de este total, destacándose el maíz y la proteína animal (carne bovina, porcina, aviar y pescado).

En el cuadro 3 pueden observarse las principales importaciones de alimentos durante 2018, y la variación de la participación de cada producto respecto al total de compras de alimentos entre este último año y 2008. Dentro de los diez principales alimentos importados, el maíz ha sido en ambos años el primero por el valor de su comercio; sin embargo, la participación del producto ha descendido prácticamente cuatro puntos porcentuales en el período indicado.

También ha bajado la importancia relativa de las compras de carne porcina congelada, mientras que las preparaciones de gallo o gallina, filetes de pescado congelado y carne bovina y porcina fresca o refrigerada han aumentado. El rubro camarones y langostinos se ha mantenido relativamente estable, y el de trigo y porotos de soja ha declinado (en el anexo 2 se detallan las importaciones por grupos de productos y principales proveedores).

**Recuadro 3: Importaciones japonesas de trigo y maíz**

La importancia del trigo y el maíz en la pauta importadora de Japón y en la exportadora de la Argentina induce a observar con más detenimiento la situación de estos productos.

**Trigo:**

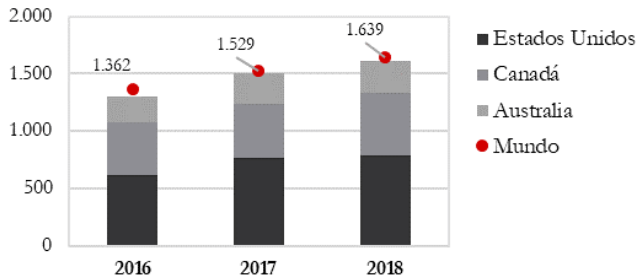
En 2018, el principal exportador de trigo del mundo fue Rusia, con 20,6 % del mercado. Le siguieron en importancia Canadá y Estados Unidos: 13,9 % y 13,2 %, respectivamente. Argentina ocupó el séptimo lugar (5,9 %)<sup>33</sup>.

Los principales importadores fueron: Egipto (8,3 %), Indonesia (8,1 %), Italia (5,8 %), Filipinas (5,3 %) y Japón (5,2 %).

El Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca es el organismo que realiza prácticamente todas las importaciones de trigo, y sus abastecedores son Estados Unidos, Canadá y Australia. Estas compras están sujetas a contingentes libres de aranceles.

El arancel de nación más favorecida es de 55 yenes/kg, equivalente aproximadamente a 122 %, según datos de MacMap. Este elevado nivel está vinculado con el objetivo de mantener altos los precios internos para el sector.

**Evolución de las importaciones de Japón de trigo. Trienio 2016- 2018**  
(en millones de USD)



Fuente: elaboración propia con base en WITS.

<sup>33</sup> Fuente: WITS.

**Maíz:**

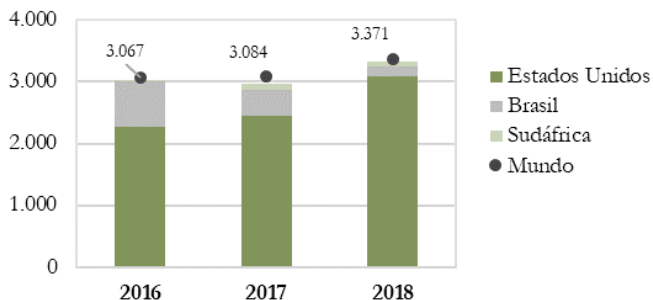
Los principales exportadores durante 2018 fueron Estados Unidos (37,4 % de las exportaciones globales), Argentina (12,3 %) y Brasil (11,9 %). Japón fue el principal importador de maíz durante 2018, con 10,6 % de participación en las importaciones totales. Le siguieron en importancia México (10,3 %) y Corea del Sur (6,7 %). Las proyecciones indican que Japón seguirá siendo un comprador importante a nivel global, dado el significativo nivel de producción de maíz con el que cuenta.

Las importaciones de maíz de Japón fueron altamente dependientes de su principal origen: Estados Unidos (82 %) (de hecho, Japón representó para Estados Unidos su segundo mercado de exportación). Le siguen en importancia: Brasil (14 %), Sudáfrica (2 %) y Rusia (1 %), aunque se observa una participación cada vez mayor del país norteamericano.

En cuanto a las exportaciones argentinas de maíz a Japón, en 2017 totalizaron tan solo USD 6,01 millones, aunque en 2013 habían alcanzado un valor de USD 492,9 millones.

El maíz paga entre 0 % y un arancel de específico 9 yenes/kg, equivalente aproximadamente a 16,7 % en términos ad valorem.

### **Evolución de las importaciones de Japón de maíz. Trienio 2016- 2018 (en millones de USD)**



Fuente: elaboración propia con base en WITS.



## Principales proveedores internacionales de alimentos

Las importaciones japonesas de alimentos dependen de un número relativamente pequeño de proveedores. Seis países –EE. UU., China, Australia, Tailandia, Canadá y Brasil– representaron en 2018 casi dos tercios (64 %) del total de compras internacionales (cuadro 4). En el anexo I se presentan las principales características de la relación bilateral con cada uno de ellos, y los alimentos importados.

**Cuadro 4: Importaciones japonesas de alimentos por principales proveedores (en millones de USD CIF, y % participación sobre el total de alimentos)**

Origen	Importaciones US\$	Participaciones		▲
		2008	2018	
Estados Unidos	15.094,4	28,5	22,7	↓
China	9.095,1	11,5	13,7	↑
Australia	4.417,7	7,4	6,6	↓
Tailandia	4.351,0	5,3	6,5	↑
Canadá	4.057,9	7,4	6,1	↓
Brasil	2.282,8	3,7	3,4	↓
Chile	1.939,8	2,2	2,9	↑
Francia	1.814,1	2,9	2,7	↓
Corea del Sur	1.605,6	2,2	2,4	↑
Vietnam	1.543,1	1,6	2,3	↑
<b>Principales 10</b>	<b>46.201,4</b>	<b>72,7</b>	<b>69,4</b>	<b>↓</b>
Resto del mundo	20.349,7	27,3	30,6	↑
<b>Mundo</b>	<b>66.551,1</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

Fuente: elaboración propia con base en WITS.

Una sucinta caracterización permite afirmar que Japón le compra a EE. UU. la mayor parte de los *commodities* agrícolas (soja, trigo, entre otros), China y Tailandia lo abastecen de productos procesados, y los países de la UE le venden principalmente bebidas.

En el marco de su política económica externa, e incentivado por la creciente preocupación ante el aumento exponencial de las importaciones chinas y de otros países emergentes, Japón ha desarrollado una estrategia de negociación de acuerdos de libre comercio con varios de estos países, muchos de los cuales ya están suscriptos y otros continúan en negociación. Estos instrumentos constituyen Acuerdos de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés) que contemplan no solo la eliminación de aranceles en bienes y servicios, sino que incluyen otras disciplinas tales como propiedad intelectual, compras públicas, inversiones, entre otras. El primero fue firmado con Singapur (2002), y el segundo con México (2004), en el que por primera vez se incluyeron productos agrícolas. En el caso de Corea del Sur y China, Japón se encuentra negociando un acuerdo menos abarcador, que solo contempla temas vinculados con el libre comercio (FTA, por sus siglas en inglés) (cuadro 5).

Cuadro 5: Acuerdos comerciales de Japón

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Singapur - México</li> <li>- Malasia - Chile</li> <li>- Tailandia - Indonesia</li> <li>- Brunei - ASEAN</li> <li>- Filipinas - Suiza</li> <li>- Vietnam - India</li> <li>- Perú - Australia</li> <li>- Mongolia - CPTPP</li> <li>- UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colombia</li> <li>- Turquía</li> <li>- RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GCC (Gulf Cooperation Council)</li> <li>- Canadá (actual miembro del CPTPP).</li> </ul>
<b>Acuerdos de libre comercio</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Japón - China - Corea del Sur</li> </ul>		
<b>Otros acuerdos</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- EE. UU.</li> </ul>		

Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón.

Esta estrategia se ha visto fortalecida en los últimos años, cuando, a partir de las reformas estructurales plasmadas en el plan denominado “*abonomics*”<sup>34</sup>(2013), Japón firmó los EPA más importantes y abarcadores: el CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Transpacific Partnership, TPP 11) en 2018, y con la UE y EE. UU. en 2019. Aunque Japón siempre ha dado prioridad a las negociaciones comerciales multilaterales, el involucramiento activo en los megaacuerdos de países como Corea del Sur ha sido otra de las razones que provocaron que el país asumiera un rol de liderazgo en las tratativas regionales, como ha sido el caso del CPTPP<sup>35</sup>, luego del retiro de los EE. UU.

<sup>34</sup> Basado en tres pilares: política monetaria audaz, política fiscal flexible y una estrategia de crecimiento.

<sup>35</sup> El Parlamento japonés, habitualmente reticente, fue el primero de los miembros que lo aprobó.

Respecto a los últimos instrumentos firmados, en febrero de 2019 entró en vigencia el Acuerdo Japón-UE. En su marco se creó un comité de cooperación agrícola, que incluye en su agenda el intercambio de información sobre la dimensión ambiental y en materia de cambio climático que impacta sobre las actividades agrícolas.

Con relación a los vínculos económicos y comerciales entre Japón y la UE, los 29 países representan el 40 % del comercio mundial y el 30 % del PBI global, Japón es el sexto socio comercial de la UE, y la UE, el tercero de Japón; a la puesta en vigencia del acuerdo, se eliminaron los aranceles para el 86 % de las líneas tarifarias y con la implementación total, para el 97 %; en el caso de la UE estos porcentajes son del 96 y 99 % respectivamente. La UE espera un aumento significativo del acceso al mercado japonés de productos agroindustriales (carnes vacuna y porcina, lácteos, especialmente quesos, alimentos procesados y vino).

El gobierno japonés brinda asistencia con relación a productos sensibles –arroz, trigo, azúcar, carnes vacuna y porcina y lácteos– “para proteger a los agricultores de la inestabilidad de sus ingresos *a posteriori* de la entrada en vigor del CPTTP y del Acuerdo de Asociación Económica con la UE” (OCDE, 2019b<sup>36</sup>).

En cuanto a Estados Unidos, la importancia de la relación bilateral merece un análisis especial, en primer lugar, porque para el gobierno japonés la alianza con EE. UU. es la piedra angular de su estrategia de defensa. En el plano comercial, Japón es el cuarto socio comercial de los EE. UU., y el superávit japonés en el comercio bilateral es de USD 55 mil millones (promedio 2016-2018), el cuarto déficit comercial del país del norte. EE. UU. es el principal proveedor de alimentos de Japón, y los

---

<sup>36</sup> OCDE (2019b). “Working Party on Agricultural Policies and Markets. Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Japan”. Disponible en <https://bit.ly/3ldWFMO>.

recientes acuerdos firmados por este país en el marco del CPTPP y con la UE podían implicar una pérdida de dicha posición relativa<sup>37</sup>.

Por su parte, las exportaciones japonesas, particularmente en el sector automotor, tienen una fuerte orientación hacia el mercado de EE. UU. (34 %<sup>38</sup>), lo que indujo a que este último ejerciera presión para la firma, en octubre pasado, de un acuerdo comercial<sup>39</sup> de especiales características, con concesiones arancelarias prácticamente unilaterales otorgadas por Japón –equivalentes a las que concediera en el marco del CPTPP–<sup>40</sup> y que, según diversos analistas, no contribuye a la creación de una alianza sólida y sustentable por la ausencia de un equilibrio negociador<sup>41 42</sup>.

---

<sup>37</sup> De hecho, los productores agropecuarios norteamericanos presionaron a su gobierno por la pérdida de posiciones en el mercado chino como consecuencia del conflicto comercial y del consiguiente aumento de aranceles para la producción estadounidense, por lo que el reposicionamiento en el mercado japonés resultaba de particular importancia. Frente a ello, el gobierno estadounidense anunció, en mayo de 2018, iniciar una investigación basada en la sección 232, dado que la importación de automóviles y autopartes desde Japón podría representar una potencial “amenaza a la seguridad nacional y por lo tanto sujetas a la imposición de aranceles adicionales”. Solo los vehículos representan prácticamente el 18 % de las exportaciones japonesas a EE. UU.

<sup>38</sup> Participación de las exportaciones promedio del período 2016-2018. Definición de sector automotor con base en CUCI Rev 3: 781,782 y 783 (vehículos); 784, 7783 y 7132 (partes y componentes).

<sup>39</sup> También suscribieron un acuerdo sobre comercio digital.

<sup>40</sup> De acuerdo con el USTR, Japón abriría su mercado para productos norteamericanos por valor de USD 7 000 millones, mientras que EE. UU. reduciría sus aranceles para productos agrícolas nipones, que representan aproximadamente USD 40 millones.

<sup>41</sup> “Para Abe, va a ser difícil justificar el resultado de estas conversaciones como *win-win*, porque los EE. UU. operan básicamente bajo el concepto de que la importación de autos por parte de compañías extranjeras constituye una “amenaza a la seguridad nacional” (Bush, 2019).

<sup>42</sup> Aunque todos los pronósticos lo descontaban, no hay mención al sector automotriz. El USTR dijo que, a la luz de la firma de este acuerdo, el gobierno de los EE. UU. no tiene intención, “por el momento”, de imponer restricciones al ingreso de autos japoneses en función de la sección 232.

En efecto, por el acuerdo Japón “eliminará o reducirá los aranceles de determinados productos agrícolas e industriales<sup>43</sup> para fortalecer el comercio bilateral de forma robusta, estable y mutuamente beneficiosa entre nuestros dos países, que representan conjuntamente el 30 % del PBI mundial”<sup>44</sup>. Asimismo, el gobierno de los EE. UU. aseguró que este instrumento “abre mercados y constituirá un apoyo a las exportaciones alimenticias y agrícolas estadounidenses, aumentará el ingreso del sector agrícola, generará mayor actividad económica rural y promoverá el crecimiento del empleo”<sup>45</sup>. Su pronta entrada en vigencia<sup>46</sup> “no parece inocua para el desplazamiento de otros productores de productos agrícolas, Argentina incluida”<sup>47</sup>.

Este acuerdo, que no abarca lo sustancial de los intercambios y que, por tanto, no se ajusta a las prescripciones del GATT en materia de acuerdos regionales, ha sido anunciado como el primer resultado que será seguido por negociaciones adicionales dentro de los cuatro meses posteriores a su entrada en vigencia, sobre las restantes áreas de interés de ambos gobiernos, “para alcanzar un acuerdo comercial amplio que dé como resultado una relación comercial más justa y recíproca”.

---

<sup>43</sup> Japón reducirá o eliminará los aranceles para la carne vacuna y de cerdo, quesos, almendras, nueces, arándanos, grosellas, manzanas, naranjas, otras frutas frescas y desecadas, maíz, brócoli, otros vegetales, derivados de huevo, entre otros.

<sup>44</sup> Blackwill R. y Rappleye T. (2017). “Trump’s five mistaken reasons for withdrawing from the Transpacific Partnership”. *Foreign Policy*, 22 de junio de 2017.

<sup>45</sup> U.S.-Japan Trade Agreement Text, Office of the USTR, octubre de 2019.

<sup>46</sup> El acuerdo entró en vigencia en enero de 2020, tras ser aprobado por el Parlamento japonés en diciembre de 2019.

<sup>47</sup> Riaboi, Jorge “El acuerdo Japón-EE.UU. es un asuntito que debería preocupar”, *El Economista*, 30-9-2019.

**Recuadro 4: Importaciones de Japón desde Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú (en miles de USD CIF y porcentajes)**

	Importaciones 2018	Tasa de crecimiento (2008-2018)	Participación 2018
<b>Argentina</b>	<b>415</b>	<b>41</b>	
Camarones, langostinos y demás decápodos natantia	145	380	34,9
Sorgo de grano	50	131	12
Residuos sólidos de la extracción del aceite de soja	33	674	8
Jugo de uva	30	47	7,3
Filetes de pescado cong.	18	-55	4,2
<b>Principales 5</b>	<b>276</b>	<b>138</b>	<b>66,5</b>
<b>Resto</b>	<b>139</b>	<b>-22</b>	<b>33,5</b>
<b>Brasil</b>	<b>2.283</b>	<b>-4</b>	
Trozos y despojos cong., de gallo o gallina	738	-40	32,3
Café sin tostar y sin descafeinar	321	15	14,1
Alcohol etílico	265	89	11,6
Porotos de soja	244	-32	10,7
Maíz	156	11.442	6,8
<b>Principales 5</b>	<b>1.723</b>	<b>-14</b>	<b>75,5</b>
<b>Resto</b>	<b>560</b>	<b>51</b>	<b>24,5</b>
<b>Chile</b>	<b>1.940</b>	<b>39</b>	
Pescado congelado excepto filetes	604	101	31,2
Filetes de pescado cong.	463	60	23,9

Vinos en recipientes con capacidad ≤ 2 l	147	220	7,6
Carne porcina cong.	122	2	6,3
Crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos, preparados o conservados	76	425	3,9
<b>Principales 5</b>	<b>1.412</b>	<b>83</b>	<b>72,8</b>
<b>Otros alimentos</b>	<b>527</b>	<b>-16</b>	<b>27,2</b>
<b>Colombia</b>	<b>239</b>	<b>-24</b>	
Café sin tostar y sin descafeinar	207	-26	86,6
Extractos, esencias y concentrados alimenticios	15	-18	6,2
Café tostado sin descafeinar	6	-21	2,4
Café sin tostar descafeinado	4	15	1,8
Bananas o plátanos, frescos o secos	2	22	1
<b>Principales 5</b>	<b>234</b>	<b>-25</b>	<b>98</b>
<b>Otros alimentos</b>	<b>5</b>	<b>-14</b>	<b>2</b>
<b>Paraguay</b>	<b>57</b>	<b>-38</b>	
Residuos sólidos de la extracción del aceite de soja	41	n.c.	71,4
Semillas de sésamo	14	-85	24,1
Salvados y residuos de leguminosas	1	n.c.	1,5
Semillas p/s	1	n.c.	1,4



Plantas y sus partes para perfumería, medicina o insecticidas	0	13.373	0,5
<b>Principales 5</b>	<b>57</b>	<b>-37</b>	<b>98,8</b>
<b>Otros alimentos</b>	<b>1</b>	<b>-74</b>	<b>1,2</b>
<b>Perú</b>	<b>250</b>	<b>11</b>	
Harina, polvo y «pellets», de pescado, crustáceos o moluscos	73	-52	29,1
Moluscos, incluidas su harina, polvo y «pellets»	36	147	14,3
Crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos, preparados o conservados	18	613	7,2
Las demás hortalizas	17	576	6,7
Paltas	16	n.c.	6,2
<b>Principales 5</b>	<b>159</b>	<b>-6</b>	<b>63,5</b>
<b>Otros alimentos</b>	<b>91</b>	<b>65</b>	<b>36,5</b>
<b>Uruguay</b>	<b>6</b>	<b>-18</b>	
Extractos y jugos de carne, pescado, crustáceos o moluscos	1	n.c.	21,4
Grasa de lana y sustancias grasas derivadas, incluida la lanolina.	1	-25	15,1
Los demás pescados, excepto los hígados, huevas y lechas	1	-75	13,7

Preparaciones, conservas, despojos o sangre de carne bovina	1	n.c.	13,4
Jugo de cítricos	0	n.c.	7,7
<b>Principales 5</b>	<b>5</b>	<b>-5</b>	<b>71,3</b>
<b>Otros alimentos</b>	<b>2</b>	<b>-38</b>	<b>28,7</b>

Fuente: WITS.

n.c.: la variación no corresponde dado que el comercio de 2008 fue nulo.

En lo que respecta a las importaciones japonesas desde algunos países seleccionados de América Latina, el rasgo común es la concentración en muy pocos productos. Por ejemplo, en el caso de Chile más de la mitad es cobre, en Colombia la hulla y el café representan el 60 % de las compras japonesas, y, en el caso de Perú, el 71 % de las importaciones se concentran en cobre, GNL y zinc. En los casos de Brasil y Argentina, hay un grado mayor de diversificación. En cuanto al primero, mineral de hierro, carne aviar, el café y el alcohol etílico representaron el 61 % del total de las compras japonesas en ese país.

En relación con los alimentos, tal como se observa en la tabla, también existe una concentración importante en pocos ítems: en el caso de Colombia, los cinco primeros representaron el 98 % del total del sector (2018) y, en el otro extremo, la mayor diversificación se da en los casos de Perú y Argentina, donde explican aproximadamente dos tercios del total.

Por último, cabe mencionar que los países analizados no compiten entre sí en lo que respecta a sus principales envíos al mercado japonés de este grupo de productos. (Ver mayor detalle de la relación bilateral con Brasil en el anexo I).

## La relación comercial con la Argentina

La relación comercial entre ambos países es deficitaria para la Argentina, y lo fue así durante los últimos diez años. El volumen de comercio promedio de ese período es de USD 2 000 millones, siendo los años 2009 y 2013 los de peor y mejor desempeño, respectivamente<sup>48</sup>.

Durante 2018, las exportaciones argentinas a Japón totalizaron USD 486,2 millones, lo que posicionó al país nipón como el destino 28.º de las exportaciones argentinas y a la Argentina en el puesto 59.º entre los proveedores de Japón (con una participación de 0,1 %). En términos generales, los principales productos exportados por nuestro país a este destino<sup>49</sup> son los camarones y langostinos congelados (17,9 %), el aluminio sin alear (15,5 %), el carbonato de litio (13,2 %), los minerales de cobre y sus concentrados (8,9 %) y el sorgo (6,5 %). Como puede observarse, la concentración en los primeros cinco productos es relativamente alta (60 %).

Respecto de las importaciones argentinas desde Japón, en 2018 ascendieron a USD 1 082 millones, y con ello la Argentina ocupó el lugar número 52.º como destino de los productos japoneses y obtuvo una participación del mercado exportador de 0,1 %<sup>50</sup>. Los principales productos<sup>51</sup> que la Argentina compra de ese país son cajas de cambio (con una participación de 14,9 %), vehículos (4,0 %) y partes de aparatos emisores de radio o televisión (2,6 %). Esto deja en relevancia que, al contrario que en el caso de las exportaciones, las importaciones se encuentran poco concentradas (el 60 % está explicado por 50 productos).

---

<sup>48</sup> Fuente: Indec.

<sup>49</sup> Datos 2017 (últimos datos disponibles no afectados por la normativa sobre secreto estadístico).

<sup>50</sup> Con base en los datos de importación de Japón (fuente: WITS).

<sup>51</sup> Con base en datos de 2018.

Cabe destacar que, si bien en términos agregados Japón no se encuentra entre los destinos de exportación más importantes para la Argentina, existen algunos productos en los cuales la participación del mercado japonés es relativamente alta. Tal es el caso del sorgo, donde Japón representó el 63,6 % de nuestras ventas externas, o del carbonato de litio, con una participación de 42,4 %.

En lo que respecta a los alimentos, la relación bilateral es relativamente más importante, dada la relevancia de Japón como importador y de la Argentina como exportador (en 2018 ocupó el puesto número 12.º a nivel global). Así, de los USD 66 551,1 millones que Japón importó en 2018, USD 414,9 provinieron de la Argentina. Ello posicionó a nuestro país como su proveedor número 26.º, con una participación de mercado de 0,6 %.

Las exportaciones promedio de alimentos de los últimos 10 años rondaron los USD400 millones, de los cuales el año de mayor valor exportado fue, por lejos, el 2013. En cuanto a la participación de los alimentos en el total exportado, en general es de aproximadamente el 50 %, aunque en 2013 llegó a representar el 77 %.

Los principales alimentos que la Argentina vende a Japón son los mencionados camarones (34,4 %) y sorgo (12,5 %), así como harina y pellets de soja (9,9 %) y jugo de uva (6,8 %). Estos cuatro productos, junto con los seis que le siguen en importancia, representan el 84,1 % del total de alimentos (ver cuadro 6).

Cuadro 6: Exportaciones de alimentos argentinos a Japón (USD millones)

Productos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Camarones, langostinos cong.	0	0	0	0	0	86	107	56	68	75	114
Sorgo de grano	0	0	0	0	0	141	242	93	104	72	41
Harina y "pellets" de soja	19	3	34	13	15	48	47	9	0	54	33
Jugo uva (incluido el mosto)	14	19	23	25	34	34	45	33	17	19	23
Invertebrados acuáticos (excl. crustáceos)	9	6	3	1	2	2	13	14	7	2	17
Jugos de cítricos (excl. naranjas, pomelos o toronjas)	6	9	12	12	14	18	13	10	11	10	15
Miel natural	2	9	5	10	9	7	12	11	14	11	13
Vinos en envases ≤ 2 l.	5	7	8	9	9	12	12	13	10	11	10
Pescados cong.	0	0	0	0	0	17	12	11	20	15	7
Mozzarella	8	6	7	8	7	7	6	7	6	6	7
<b>Principales 10</b>	<b>63</b>	<b>58</b>	<b>90</b>	<b>77</b>	<b>88</b>	<b>371</b>	<b>509</b>	<b>255</b>	<b>257</b>	<b>274</b>	<b>280</b>
Resto	207	163	168	353	381	236	563	78	78	54	53
<b>Total alimentos</b>	<b>270</b>	<b>222</b>	<b>258</b>	<b>430</b>	<b>470</b>	<b>608</b>	<b>1.072</b>	<b>333</b>	<b>335</b>	<b>328</b>	<b>332</b>
<b>Total exportaciones a Japón</b>	<b>686</b>	<b>519</b>	<b>493</b>	<b>854</b>	<b>843</b>	<b>1.208</b>	<b>1.392</b>	<b>748</b>	<b>573</b>	<b>658</b>	<b>637</b>

Fuente: INDEC.

Teniendo en cuenta el perfil exportador de nuestro país y el lugar que ocupa Japón como importador de alimentos, resulta oportuno evaluar aquellas mercaderías en las cuales la Argentina tendría posibilidades de crear o incrementar sus exportaciones a ese destino. Para ello se tomó como referencia el localizador de mercados prioritarios<sup>52</sup>, que, a partir del análisis de diversas variables, tales como el tamaño del mercado importador y sus posibilidades de crecimiento, los costos de logística y de flete, las condiciones de acceso a los mercados, identifica los productos argentinos que, en principio, tendrían mayores posibilidades de desarrollo en el mercado japonés (cuadro 7).

<sup>52</sup> Disponible en <https://bit.ly/3fEFnF2>, CEI (2018).

**Cuadro 7: Oportunidades para las exportaciones argentinas en Japón. principales 30 productos (datos de comercio promedio 2012-2016, en US\$ miles, y aranceles NMF y aplicados promedio para Argentina)**

Alimentos con mayor potencial exportador	Impo. JPN		Principales proveedores (part. %)	Aranceles JPN	
	Mundo	Arg.*		NMF	Arg.
Sorgo en grano (excl. p/s)	306.177	130.635	Arg. (42,7), Australia (27,3), EE.UU.(15,2)	1,5	0,0
Yerba mate	1.768	273	Brasil (78,6), Arg. (15,4), Paraguay (3,9)	12,0	6,0
Carne cong. de merluza negra y austromerluzas (Excl. Filetes)	520	277	Arg. (53,2), Chile (16,9), Australia (9)	3,5	3,5
Carne cong. de peces (Excl. Filetes)	33.771	14.715	Arg. (43,6), EE.UU. (30), Chile (23,8)	4,6	4,6
Maíz (exc. p/s)	3.995.598	139.661	EE.UU.(71,4), Brasil (17,6), Arg. (3,5)	16,7	16,7
Carne cong. de gallos, gallinas y pollos, sin trocear	16.869	127	Brasil (77,2), Australia (10,5), EE.UU.(4)	11,9	11,9
Ámbar gris, castóreo, algalia y almizcle; cantáridas; bilis	17.311	119	Brasil (55,3), Australia (13), España (5,9)	1,0	0,0
Trozos y despojos comestibles cong. de gallos, gallinas y pollos	1.197.316	362	Brasil (82,6), Tailandia (11,8), EE.UU.(4,2)	7,8	6,8
Filetes cong. de merluza	10.732	720	Nueva Zelanda (17), Uruguay (12,2), Arg. (6,7)	6,8	6,8
Jugo de uva, incl. el mosto	101.252	29.500	Arg. (29,1), EE.UU.(24,5), Chile (13,7)	24,4	24,4

Pescado cong.	597	5	Nueva Zelanda (62,3), Rusia (14,5), Chile (10,9)	4,8	4,8
Granos de maíz mondados, perlados, troceados o quebrantados	1.882	68	Sudáfrica (29,4), Australia (23,1), EE.UU.(21,5)	17,1	17,1
Despojos comestibles cong. de ovinos, caprinos, caballos, asnos o mulas	865	462	Arg. (53,4), México (19), Australia (16,9)	0,0	0,0
Semillas de algodón (Excl. p/s)	39.581	207	Australia (70,5), EE.UU.(14,4), Brasil (11,8)	0,0	0,0
Habas de soja, incluso quebrantadas (exc. para siembra)	1.750.430	209	EE.UU.(63,8), Brasil (17,7), Canadá (15,9)	0,0	0,0
Vino de uvas frescas (Excl. Espumoso); en envases >2l	72.830	10.191	Chile (33,9), EE.UU.(27,9), Francia (11,8)	42,7	34,1
Avena p/s	5.323	32	Australia (37,3), EE.UU.(26), Chile (18,5)	0,0	0,0
Austromerluza antártica y merluza negra, cong.	15.693	1.124	Australia (31), Chile (17,1), Francia (10,3)	3,5	3,5
Aceite de algodón y sus fracciones	4.530	22	Australia (62,3), Turquía (18,7), EE.UU.(10,4)	3,0	2,8
Aceites de girasol o cártamo, en bruto	39.962	639	EE.UU.(52), Arg. (1,6), Francia (15,6)	5,7	5,1
Vino de uvas frescas (Excl. Espumosos); en envases ≤ 2l	1.008.639	11.431	Francia (45,9), Italia (16), Chile (13)	15,2	13,2

Jugo de agrios cítricos (Excl. Naranjas y pomelos)	52.243	12.010	Israel (33,5), Arg. (23), Italia (20,6)	19,2	19,2
Huevos de ave sin cáscara cascarrón	19.586	3.034	EE.UU (48,6), India (18), Arg. (15,5)	21,3	21,3
Harina, polvo y pellets de pescado o de crustáceos, de moluscos o demás invertebrados acuáticos	328.903	1.431	Perú (29,1), Chile (12,5), Ecuador (11,3)	0,0	0,0
Carne de caballos, asnos o mulas; fresca, refrigerada o cong.	32.206	2.714	Canadá (70), Arg. (8,4), México (8,6)	0,0	0,0
Aceites de girasol o cártamo y sus fracciones	9.607	1.560	España (29,8), Arg. (16,2), Francia (16,2)	7,3	5,7
Semillas de hortalizas, p/s	124.275	1.469	Chile (21,6), EE.UU. (14,8), Italia (12,3)	0,0	0,0
Uvas secas	92.185	45	EE.UU. (88,6), Turquía (5,4), Chile (2)	1,2	0,0
Aceite de oliva y sus fracciones (excl. Virgen)	58.132	91	Italia (50,5), España (45,6), Turquía (3,6)	0,0	0,0
Aceite de oliva y sus fracciones, virgen	210.162	182	Italia (50,4), España (41,4), Turquía (3,4)	0,0	0,0
<b>Principales 30</b>	<b>9.548.946</b>	<b>363.314</b>			

Fuente: elaboración propia con base en CEI, WITS y MacMap.



El principal producto identificado es el sorgo. Como se mencionó anteriormente, el consumo de sorgo en Japón es elevado, y la producción, nula, por lo que depende exclusivamente de lo que importa. Durante 2018, las importaciones de dicho cereal totalizaron USD 119,2 millones, de los cuales Estados Unidos proveyó el 57 % y la Argentina, el 41,9 %.

La yerba mate también tendría potencial, al igual que ciertos pescados, carne aviar, maíz, jugo de uva y vino, entre otros. A ellos deben sumarse productos orgánicos en los que, aun cuando su volumen de comercio no es significativo, Argentina tiene posibilidades de expandir su comercio.

#### Recuadro 5: Mercado de productos orgánicos

El tamaño del mercado japonés de alimentos y bebidas orgánicas fue de USD 597 millones, casi 30 veces más grande que el mercado argentino. Con ello ocupó el segundo puesto del Asia Pacífico –luego de China– y el número 13.º a nivel global<sup>53</sup>.

Aunque no es dable esperar tasas de crecimiento significativas en el corto plazo, cada vez es mayor el número de supermercados que cuentan con secciones dedicadas a alimentos orgánicos, debido al aumento del grupo poblacional orientado hacia una alimentación más saludable.

Argentina es uno de los países cuyo sistema de certificación orgánica es reconocido por la autoridad competente de Japón (JAS, Japanese Agricultural Standard System), junto con EE. UU., Australia, Canadá, Suiza, Nueva Zelanda y la Unión Europea.

El análisis de las exportaciones argentinas de productos orgánicos de origen vegetal en el último decenio (2009-2018)<sup>54</sup> muestra que:

1. Japón es el cuarto mercado de destino, después de la Unión Europea, EE. UU. y Suiza;
2. la UE fue el principal destino de estos productos durante los tres primeros años analizados, tras lo cual fue desplazado por EE. UU.
3. las ventas argentinas muestran un grado de diversificación interesante. En efecto, en el período mencionado la Argentina ha exportado: maíz, soja, ajo, vino, mosto, aceite de oliva, jugos de limón, uva y manzana, pasas de uva, maíz procesado, arándanos, chía y porotos, entre otros. Algunos de ellos registran colocaciones en el mercado japonés durante todo el decenio: ajo, vino, mosto, azúcar. En cuanto al resto, ha sido en forma esporádica.

<sup>53</sup> Dato de 2017, extraído de <https://bit.ly/2B17TSs>.

<sup>54</sup> Fuente: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Alimentaria.

## Consideraciones finales

Como se ha expuesto, desde hace más de 20 años Japón ha definido una estrategia en materia de seguridad alimentaria, especialmente a la luz del crecimiento exponencial de las importaciones de alimentos de la República Popular China, de la República de Corea y de otros países emergentes, y por ende de la mayor competencia entre los países importadores de alimentos.

Sin embargo, la tasa de autoabastecimiento ha venido disminuyendo año a año y llegado a su nivel más bajo en 2018: 37 %. Dado que no existen elementos para pensar que esta tendencia pueda revertirse, ello haría imposible el cumplimiento de la meta de llegar al 45 % de autoabastecimiento en alimentos en 2025, especialmente a la luz de los cambios estructurales acaecidos en la agricultura japonesa en las últimas dos décadas.

Asimismo, la dependencia de las importaciones es particularmente marcada en el caso de los productos más relevantes para su dieta: los cereales (maíz, trigo, sorgo, cebada, centeno), leguminosas (soja), algunas frutas, lácteos, carne (bovina, porcina y aviar), pescado y mariscos procesados.

Como consecuencia de cambios en los hábitos dietarios registrados en las últimas décadas (la denominada “occidentalización de la dieta”), las importaciones de algunos de los productos mencionados –lácteos, carne– continuarán creciendo en los próximos años.

En cuanto a su rol en el comercio mundial de alimentos, Japón continúa ocupando una posición relevante entre los países importadores: el cuarto lugar.

Por otro lado, se ha constatado que depende de un número relativamente pequeño de proveedores, ya que seis países representan más del 64 % de sus compras externas.

Por ello, y aunque históricamente Japón ha impulsado el sistema multilateral de comercio, los escasos avances registrados en la Ronda Doha le han hecho tomar un rol más activo en sus negociaciones de acuerdos comerciales y de asociación económica.

Esta nueva estrategia tiene una vinculación directa con uno de los pilares de su política sobre seguridad alimentaria: “asegurar importaciones estables”.

En efecto, como se ha visto, las importaciones japonesas de alimentos dependen de un número relativamente reducido de países, y no se observan modificaciones significativas en el período 2008-2018: la participación de los primeros diez proveedores cayó levemente en el período analizado, del 72,7 % al 69,4 % del total.

Para disminuir el riesgo de esta dependencia, con ocho de ellos (las excepciones son Tailandia y Brasil) Japón ha firmado acuerdos que otorgan mayor estabilidad en las condiciones de comercio, o los está negociando:

- a. acuerdos de asociación económica (CPTTP, UE);
- b. acuerdo comercial con EE. UU. (centrado fundamentalmente en la exportación de alimentos a Japón), ó
- c. el acuerdo tripartito Japón-República Popular China-República de Corea, que se encuentra en proceso de negociación.

Cabe agregar que en el acuerdo con los EE. UU. habría que incorporar un pilar adicional, el de asegurar también exportaciones estables, en este caso de automóviles y autopartes japonesas, dada la posibilidad de que EE. UU. imponga restricciones a las importaciones de estos productos.

En el documento se han identificado algunas oportunidades para las exportaciones argentinas. Encabeza el listado el sorgo. No obstante, será necesario evaluar el impacto del reciente acuerdo Japón-Estados Unidos, incluyendo el desplazamiento de proveedores consolidados.

Tal vez menos incertidumbre cabría para otros productos de interés importador en el mercado japonés, como es el caso de los productos orgánicos o productos emblemáticos como la yerba mate.

Adicionalmente, habría que analizar la posibilidad de un mayor involucramiento de las compañías *trading* japonesas (Sogo Shosha) en las exportaciones alimenticias argentinas, aprovechando sus sofisticadas redes mundiales de comercialización.

Japón es la tercera economía mundial con un PIB per cápita de USD 39.390, que continuará dependiendo fuertemente de las importaciones de alimentos para garantizar su seguridad alimentaria, dado que no está en condiciones de mantener la dieta a la que su población está acostumbrada, con su producción y sus reservas acumuladas (aun incorporando nuevas tecnologías y desarrollando las llamadas “alternativas agroalimentarias”). Teniendo en cuenta este hecho, y a pesar de la competencia creciente y de que el marco regulatorio –incluido el sanitario– presenta desafíos importantes para los exportadores argentinos, se puede afirmar que Argentina cuenta con ventajas competitivas para las exportaciones de algunos de sus productos agrícolas y agroindustriales a Japón.

## II. 7. Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea

### *Una vinculación geopolítica*

PABLO ELVERDIN<sup>1</sup>

#### Introducción

Luego de años de estancamiento, en junio de 2019 el Mercosur y la Unión Europea (UE) alcanzaron un entendimiento básico que se plasmó en la firma “en principio” del acuerdo. Sin lugar a dudas, y aunque aún queden pendientes procesos formales antes de su ratificación, el alcanzar un acuerdo birregional de esta magnitud ya debe ser considerado como un logro en sí mismo.

No obstante, este ha despertado múltiples reacciones en diferentes sectores, e incluso hasta en algunos representantes gubernamentales, a uno y otro lado del Atlántico. En la mayoría de los casos, estas reacciones responden a la falta de conocimiento de los textos y listados de concesiones negociadas, los que todavía no han sido publicados en forma completa.

Entonces, si bien no puede declararse que las negociaciones están totalmente cerradas, ello no implica que lo acordado pueda renegociarse. La única etapa de negociación pendiente, y a la que hay que prestarle la debida atención, es la correcta transcripción de

---

<sup>1</sup> Coordinador de Estrategia y Contenidos del Grupo de Países Productores del Sur (GPS), <https://bit.ly/2Wftca3>.

las negociaciones en la revisión del texto legal. Una vez que este esté disponible, se iniciará la fase de las respectivas ratificaciones parlamentarias y posterior instrumentación.

Sin dudas, la instrumentación del acuerdo plantea algunas dificultades y desafíos significativos, mayormente sustentados en las asimetrías entre los bloques. No obstante, cabe resaltar que prácticamente todos los estudios de impacto señalan beneficios positivos para los países del Mercosur. Si bien en algunos casos los impactos son de magnitud limitada, los efectos dinámicos del acuerdo pueden potenciar significativamente esos beneficios.

En cualquier caso, los beneficios del acuerdo solo se harán visibles en el mediano plazo y no dependerán solo de los aspectos específicamente negociados, sino que también estarán influidos por otras variables externas. Estas variables abarcan múltiples situaciones, en especial, la consecución de una mayor estabilidad macroeconómica de los países del Mercosur, que definitivamente logre encaminarlos hacia un sendero sostenido de crecimiento y desarrollo económico.

En adición a los beneficios económicos, el acuerdo también plantea la posibilidad de alcanzar otros beneficios indirectos. La vinculación con uno de los bloques económicos más importante del mundo tendrá un impacto significativo sobre la orientación que el Mercosur defina para su política exterior. Dicho esto, el presente estudio se orienta a analizar la relevancia del acuerdo para la geopolítica agroalimentaria y para el posicionamiento regional en el concierto internacional, con especial énfasis en los mercados agroindustriales.

## El acuerdo

Desde sus inicios, ambos bloques buscaron llevar a cabo una negociación integral que abarcara a todos los sectores y que postulara resultados equilibrados, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos. La negociación no fue sencilla, ya que, por sus propias características, se constituyó como el proceso negociador más ambicioso del Mercosur, de forma que dio creación a un mercado unificado de 800 millones de personas y de casi un cuarto del PIB mundial.

Debido a su largo proceso negociador y a las dificultades para avanzar, el objetivo del acuerdo quedó enfocado en eliminar o reducir barreras comerciales, al que se incluyeron algunos apartados adicionales, pero quedó bastante lejos de constituirse en un acuerdo de “nueva generación”, donde se incluyen más disciplinas. Esto es muy relevante si se tiene en consideración el reciente viraje de la política comercial de la UE, abocada a la consecución de este tipo más amplio de acuerdos comerciales.

Estos últimos no solo contemplan la reducción de aranceles y de barreras no arancelarias, sino que también incluyen la incorporación de una amplia serie de normas regulatorias que tienden a facilitar el movimiento de bienes, servicios y flujos de inversión, además de incorporar disposiciones relativas al medio ambiente, los mercados laborales o los derechos de la propiedad intelectual. El Acuerdo Económico y Comercial Global firmado con Canadá (más conocido como CETA) es un buen ejemplo de estos acuerdos de “nueva generación”.

En cualquier caso, el acuerdo alcanzado debe celebrarse como un gran logro para ambos bloques. En vistas de la complejidad y prolongación extrema del proceso negociador, difícilmente se podría haber imaginado alcanzar un acuerdo más “moderno” y ambicioso.

## Principales rasgos del acuerdo

En todo momento, la Unión Europea puso de manifiesto su necesidad de alcanzar mejoras arancelarias para, al menos, el 90 % del comercio vigente entre los bloques para ratificarlo como Acuerdo de Libre Comercio. Sin dudas, ello tensó las negociaciones, porque exigía incorporar algunos productos “sensibles” dentro del proceso de acercamiento.

A pesar de ello, la negociación permitió lograr cierto equilibrio entre la exigencia de incorporación de nuevos productos (hasta alcanzar ese umbral del 90 %) y la contemplación de cronogramas de desgravación diferentes que permitan dar tiempo suficiente para la adaptación de sectores con mayor sensibilidad.

En virtud de las asimetrías actualmente existentes, la Unión Europea se comprometió a una eliminación arancelaria más amplia y veloz que el Mercosur. La UE eliminará, de manera inmediata, aranceles para el 76 % de las importaciones provenientes del Mercosur, mientras que el resto se liberalizará en 4, 7 y 10 años.

Dentro de ese cronograma, la eliminación de aranceles de parte de la UE alcanza al 92 % de las exportaciones del Mercosur, otorgando acceso preferencial a un 7,5 % adicional (dentro de cuotas, cupos y otras modalidades de acceso que no implican eliminación total de aranceles). Como consecuencia, la exclusión en la reducción arancelaria alcanzó a menos del 1 % del comercio.

Por su parte, la desgravación inmediata del Mercosur solo alcanza al 13 % del comercio, mientras que el resto se reparte en plazos de 4, 8, 10 y 15 años. De hecho, aproximadamente el 60 % de las importaciones desde la UE se encuentran en los plazos más largos de desgravación, de 10 o 15 años.

Al final del cronograma de desgravación, la eliminación de aranceles por parte del Mercosur alcanzará al 91 % de las importaciones desde la UE, por lo cual quedan finalmente excluidos algunos de los productos más sensibles del bloque, que representan un 9 % del comercio.



Los plazos de desgravación mayores a 10 años (límite sugerido por la normativa de la Organización Mundial de Comercio –OMC– para acuerdos de libre comercio), la desgravación más lenta y el mayor porcentaje de comercio excluido del acuerdo por parte del Mercosur son el resultado de un “trato especial y diferenciado” por parte de la UE, que reconoce la diferencia del grado de desarrollo de las economías.

Asimismo, el acuerdo profundiza los compromisos del Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC proporcionando una operatoria comercial rápida y simplificada para el tránsito de bienes. Se reducen las inspecciones físicas y se ofrece mayor transparencia y previsibilidad en el acceso a través de la obligación de las partes de elaborar sus reglamentos técnicos con base en normas internacionales relevantes. De esta manera, se minimiza la creación de barreras no arancelarias al comercio.

La negociación del acuerdo también contempló mecanismos de contención, ya sea para evitar el fraude aduanero, o para establecer mecanismos de salvaguardias bilaterales que permitan suspender temporalmente las preferencias arancelarias o reducirlas en caso de amenaza o daño grave a un sector<sup>2</sup>. El protocolo sobre normas de origen brinda la posibilidad de rechazar el tratamiento arancelario preferencial para casos de fraude relacionado con el origen de un producto. Por último, el acuerdo también estipula la implementación de un mecanismo de solución de controversias.

El acuerdo tampoco cambia las reglas de juego en materia de propiedad intelectual, algo fuertemente defendido por el Mercosur y finalmente acordado por la UE. La implementación de los compromisos en materia de propiedad intelectual estará de acuerdo a las legislaciones

---

<sup>2</sup> El mecanismo podrá ser utilizado por 12 años desde la entrada en vigor para los productos que desgraven en menos de 10 años, y por 18 años desde la entrada en vigor para los productos que desgraven en 10 años o más.

nacionales y los objetivos de política pública de cada país. No implica aumentar los niveles de protección en materia de patentes, datos de prueba o variedades de plantas.

En lo que refiere a servicios, el comercio bilateral se beneficiará con la remoción de la mayoría de las barreras existentes, los oferentes de la Unión Europea y del Mercosur podrán acceder al mercado de la contraparte en las mismas condiciones que los nacionales. Sin lugar a dudas, esto presenta una gran oportunidad para la exportación de servicios basados en el conocimiento.

## La negociación en bienes agrícolas

Cada año la Unión Europea importa más de USD 150 mil millones, de los que el Mercosur solo provee un 4,2 %. Sin embargo, el potencial indicativo de comercio (PIC) estima que las exportaciones podrían superar los USD 50 mil millones (Elverdin, 2018)<sup>3</sup>.

Como es sabido, hasta la fecha la UE mantiene aranceles agrícolas más elevados en comparación con el resto de los sectores, lo que dificulta el acceso de ciertos bienes. El promedio arancelario de los productos agrícolas es del 11,1 % frente al 4,2 % para el resto de productos, con picos arancelarios que alcanzan el 104 % para productos animales y hasta el 157 % para frutas.

Con el acuerdo, la UE liberalizará el 99 % de su comercio agrícola con el Mercosur. La eliminación de los aranceles de importación alcanzará el 84 % de los productos, mientras que el 15,5 % restante quedará alcanzado por cuotas o preferencias fijas. A pesar de que algunas de las posiciones de alto interés del Mercosur quedaron alcanzadas

---

<sup>3</sup> Elverdin, P. (2018). "Hacia una priorización de las negociaciones comerciales del Mercosur". Grupo de Países Productores del Sur (GPS), Buenos Aires, Argentina.

por cuotas o preferencias fijas, la concreción del acuerdo permitiría ampliar y diversificar las exportaciones agroindustriales a aquel destino.

Por su parte, el Mercosur liberará el 88 % de su comercio agrícola con la UE. En algunos casos específicos, se ofrecen contingentes arancelarios (como leche en polvo, quesos y ajos), donde la apertura está limitada al volumen ofrecido.

En materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, el acuerdo otorgará previsibilidad en el acceso a mercado a través de reglas que restrinjan la posibilidad de emplearlas como barreras no arancelarias al comercio. En un contexto de creciente proteccionismo, esto se torna extremadamente relevante a fin de generar condiciones de acceso claras en uno de nuestros principales mercados de exportación de productos con mayor valor agregado.

En este sentido, si bien no se avanzó en demasía hacia una mayor armonización sanitaria y fitosanitaria, se acordó la creación de un mecanismo de consultas bilateral en materia sanitaria y fitosanitaria que permitirá resolver problemas comerciales en forma rápida. Además, se crearon diálogos especializados en temas centrales como la biotecnología y la inocuidad alimentaria.

En lo que refiere a la legislación ambiental, el acuerdo reconoce los compromisos internacionales asumidos en materia de medio ambiente (cambio climático, biodiversidad, entre otros), así como también normas vinculadas con la responsabilidad social empresarial. En este marco, establece un mecanismo transparente de consultas que permite la participación de la sociedad civil y un panel de expertos que podrá examinar la conducta de un Estado que aplique, a través de su legislación ambiental (o incluso laboral), normas que restrinjan al comercio o actúen de manera discriminatoria.

Por su parte, la cuestión de indicaciones geográficas (IG) no fue un punto sencillo de negociar y conllevó a un largo debate que concluyó en un punto de confluencia entre las dos posiciones. De este modo, la UE reconocerá

al Mercosur 220 IG que tendrán exclusividad en el mercado europeo. Por su parte, el Mercosur dará protección a 355 IG europeas.

Pero lo más importante es que, en aquellos casos en que dichas denominaciones ya constituían una marca o parte de una marca existente en los países del Mercosur, se acordó su coexistencia sin tener que abandonarse el uso marcario. Es decir, cuando la indicación geográfica ya fuera previamente utilizada en la comercialización de productos dentro del Mercosur, se resguardó el derecho de dichos usuarios. Solo en algunos casos icónicos para la UE se acordaron plazos para el abandono de este. En general, los plazos son suficientemente prolongados para que los gobiernos y las empresas puedan trabajar en la redenominación de los productos y su posicionamiento en los mercados.

## **La importancia del Acuerdo para el Mercosur**

Luego de casi veinticinco años, el espacio intrazona continúa presentando dificultades de acceso y escasa integración, con sectores excluidos del libre comercio (como automotor e industria azucarera), multiplicidad en el cobro del Arancel Externo Común (AEC), armonización regulatoria limitada y numerosas barreras al comercio regional de servicios.

La falta de normas comunes sanitarias y fitosanitarias, reglamentos técnicos y de facilitación del comercio dificulta la conformación de cadenas regionales de valor, en especial en la agroindustria, en donde todos los miembros del bloque poseen importantes ventajas comparativas. Estas limitaciones a la circulación al interior del bloque tienen impactos en las decisiones de inversión y radicación geográfica de estas, en general, orientadas a abastecer los mercados internos, y por consiguiente, tendientes a asentarse en los de mayor tamaño.

Sin embargo, el esquema de integración regional parece abandonar paulatinamente el estancamiento característico de los últimos años hacia una decisión estratégicamente inteligente de mayor vinculación con el mundo. Aunque con vaivenes, la tendencia regional así parece indicarlo. En especial, por el cambio de posición de los sectores productivos de Brasil, que se han convertido en los principales promotores del proceso de apertura, y que hoy han encontrado eco en las más altas esferas gubernamentales.

La creciente participación de los agronegocios en la balanza comercial regional, el crecimiento sostenido de la demanda y la posibilidad de generar todo un sistema de innovación y generación de valor alrededor de la cadena de producción permiten pensar en un nuevo esquema de crecimiento sostenido en el largo plazo, más abierto y orientado a la bioeconomía.

Los procesos sustitutivos de importaciones con protección del mercado interno y escaso énfasis en la productividad y competitividad internacional, sumados a las recurrentes crisis políticas, han llevado a la región a un prolongado estancamiento, en especial en los dos mayores socios del bloque, que hacen necesario repensar la agenda de crecimiento a largo plazo, la que necesariamente deberá estar acompañada por un fuerte impulso exportador.

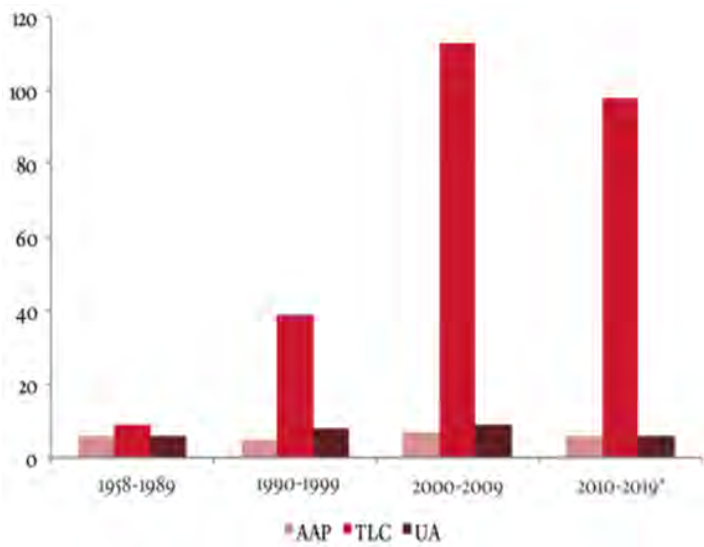
En función a ello, es necesario redefinir los objetivos de crecimiento y desarrollo, invirtiendo estratégicamente en las principales potencialidades de la región a la luz de sus recursos productivos y humanos. En función de la necesidad de potenciar las exportaciones para poder sostener el crecimiento a largo plazo, esta estrategia no puede ser ajena a los cambios en el contexto internacional.

En un escenario de debilitamiento de los organismos multilaterales que regulan el comercio y en donde la mayoría de nuestras exportaciones a terceros mercados compiten en desventaja frente a otros competidores internacionales que poseen preferencias de ingreso –a las que acceden a través de acuer-

dos comerciales específicos–, la agenda de vinculación externa debe incluir, necesariamente, la concreción de un mayor cúmulo de acuerdos con nuestros principales socios comerciales.

De hecho, de manera simultánea al estancamiento de la Ronda de Doha, se observó una aceleración y mayor proliferación de acuerdos comerciales internacionales entre diferentes países y bloques, en especial de Acuerdos (o Tratados) de Libre Comercio (TLC), que lentamente fueron erosionando las preferencias arancelarias a las que los países del Mercosur accedían en el marco de lo acordado en la OMC.

**Gráfico 1: Acuerdos comerciales regionales por tipo. Cantidad de acuerdos según período de entrada en vigor**



AAP: acuerdos de alcance parcial. TLC: tratados de libre comercio. UA: uniones aduaneras.

\* Datos de 2019 correspondientes al primer bimestre.

Fuente: Rozemberg, R. y Gayá, R. (2019). Mercosur en tiempos de cambio: implicancias para una negociación con la Unión Europea. Fundación Carolina, Madrid, España.

En ese período, el Mercosur estuvo prácticamente ajeno a lo que acontecía y avanzó escasamente, contabilizando algunos acuerdos de alcance parcial y solo cinco TLC, casi todos ellos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y solo cuatro extrarregionales. Incluso, en ningún caso los acuerdos involucraron a los principales socios comerciales de la región.

**Gráfico 2: Acuerdos comerciales vigentes del Mercosur**

	Acuerdo/País (s)	Fecha de Firma	Entrada en Vigor	Tipo de acuerdo	
Regional	MERCOSUR-Peru (ACE 58)	30 noviembre 2005	Argentina: 14 diciembre de 2005. Brasil: 29 diciembre 2009. Paraguay: 6 febrero 2006	TLC	
	MERCOSUR-Bolivia (ACE 36)	17 diciembre 1996	28 febrero 1997	TLC	
	MERCOSUR-Chile (ACE 35)	25 junio 1996	1 octubre 1996	TLC	
	MERCOSUR-México (ACE 54)	5 julio 2002	5 enero 2006	Acuerdo Marco	
	MERCOSUR-México (ACE 55) Sector Automotor	27 septiembre 2002	Argentina, Brasil y Uruguay: 1 enero 2003. Paraguay: 1 febrero 2011.	ACP	
	MERCOSUR-Colombia-Ecuador-Venezuela (AAP-CE 59)	18 octubre 2004	Colombia-Argentina, Brasil y Uruguay: 1 febrero 2005. Colombia-Paraguay: 19 abril 2005	ACP	
			Ecuador-Argentina, Brasil y Uruguay: 1 abril 2005. Ecuador-Paraguay: 19 abril 2005.	ACP	
Extra regional	MERCOSUR-Cuba (AAP-CE 62)	21 julio 2006	Venezuela-Argentina y Uruguay: 5 enero 2005. Venezuela-Brasil: 1 febrero 2005. Venezuela-Paraguay: 19 abril 2005.	ACP	
	MERCOSUR-Israel	18 diciembre 2007	Argentina y Brasil: 2 julio 2007. Uruguay: 3 septiembre 2008. Paraguay: 24 febrero 2009. Uruguay: 23 diciembre 2009. Paraguay: 24 marzo 2010. Brasil: 3 abril 2010. Argentina: 9 septiembre 2011	TLC	
	MERCOSUR-SACU	15 diciembre 2008	1 abril 2016	ACP	
	MERCOSUR-India	25 enero 2004	1 junio 2009	ACP	
	MERCOSUR-Egipto	2 agosto 2010	1 septiembre 2017	TLC	

TLC= Tratado de Libre Comercio. ACP= Acuerdo Comercial Preferencial.  
Fuente: Elverdin, P. (2018). Hacia una priorización de las negociaciones comerciales del Mercosur. Grupo de Países Productores del Sur (GPS), Buenos Aires, Argentina.

En este marco de permanente erosión de preferencias, la falta de acuerdos comerciales parece haber afectado la capacidad exportadora del Mercosur. En especial de exportar bienes de mayor valor agregado, lo que se refleja en la alta dependencia de los socios del bloque para productos manufacturados y cierta mercantilización de las exportaciones agroindustriales hacia terceros mercados desde el comienzo del milenio. En estos segmentos de productos, las

barreras comerciales son más relevantes, y aquí es donde las negociaciones comerciales se vuelven esenciales para lograr una mayor y mejor penetración externa (Elverdin, 2018)<sup>4</sup>.

En este sentido, el acuerdo con la UE implica un cambio en los mecanismos de vinculación externa y hasta en la propia estrategia de desarrollo. Sin dudas, iniciar este nuevo paradigma de relacionamiento externo con uno de los bloques más desarrollados del mundo plantea algunos desafíos adicionales que la región deberá afrontar si quiere aprovechar los beneficios del acuerdo en todo su potencial.

El acuerdo genera un marco estable y previsible de relacionamiento que potenciará las inversiones y la transferencia tecnológica, de forma que facilitará la conformación de cadenas birregionales de valor y la reducción de aranceles a insumos; asimismo, la posibilidad de acumulación de origen promoverá la creación de una plataforma exportadora en el Mercosur dirigida a la Unión Europea, pero también a terceros mercados.

Sin embargo, si todos los países del Mercosur quieren aprovechar los beneficios del nuevo arreglo comercial, es necesario revitalizar la agenda interna del bloque sudamericano a fin de reducir barreras y asimetrías que permitan avanzar en el fortalecimiento del proceso de integración. Caso contrario, se corre el riesgo de que el nuevo acuerdo termine vinculando al bloque europeo con los países del Mercosur, de manera individual.

Ese esquema de bilateralidad se presenta como una potencial amenaza, puesto que la instrumentación del acuerdo podría llevar a un proceso de profundización de las asimetrías existentes, que tradicionalmente han favorecido a la economía de mayor tamaño del Mercosur. Ello es un aspecto muy importante si se tiene en consideración el hecho de que todos los acuerdos firmados por la UE se han visto seguidos por un importante

---

<sup>4</sup> Elverdin, P. (2018). "Hacia una priorización de las negociaciones comerciales del Mercosur". Grupo de Países Productores del Sur (GPS), Buenos Aires, Argentina.



crecimiento de las inversiones europeas en los territorios de sus nuevos socios, lo que podría incluso acrecentar esas asimetrías (Carciofi, Gayá y Campos, 2019)<sup>5</sup>.

No obstante, vale resaltar que prácticamente todos los estudios de impacto señalan beneficios positivos para todos los países del Mercosur independientemente de la localización de esas inversiones. Si bien en algunos casos los impactos son de magnitud limitada, los efectos dinámicos del acuerdo pueden potenciar significativamente esos beneficios estacionales.

En cualquier caso, los beneficios del acuerdo solo se harán visibles en el mediano plazo y, tal lo mencionado, no solo dependerán de los aspectos negociados, sino que los impactos también dependerán de otras variables externas. Estas variables abarcan situaciones que van más allá del proceso de integración. En especial, la obtención de una mayor estabilidad macroeconómica de los países del Mercosur, que definitivamente logre encaminarlos hacia un sendero sostenido de crecimiento y desarrollo económico.

En resumen, el modelo de crecimiento del Mercosur pareciera haberse agotado. La necesidad de una mayor vinculación externa que permita potenciar las exportaciones para sostener el crecimiento a largo plazo es impostergable.

En este marco, quizás hubiera sido deseable iniciar este proceso de apertura con países con el que Mercosur tuviera menores asimetrías, pero, debido a que es la única negociación con algún grado de maduración, y dada la aceleración de los tiempos políticos que acaecieron a ambos lados del Atlántico, se precipitó un cierre que se anunciaba desde años.

No obstante, existen grandes potencialidades que surgen del acuerdo para el Mercosur no solo en el ámbito comercial y económico, sino también en lo institucional y político que los países del bloque sudamericano no deberían dejar de aprovechar.

---

<sup>5</sup> Carciofi, R.; Gayá, R. y Campos, R. (2019). "Acuerdo con la UE: Mercosur necesita revitalizar su agenda interna". Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires, Argentina.

## Más allá de los números, las implicancias del acuerdo para la geopolítica

El comercio internacional ha constituido una fuente importante de crecimiento económico en las últimas décadas, tanto para las economías desarrolladas, como para los países en desarrollo. Su dinamismo se vio impulsado por las negociaciones comerciales de carácter multilateral que tuvieron lugar en el marco de la OMC. Incluso con el fracaso de la Ronda de Doha, y el estancamiento de los mecanismos de integración de carácter multilateral, el comercio continuó creciendo significativamente (la irrupción de China en los mercados globales y su reconocimiento como “economía de mercado” explica una parte sustancial de este).

Al mismo tiempo, las relaciones internacionales se han vuelto extremadamente complejas debido a un nuevo proceso revolucionario de relacionamiento, en el que la tecnología, internet y los patrones que dominaban el comercio internacional se han alterado profundamente hacia modelos más integrados. Gran parte del comercio de bienes está comprendido dentro de la lógica de cadena global de valor, donde el comercio intrafirma explica una parte sustancial de él. Ello indefectiblemente lleva a redefinir el patrón de relacionamiento entre países, planteándoles la necesidad de remodelar sus políticas estratégicas de crecimiento y desarrollo.

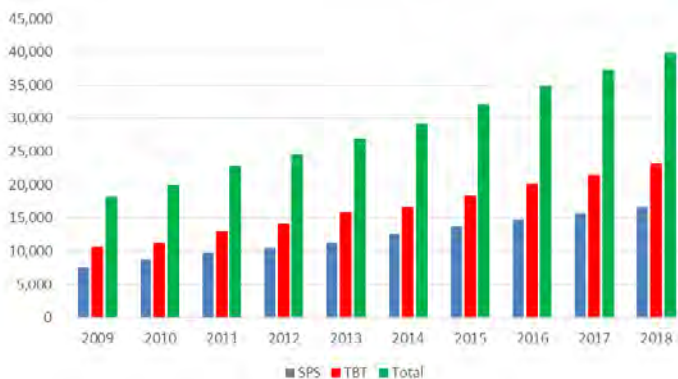
No obstante, incluso con estos cambios en los patrones comerciales, se observa un estancamiento de las exportaciones en los últimos años. De hecho, en el lustro 2014-2018 el comercio de bienes creció a una tasa de solo 1 % anual (aunque mostró una fuerte recuperación en 2017 y 2018 luego de la caída de los primeros años).

Junto con esta ralentización, aparecieron nuevos cuestionamientos al proceso de globalización en muchos sectores. Incluso en algunos países desarrollados, en donde

se puede apreciar un incremento del proteccionismo, contribuyendo a la debilidad evidenciada en el intercambio comercial en los últimos años.

De hecho, las medidas proteccionistas aumentaron significativamente en la última década (en especial en el comercio agrícola), con un incremento superior al 110 % (las barreras no arancelarias en vigor pasaron de 18 168 a 39 776 entre 2009 y 2018) (Piñeiro y Elverdin, 2019)<sup>6</sup>.

**Gráfico 3: Total de medidas no arancelarias notificadas a la OMC (SPS+TBT). Período 2009-2018, acumulado**



Fuente: Piñeiro, M. y Elverdin, P. (2019). “Tendencias globales que afectan lo rural. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe”, n.º 4, Santiago de Chile, FAO, p. 24.

<sup>6</sup> Piñeiro, M y Elverdin, P. (2019). “Tendencias globales que afectan lo rural. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe”, n.º 4, Santiago de Chile, FAO, p. 24.

<sup>7</sup> Solo se tuvieron en consideración las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) y los Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT).

Sin embargo, a pesar de la aparición de nuevas restricciones, el comercio de servicios continuó creciendo a una tasa de 2,3 % anual entre 2014-2018. En un contexto en donde el contenido de servicios dentro de los bienes es cada vez mayor, junto a la proliferación de nuevos servicios digitales asociados a la economía del conocimiento y la facilitación del acceso directo al consumidor, esto lleva a prever un proceso irrefrenable de integración comercial y tecnológica, y, por consiguiente, de globalización.

En cualquier caso, lo cierto es que hoy se aprecia un preocupante deterioro del escenario político y comercial internacional, que ha dado lugar a una crisis del multilateralismo y del marco institucional internacional vigente por más de medio siglo, y que contribuyó al crecimiento del comercio y de la economía mundial.

A ello se le agregan las tensiones entre las dos potencias económicas actuales, China y Estados Unidos de América (de acá en más Estados Unidos), así como otros procesos preocupantes que cuestionan sistemas de vinculación que funcionaron durante décadas (como el Brexit en el Reino Unido), lo que da lugar a un escenario global incierto, con impactos indeseables para el resto de países.

En ese marco, un acuerdo entre dos bloques relevantes en el escenario internacional, como lo son el Mercosur y la Unión Europea, manifiesta explícitamente la construcción de una posición común y compartida respecto de la necesidad de contar con un espacio internacional basado en normas y en un sistema de derecho, que actualmente se encuentra seriamente amenazado.

Asimismo, la cooperación birregional se convierte en una estrategia equilibrada e inteligentemente ideada a fin de limitar, al menos parcialmente, los impactos negativos del bipolarismo y de las presiones de Estados Unidos o China sobre los países de la región.

En otras palabras, el acuerdo permite al Mercosur conformar una alianza estratégica con una de las regiones más importantes y estables del mundo, lo que ya resulta muy significativo, en especial en un escenario internacional complejo como el actual.

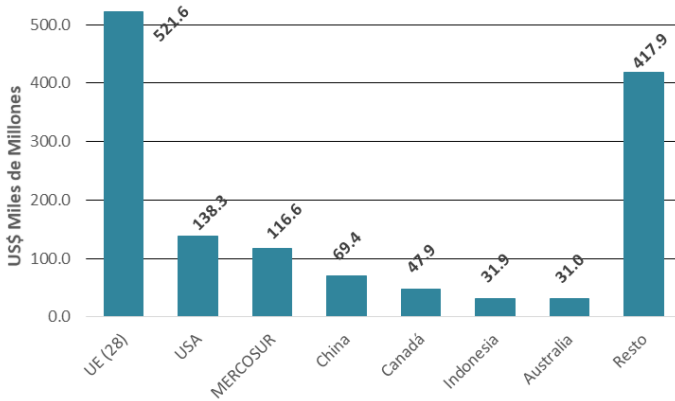
## **La relevancia para los mercados agroindustriales**

Desde sus inicios, el proceso negociador generó resistencias en algunos sectores a uno y otro lado de la mesa de conversación. Tampoco fue distinto en el caso del sector agroindustrial, observándose una fuerte presión antiacuerdista por parte de los productores agrícolas de varios países de la UE.

Esta presión fue creciendo durante el proceso negociador, puesto que a lo largo de los años la UE fue ampliando su conformación, desde 15 países en 2004 hasta los 28 miembros que integran el bloque desde 2013. En general, estas nuevas ampliaciones de la UE incorporaron a países con una fuerte presencia de bienes agroindustriales en sus exportaciones, como Polonia, Bulgaria o Croacia, que sumaron presiones adicionales a la negociación.

De hecho, no debe perderse de vista que, conjuntamente, los países de la UE (28) son por lejos los principales exportadores de bienes agroindustriales del mundo, superando con creces a los países del Mercosur.

**Gráfico 4: Principales exportadores agroindustriales\*. Período 2015-2017 (USD miles de millones)**



\* Capítulo 1 a 24 del Sistema Armonizado.

Fuente: elaboración propia con base en TradeMap.

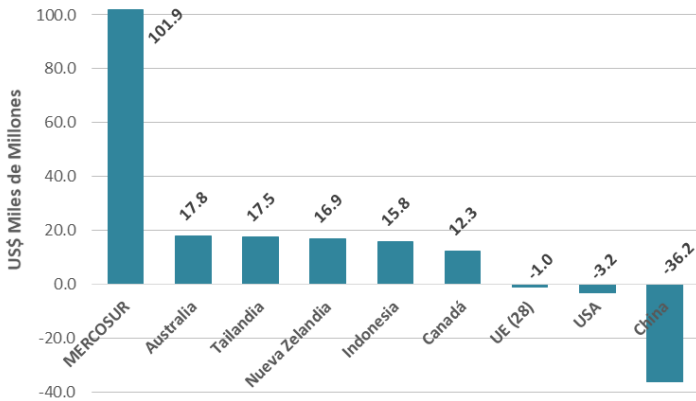
De este modo, la UE representa el 37,9 % de las exportaciones globales de productos agroindustriales, mientras que el Mercosur significa el 8,5 %. Los dos bloques, sumados a las exportaciones de Estados Unidos (10 %), representan más del 56 % de la oferta agroindustrial internacional. Sin dudas, una alianza con Europa a través de la concreción de un acuerdo comercial de esta naturaleza puede tener implicancias para los mercados globales.

En este sentido, es importante notar que, si bien las exportaciones de los países de la UE son un 300 % mayor en monto a las de los países del Mercosur, la mayoría de esas exportaciones se comercializan al interior del bloque, mientras que el bloque sudamericano mayoritariamente envía sus productos fronteras afuera del Mercosur.

En otras palabras, mientras que la UE como bloque muestra un equilibrio de su balanza comercial agroindustrial, lo que le dejaría poco excedente para volcar en los

mercados globales, el Mercosur ostenta una gran oferta externa, con más del 35 % de los saldos netos de exportación mundial.

**Gráfico 5: Saldo exportador agroindustrial\*. Período 2015-2017  
(USD miles de millones)**



\* Capítulo 1 a 24 del Sistema Armonizado.

Fuente: elaboración propia con base en TradeMap.

En este marco, el acuerdo plantea un nuevo escenario potencial, la apertura del mercado europeo para las exportaciones del Mercosur puede generar cambios en la oferta, liberando excedentes de la UE que hoy se dirigen dentro del bloque.

Asimismo, la posición de la UE como exportador neto de alimentos cambia radicalmente si el Brexit se termina concretando. Si el Reino Unido definitivamente activa su salida del bloque continental, la UE se convierte automáticamente en el tercer exportador neto de alimentos, puesto que el 65 % de las importaciones británicas provienen de sus socios continentales. Esto generaría un importante excedente en la oferta de la UE por unos USD 42 mil millones,

que eventualmente podrían competir en los mercados globales (aunque es esperable que gran parte de esas exportaciones continúen dirigiéndose al Reino Unido, incluso con este fuera del bloque).

Del mismo modo, el Reino Unido pasa a ser el 3.º importador neto de productos agroindustriales, y viéndose disminuidas las preferencias de ingreso de la Unión Europea, Gran Bretaña se convierte en un mercado muy atractivo para otros exportadores globales, lo que podría provocar cambios en los actuales flujos de comercio.

En cualquier caso, el mayor acceso (aunque algo limitado) para los bienes agroindustriales ofrecidos por ambos bloques no plantea un escenario de grandes cambios en los actuales patrones de comercio agroindustrial global. Sin embargo, los compromisos asumidos por ambos bloques ofrecen un marco de mayor estabilidad que, probablemente, dará mayor previsibilidad a los mercados internacionales.

## Conclusiones

Este artículo examina el Acuerdo Mercosur-UE desde la óptica de su impacto sobre la geopolítica agroalimentaria, abordando su importancia estratégica para la región. En un contexto donde los países de la región adolecen de una estrategia perdurable y consistente a mediano y largo plazo, este capítulo se enfoca en la generación de una metodología proposicional basada en una política de integración estratégica de una manera pragmática para producir bienes agroindustriales de manera competitiva y sostenible.

La región ha consolidado confirmar su rol como importante productor de alimentos para su propia población y también para la exportación. Sin embargo, aún no ha logrado escapar del estigma del exportador de productos básicos. Para ello, la región debe proponerse, de una vez



por todas, el dar a conocer la relevancia de sus cadenas agroindustriales de valor y convertirse en un protagonista importante en el comercio mundial agroindustrial.

Esto implica generar políticas estables de mediano y largo plazo, tanto al interior como al exterior del bloque. Aumentar la inversión y la incorporación de ciencia y tecnología en la producción, ampliar la cadena de valor, fortalecer la vinculación regional y negociar acuerdos comerciales con los principales países importadores que permitan aliviar las restricciones que enfrentan nuestras exportaciones son medidas absolutamente necesarias.

Luego de años de estancamiento, la integración de los países del Mercosur trasciende cualquier reserva ideológica de la agenda política del momento, y se convierte en un imperativo geopolítico. A medida que los organismos de gobernanza comercial global son cada vez más cuestionados (en especial la OMC), es imperioso que el Mercosur establezca nuevos mecanismos de vinculación con el mundo. En un escenario internacional dominado por la incertidumbre y ostensiblemente más proteccionista, el logro de acuerdos comerciales bilaterales es cada vez más relevante.

La industria regional aún sufre los efectos del proceso de sustitución de importaciones con protección del mercado interno y poco énfasis en la productividad y la competitividad internacional. Ello se refleja en la alta dependencia de los socios del bloque para productos manufacturados, e incluso hasta en cierta mercantilización de las exportaciones agroindustriales hacia terceros mercados.

El solo anuncio del acuerdo y los detalles posteriores han movilizadado a la región. Desde distintos ángulos y con apreciaciones algunas veces encontradas, se detecta un punto de convergencia, la necesidad de avanzar en una agenda de políticas que permita minimizar riesgos, pero también fortalecer los cimientos para aprovechar la potencialidad del acuerdo. Ello plantea la posibilidad de que el Mercosur

supere las dificultades que viene arrastrando de larga data y que han perjudicado su desempeño y la capacidad de crecimiento de sus socios.

En un contexto de creciente incertidumbre y de incremento del proteccionismo, la cooperación birregional con Europa se convierte en una estrategia equilibrada e inteligentemente ideada a fin de generar cierta previsibilidad en las exportaciones hacia ese mercado.

Pero, aún más relevante, esta nueva vinculación estratégica permitirá limitar, al menos parcialmente, los impactos negativos de las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos y las presiones que esas desavenencias ejercen sobre los países de la región. Ambas potencias representan importantes destinos de exportación y significativa fuente de financiamiento para nuestros países, lo que se representa como un grave problema económico (en especial en términos de exportaciones) y un difícil dilema político, que la asociación con la UE permite sopesar.

En ese marco, un acuerdo entre dos bloques relevantes en el escenario internacional, como lo son el Mercosur y la Unión Europea, manifiesta explícitamente la construcción de una posición común y compartida respecto de la necesidad de contar con un espacio internacional basado en normas y en un sistema de derecho previsible y estable. Esta sociedad necesariamente debe ser ampliada con la incorporación de países que coincidan en la necesidad de generar ese marco. Con esa lógica, la UE ha avanzado fuertemente en ello (Canadá, Japón, Australia, etc.).

Por su parte, y pesar de la relevancia de ambos bloques en lo que a producción agroindustrial refiere, es poco probable que se planteen grandes cambios en los actuales patrones de comercio agroindustrial global. Los países de Asia seguirán traccionando la mayor parte de la demanda, y los mayores cambios en la disponibilidad de oferta en el Mercosur y la Unión Europea podrán venir de algunos

desplazamientos menos significativos en los orígenes de los bienes y en la capacidad de generación de nuevas cadenas birregionales de valor.

No obstante, la posición de la UE como exportador neto de alimentos cambiaría radicalmente si el Brexit se termina concretando. Si el Reino Unido definitivamente activa su salida del bloque continental, la UE se convierte automáticamente en el tercer exportador neto de alimentos, con un excedente de unos USD 42 mil millones, que eventualmente podrían competir en los mercados globales.

En cualquier caso, y más allá de estas previsiones, el acuerdo con la UE posibilita al Mercosur recuperar algo de relevancia en el concierto internacional, a la vez que dinamizar la aletargada agenda interna.

Sin embargo, la capacidad productiva del Mercosur solo podrá ser aprovechada si se amplía esa red de vínculos que permitan mejorar nuestra *performance* exportadora. La proliferación de acuerdos comerciales y el incremento de barreras no arancelarias hacen necesaria una profundización de las negociaciones, en particular con países importadores de alimentos, segmento en el que los países del Mercosur poseen capacidad productiva y competitividad suficiente para continuar creciendo de manera sostenible en los próximos años.

Para ello, debe dejar de pensarse a la agroindustria como un segmento separado del resto de la actividad productiva. El nuevo modelo de desarrollo que impulsa la bioeconomía permite integrar visiones, incorporando nuevos segmentos y sectores, donde las nuevas tecnologías son las protagonistas, lo que genera nuevas oportunidades para la generación de empleos, mayor diferenciación en la producción y un desarrollo territorialmente más equitativo.

## Anexo I

Principales alimentos importados por proveedor (promedio 2016-2018).  
En millones de USD y participaciones en porcentaje)

### Estados Unidos

Productos	Impo.	Part. (%)	Datos 2018
<b>Importaciones desde EE.UU.</b>	<b>74.197</b>		*Ambos representaron 30,1% del PIB mundial (PIB en USD corrientes).
Maiz	2.600	18,1	*Comercio bilateral: USD 215.772,3 millones.
Porotos de soja	1.074	7,5	*Superávit Japón: USD 51.332,0 millones.
Carne porcina fresca o refrigerada	997	7,0	*Japón es el 4º destino de las exportaciones totales de EE.UU. Y el 3º destino de sus exportaciones de alimentos.
Carne bovina fresca o refrigerada	835	5,8	*Los principales productos exportados por Japón a EE.UU. corresponden a vehículos (17,8%)
Trigo y morcajo	722	5,0	
Principales 5	6.228	44,5	
<b>Total alimentos</b>	<b>13.988</b>	<b>18,9</b>	
<b>Exportaciones a EE.UU.</b>	<b>128.774</b>		
Saldo comercial de Japón	54.577		

Fuente: elaboración propia con base en WITS.

## China

Productos	Impo.	Part. (%)	Datos 2018
<b>Importaciones desde China</b>	<b>163.130</b>		
Preparaciones de gallo o gallina	808	9,0	*Comercio bilateral: USD 309.465,7 millones
Preparaciones de pescado	367	4,1	*Déficit Japón: USD 34.078,9 millones
Residuos de la extracción de aceite de soja	331	3,7	*Japón es el 3º destino de las exportaciones totales de China
Hortalizas	330	3,7	*Los principales productos exportados por Japón a China corresponden a cajas de cambio (4,1%)
Anguilas	297	3,3	
<b>Subtotal principales 5</b>	<b>2.133</b>	<b>23,8</b>	
<b>Total alimentos</b>	<b>8.743</b>	<b>5,4</b>	
<b>Exportaciones a China</b>	<b>124.023</b>		
Saldo comercial de Japón	-39.107		

Fuente: elaboración propia con base en WITS.

## Australia

Productos	Impo.	Part. (%)	Datos 2018
<b>Importaciones desde Australia</b>	<b>38.299</b>		
Carne bovina fresca o refrigerada	901	21,9	*Comercio bilateral: USD 61.702,3 millones
Carne bovina cong.	665	16,1	*Déficit Japón: USD 29.542,9 millones
Azúcar de caña	317	7,7	*Japón ocupa el 2º lugar entre los principales destinos de las exportaciones tanto totales como de alimentos de Australia
Trigo y morcajo	255	6,2	
Cebada	221	5,4	
<b>Subtotal principales 5</b>	<b>2.359</b>	<b>57,2</b>	
<b>Total alimentos</b>	<b>4.120</b>	<b>10,8</b>	*Los principales productos exportados por Japón a Australia corresponden a vehículos (22,6%)
<b>Exportaciones a Australia</b>	<b>15.148</b>		
Saldo comercial de Japón	-23.151		

Fuente: elaboración propia con base en WITS.

## Tailandia

Productos	Impo.	Part. (%)	Datos 2018
<b>Importaciones desde Tailandia</b>	<b>29.702</b>		
Preparaciones de gallo o gallina	1.376	32,9	
Trozos y despojos de gallo o gallina	353	8,4	*Comercio bilateral: USD 59.350,3 millones
Camarones y langostinos envasados	285	6,8	*Déficit Japón: USD7.216,9 millones
Alimentos para perros o gatos	261	6,2	*Japón es el 3º destino de las exportaciones totales de Tailandia y el 2º de sus exportaciones de alimentos
Preparaciones y conservas de atunes, listados y bonitos	192	4,6	*Los principales productos exportados por Japón a Tailandia corresponden a cajas de cambio (3,8%)
<b>Subtotal principales 5</b>	<b>2.468</b>	<b>58,9</b>	
<b>Total alimentos</b>	<b>4.187</b>	<b>14,1</b>	
<b>Exportaciones a Tailandia</b>	<b>25.063</b>		
Saldo comercial de Japón	-4.640		

Fuente: elaboración propia con base en WITS.

## Canadá

Productos	Impo.	Part. (%)	Datos 2018
<b>Importaciones desde Canadá</b>	<b>10.580</b>		
Semillas de nabo o de colza	1.035	26,6	*Comercio bilateral: USD 20.654,3 millones
Carne porcina fresca o refrigerada	788	20,3	*Déficit Japón: USD2.735,5 millones
Trigo y morcajo	432	11,1	*Japón es el 4º destino de las exportaciones totales de Canadá y el 3º de sus exportaciones de alimentos
Porotos de soja	210	5,4	
Carne porcina congelada	188	4,8	*Los principales productos exportados por Japón a Canadá corresponden a vehículos (26,1%)
<b>Subtotal principales 5</b>	<b>2.653</b>	<b>68,2</b>	
<b>Total alimentos</b>	<b>3.883</b>	<b>36,7</b>	
<b>Exportaciones a Canadá</b>	<b>8.698</b>		
Saldo comercial de Japón	-1.882		

Fuente: elaboración propia con base en WITS.

## Brasil

Productos	Impo.	Part. (%)	Datos 2018
<b>Importaciones desde Brasil</b>	<b>6.921</b>		
Trozos y despojos de gallo o gallina	797	29,6	*Comercio bilateral: USD 10.743,4 millones
Maíz	448	16,6	*Déficit Japón: USD 3.013,8 millones
Café	377	14,0	*Japón es el 9º destino de las exportaciones totales de Brasil y el 7º de sus exportaciones de alimentos
Alcohol etílico	274	10,2	
Porotos de soja	226	8,4	*Los principales productos exportados por Japón a Brasil corresponden a cajas de cambio (14,4%)
<b>Subtotal principales 5</b>	<b>2.123</b>	<b>78,9</b>	
<b>Total alimentos</b>	<b>2.600</b>	<b>37,6</b>	
<b>Exportaciones a Brasil</b>	<b>3.260</b>		
Saldo comercial de Japón	-3.660		

Fuente: elaboración propia con base en WITS.

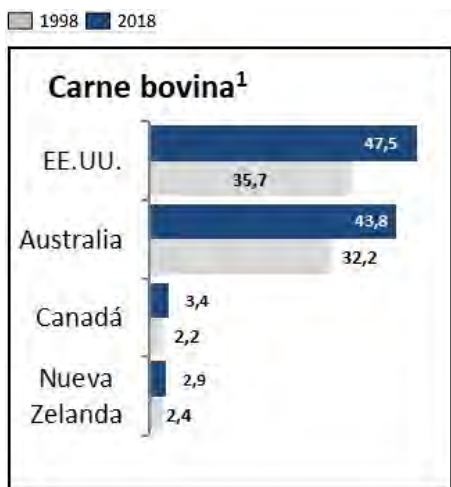
## Unión Europea

Productos	Impo.	Part. (%)	Datos 2018
<b>Importaciones desde la UE</b>	<b>79.574</b>		
Carne porcina congelada	1.542	47,9	*Comercio bilateral: USD 164.589,0 millones
Vinos (recip. ≤ 2l)	637	8,9	*Déficit Japón: USD 9.630,1 millones
Vino espumoso	521	7,3	*Japón es el 6º destino de las exportaciones totales de la UE y el 4º de sus exportaciones de alimentos
Los demás quesos	262	3,7	
Whisky	258	3,6	*Los principales productos exportados por Japón a la UE corresponden a vehículos (5,4%)
<b>Subtotal principales 5</b>	<b>3.220</b>	<b>45,0</b>	
<b>Total alimentos</b>	<b>7.153</b>	<b>9,0</b>	
<b>Exportaciones a la UE</b>	<b>72.898</b>		
Saldo comercial de Japón	-6.677		

Fuente: elaboración propia en base a WITS

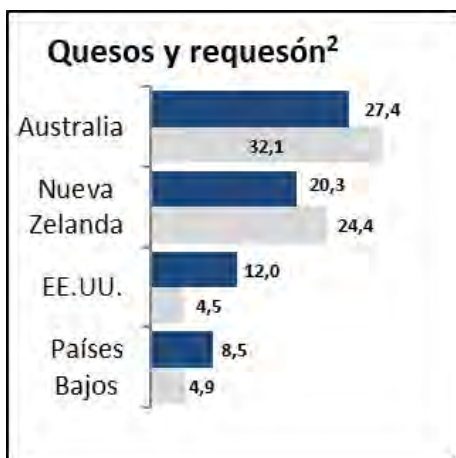
## Anexo II

### Importaciones de productos por principales orígenes. Años 1998 y 2018

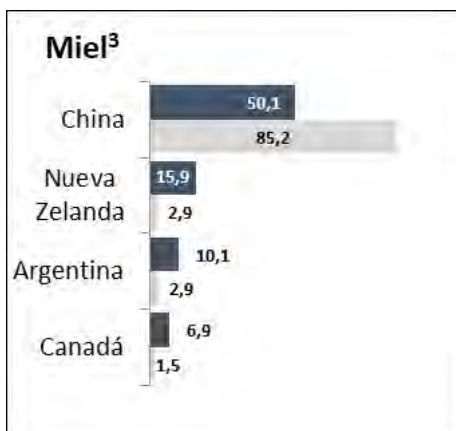


<sup>1</sup>Carne fresca o refrigerada y congelada, y despojos frescos, refrigerados o congelados (HS 0201, 0202, 020610, 020621, 020622 y 020629).

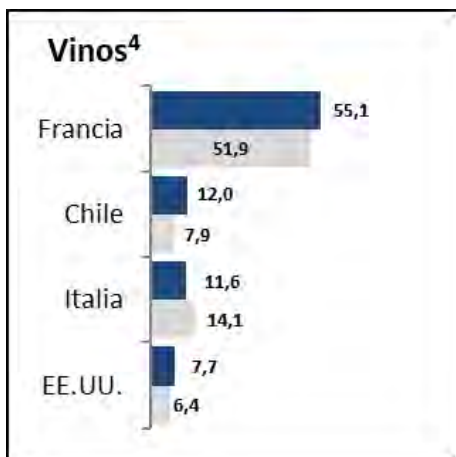




<sup>2</sup>HS 0406.



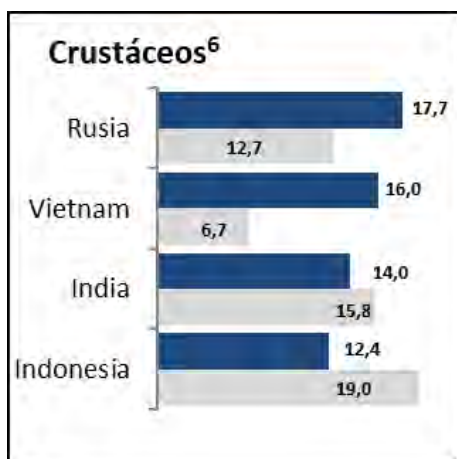
<sup>3</sup>HS 0409.



<sup>4</sup>HS 2204.



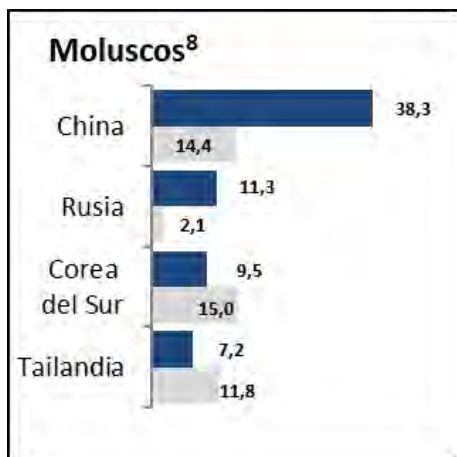
<sup>5</sup>HS 0303.



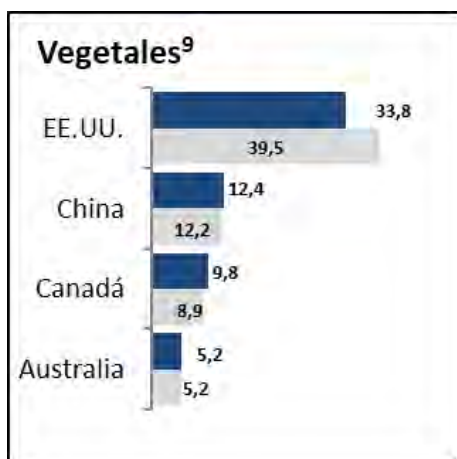
<sup>6</sup>HS 0306.



<sup>7</sup>HS 0304.



<sup>8</sup>HS 0307.



<sup>9</sup>Capítulos 06 a 15 del HS.

Fuente: elaboración propia con base en WITS (participaciones en %).

## II. 8. Reino Unido y el impacto del Brexit sobre el comercio agroindustrial

JULIO NOGUÉS

### Introducción

El objetivo de este ensayo es ofrecer una estimación del impacto que un Brexit duro –es decir, un divorcio entre el Reino Unido y la Unión Europea donde ambos dejan de comerciar libremente y en su lugar para el comercio bilateral adoptan los aranceles que tienen consolidados ante la Organización Mundial del Comercio (OMC)– podría tener sobre el comercio agroindustrial entre:

- i. el Reino Unido (RU) y la Unión Europea (UE27), y
- ii. el Mercosur y el RU.

Han transcurrido más de tres años desde el referéndum de junio de 2016, y tanto para el RU como para la UE las distintas etapas vividas desde entonces han elevado los grados de incertidumbre y consiguientemente los costos económicos de este largo periodo de transición. ¿En cuánto disminuiría el comercio bilateral entre el RU y la UE como consecuencia de un Brexit duro? Un orden de magnitud que parece estar cercano a las conclusiones de varios trabajos empíricos es que un Brexit duro podría disminuir el comercio bilateral entre el RU y la UE en 30 %. De acá se deduce la disminución en la tasa de crecimiento de mediano plazo que sufriría el RU y algunos países de la UE (por ejemplo, Coutts y otros, 2017). También hay estimaciones

más alarmistas<sup>1</sup>, y estas importantes diferencias sobre los costos del Brexit han alimentado al periodismo, que en una gran mayoría de artículos se mantiene crítico tanto por los posibles costos del Brexit, como por sus raíces sociales asociadas a sentimientos nacionalistas en oposición a los objetivos centrales del Tratado de Roma. La balanza parece inclinarse a favor de las estimaciones menos alarmistas, una de las razones es que, en términos del comercio de bienes, el ingreso del RU a la UE le trajo beneficios que fueron bastante menores que los obtenidos por otros países miembros cuando ingresaron a la UE (Gudgin y otros, 2017)<sup>2</sup>.

El RU está pagando un elevado costo político como consecuencia del referéndum y de los sucesivos fracasos en las negociaciones de una salida acordada con la UE. Hasta el momento el Brexit ha originado la renuncia de dos primeros ministros: David Cameron, como resultado del referéndum de 2016 que él empujó esperando un resultado opuesto, y, más recientemente, Theresa May, tras fallidas negociaciones (fallidas en el sentido de que no obtuvieron apoyo político doméstico para su estrategia). Boris Johnson, actual primer ministro, ha logrado un acuerdo con la UE que desde el punto de vista comercial se asemeja a un Brexit duro.

Si bien se han enfatizado los costos del Brexit para el RU, es importante recordar que el PBI de este país es equivalente a la suma de los trece países que ingresaron a la UE durante el nuevo milenio, más los tres que ingresaron en

---

<sup>1</sup> Incluyendo algunos publicados por el Tesoro del RU y el Banco de Inglaterra, tales como HM Treasury (2016) y Bank of England (2018). Para una crítica de este último trabajo, ver Krugman (2018).

<sup>2</sup> Distinto parece ser el caso para el comercio de servicios, tema que no tratamos en este trabajo. Además del tema de servicios, hay varios otros efectos que han sido estimados como consecuencia de un Brexit duro que no tratamos en esta breve nota, tales como efectos financieros y fiscales y flujos de personas y capital. Gudgin, G., K. Coutts, N. Gibson y J. Buchanan (2017). "The role of gravity models in estimating the economic impact of Brexit", Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper n.º 490.

1995 (Austria, Finlandia y Suecia). En este sentido, el Brexit retrotrae la UE al tamaño que tenía aproximadamente hace casi un cuarto de siglo. Dado sus patrones de comercio, en la UE los grandes perdedores serían Francia, en menor medida, y Holanda e Irlanda, de una manera más importante. La razón es que estos tres países exportan valores considerables de productos agroindustriales al RU y, como se verá en las estimaciones que siguen, un Brexit duro disminuiría este comercio de manera significativa.

Es útil estimar los posibles efectos comerciales de un Brexit duro sobre el comercio agroindustrial del RU por al menos cuatro razones:

- i. hay muy pocos estudios que hayan medido el impacto del Brexit sobre este comercio;
- ii. prácticamente no hay trabajos que cuantifiquen los efectos sobre los países en desarrollo;
- iii. no hay trabajos que evalúen los impactos que podría tener sobre el Mercosur; y
- iv. el RU ha explicitado que, inmediatamente después de implementado el Brexit, liberará las importaciones de alimentos principalmente a través de la firma de tratados de libre comercio (TLC) con socios seleccionados.

Es decir, el RU ha adelantado que, con posterioridad al Brexit, su patrón de producción y comercio por lo menos en lo que se refiere a productos agroindustriales no quedará definido por las barreras con terceros países que actualmente tiene consolidadas ante la OMC, sino que quedará definido por un conjunto de políticas liberalizadoras que alejarán al RU de las irrazonablemente elevadas barreras asociadas a la Política Agrícola Común (PAC) de la UE.

A continuación, presentamos una breve discusión cuantitativa sobre estos temas y, sobre esta base, ofrecemos algunas consideraciones sobre las oportunidades de

exportación que un Brexit duro podría significar para el comercio agroindustrial entre el RU y la UE, como también entre el primero y el Mercosur.

### **Dinámica del comercio agroindustrial del Reino Unido con la UE y con el Mercosur**

El cuadro 1 muestra que, entre 2001 y 2016, el valor de las importaciones agroindustriales del RU se duplicaron, mientras que las importaciones totales de bienes aumentaron solo un 77 %. Esta creciente dependencia de las importaciones de alimentos del RU es particularmente acentuada para aquellos provenientes de la UE que durante el mismo período aumentaron 2,3 veces desde USD 18,65 mil millones en 2001, a USD 43,48 mil millones en 2016. Para algunos productos, la dependencia aumentó de manera muy acentuada. Por ejemplo, entre los años mencionados, la participación de la UE en las importaciones del RU creció de la siguiente manera: carne deshuesada congelada, del 40 % al 80 %; carne de pollo, del 78 % a 90 %, y vino, del 40 % a 70 %.

La creciente dependencia del RU de productos agroindustriales importados desde la UE no caracteriza a ningún otro origen (Nogués, 2019)<sup>3</sup>. En particular se destaca el hecho de que, durante este período, la participación de los productos agroindustriales del Mercosur en el total de las importaciones del Reino Unido cayó de 4 % en 2001 a 3,3 % en 2016 (cuadro 1). En gran medida, la disminución de la participación del Mercosur en los distintos mercados de la UE, incluyendo el RU, debe atribuirse a dos hechos. Primero y fundamental, a los desvíos de comercio originados por los elevados aranceles de la PAC. Segundo, y este es un hecho que la literatura no ha enfatizado lo suficiente, a la

---

<sup>3</sup> Nogués, J. (2019). "Brexit trade impacts' and Mercosur's negotiations with Europe". *Journal of World Trade* 53, 3, 343-372: <https://bit.ly/38UH2ny>.



expansión de la UE hacia los países del centro y este europeo con ventajas comparadas en productos agroindustriales (Nogués, 2017)<sup>4</sup>. Al igual que los antiguos miembros de la UE (UE15), estos nuevos miembros también deben cumplir con las reglas de la PAC, por lo cual su incorporación a la UE también originó desvíos de comercio en contra de exportadores eficientes como el Mercosur.

Veamos el caso de las carnes. En 2016 el 86 % de las importaciones de carne del RU provinieron de otros países de la UE, mientras que del Mercosur solo importó un 3 %, cuando en 2001 esta participación era del 7%. En gran parte, esta caída se explica por la expansión de la UE15 a los trece países del centro y este europeo que se incorporaron a partir de 2004. En 2001 el RU importaba solo el 0,1 % de carnes desde Bulgaria, Hungría, Polonia y Rumania, mientras que en 2016 estos orígenes explicaban el 14 % de las importaciones de este país (Nogués, 2019)<sup>5</sup>.

**Cuadro 1:**  
Importaciones totales  
y agroindustriales  
del Reino Unido (US\$  
millones)

Capítulo SA	Importaciones desde UE		Importaciones desde el Mundo		Participación UE (%)		Importaciones desde el Mercosur		Participación Mercosur (%)	
	2001	2016	2001	2016	2001	2016	2001	2016	2001	2016
Agroindustriales	18.651	43.480	30.431	61.311	61,3%	70,9%	1.220	2.042	4,0%	3,3%
Todos los bienes	180.901	330.606	358.703	636.368	50,4%	52,0%	2.899	4.432	0,8%	0,7%
Participación de Agroindustriales (%)	10,3%	13,2%	8,5%	9,6%	na	na	42,1%	46,1%	na	na

na: no aplicable

Fuente: Elaborado en base a Trademap

- 4 Nogués, J. (2017). "Mercosur-EU trade negotiations: ending trade diversion, strengthening trade institutions", *Trade, Law and Development* Vol IX, No. 1: <https://bit.ly/2WgV7q8>.
- 5 Nogués, J. (2019). "Brexit trade impacts' and Mercosur's negotiations with Europe". *Journal of World Trade* 53, 3 (2019), 343-372: <https://bit.ly/38UnO1r>.

## Impacto de un Brexit duro sobre el comercio agroindustrial del Reino Unido

Un Brexit duro eliminará una parte sustancial del comercio agroindustrial entre el Reino Unido y la UE. Esto se debe, por una parte, a los elevados aranceles de NMF que recaen sobre estos productos y, por la otra, a los obstáculos comerciales no arancelarios, que incluyen las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, que son mucho más restrictivas del comercio para estos productos que para los restantes, los cuales llamaremos “manufacturados” (ver por ejemplo Bellora y otros, 2017)<sup>6</sup>.

Una gran mayoría de trabajos ha estimado el impacto de un Brexit duro sobre el comercio de bienes a través de modelos gravitacionales que son muy intensivos en datos. Nosotros seguimos una metodología simple que ha mostrado tener más precisión que los modelos gravitacionales. Basándose en el promedio de los aranceles NMF y las elasticidades de importación a nivel de dos dígitos del sistema armonizado (SA), Lawless y Morgenroth (2016) estimaron que un Brexit duro reduciría el comercio total entre el RU y la UE en un rango que varía entre 22 % y 31 %<sup>7</sup>. Sin embargo, como se dijo, al igual que una gran mayoría de los trabajos que cuantifican los posibles impactos de un Brexit duro, estos autores no estiman los efectos para distintos grupos de productos, incluyendo los agroindustriales. Utilizamos los datos y la metodología presentados en este trabajo para distinguir el impacto de un Brexit duro sobre

---

6 Bellora, B., C. Emlinger, J. Fouré y H. Guimbard (2017). “Research for Agri Committee UK-EU Trade: State of Play and Possible Impacts of Brexit”, European Parliament: <https://bit.ly/2ZsiwHn>.

7 Esencialmente esta metodología consiste en multiplicar la variación de precios por la elasticidad-demanda.

- i. los productos agroindustriales (identificados en este trabajo con los primeros 24 capítulos del SA), y
- ii. el resto, es decir, los que identificamos como “productos manufacturados” (capítulos 25 a 99 del SA)<sup>8</sup>.

La tercera columna del cuadro 2 muestra el promedio simple (por capítulo del SA) de los aranceles NMF para productos agroindustriales (16 %) y para los manufacturados (4 %), mientras que la cuarta columna presenta el promedio simple de la reducción proporcional del comercio bilateral que surge de los efectos individuales correspondientes a cada capítulo del SA. Como se aprecia, la diferencia entre los impactos de un Brexit duro sobre el comercio bilateral es sustancialmente mayor para los productos agroindustriales (50 % de reducción) que para los manufacturados (22 % de reducción)<sup>9</sup>. De acuerdo con estos supuestos, y utilizando las cifras de comercio de 2016, concluimos que un Brexit duro reduciría las importaciones agroindustriales del Reino Unido provenientes de la UE en USD 21,65 mil millones a precios de 2016 (equivalente al 50 % del valor importado desde este origen en 2016, que, según los datos del cuadro 2, es de USD 43,48 mil millones)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> La precisión de esta metodología en relación con los modelos gravitacionales está analizada en Gudgin, G., K. Coutts, N. Gibson y J. Buchanan (2017). “The role of gravity models in estimating the economic impact of Brexit”, Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper n.º 490.

<sup>9</sup> Estas diferencias probablemente aumentarían si se incorporaran los efectos de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

<sup>10</sup> Nogués (2019) presenta una discusión de los sesgos que pueden estar afectando esta estimación. De este análisis concluimos tentativamente que el número presentado en el texto representa muy probablemente una cifra conservadora.

**Cuadro 2: Impactos de un Brexit Duro sobre las importaciones del Reino Unido de bienes agroindustriales y manufacturados procedentes de la UE (año 2016 – US\$ millones)**

Productos	Capítulos SA	Aranceles NMF (promedio simple)	Reducción de las importaciones (promedio simple)	Importaciones de Reino Unido desde UE (2016)	Reducción de importaciones desde niveles de 2016
Agroindustrial	1-24	16%	49,8%	43.480	21.653
Manufacturados	25-99	4%	22,3%	287.126	64.029

Fuente: Elaboración propia, en base al texto y datos de Trademap

## Política comercial del Reino Unido pos-Brexit

A principios de 2018, el secretario de Estado del Reino Unido para el Medio Ambiente, la Alimentación y los Asuntos Rurales presentó al Parlamento un documento para consulta pública titulado “Salud y armonía: el futuro de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en un Brexit verde” (Department of Environment, Food and Rural Affairs, 2018)<sup>11</sup>. El documento subraya los objetivos para el sector agropecuario, los cuales se alejan marcadamente de aquellos prevalecientes bajo la PAC. Algunos extractos del prólogo afirman lo siguiente:

Durante más de cuarenta años, la Política Agrícola Común de la UE ha decidido cómo cultivamos nuestras tierras, los alimentos que producimos y cómo protegemos el medio ambiente. En este período, el medio ambiente se ha deteriorado, se ha frenado la productividad agropecuaria y la salud pública se ha visto comprometida [...]. El daño ambiental que hemos sufrido dentro de la PAC ha sido significativo. La salud del suelo se ha deteriorado. El número de aves en las tierras agrícolas ha disminuido y los hábitats se han erosionado.

Además, el documento plantea que los subsidios de la PAC, concentrados en latifundios, “han mantenido elevados los precios de la tierra y de las rentas [...] mientras que ha

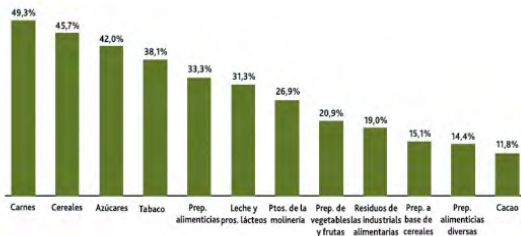
<sup>11</sup> Department of Environment, Food and Rural Affairs (2018). “Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a green Brexit”, <https://bit.ly/3gWkYf5>.

frenado la innovación”. No es fácil escribir una crítica más dura de la PAC proveniente del gobierno de un país que todavía es miembro de la UE.

De acuerdo con el documento, se espera que las propuestas de política den como resultado un sector agrícola “más dinámico, más autosuficiente [...] y más competitivo”. Si bien el documento propone una política de subsidios para el sector, este no estaría vinculado al tamaño de la propiedad como en la PAC, sino a objetivos ambientales: la frase clave es “dinero público invertido en bienes públicos”. Con respecto a las políticas comerciales, la propuesta enfatiza la firma de tratados de libre comercio (TLCs) con países que actualmente tienen acuerdos con la UE, y también “con países que muestren interés en hacerlo”.

El gráfico 1 muestra el promedio del arancel de NMF para los doce capítulos agroindustriales del SA que están más protegidos por la PAC. Para fines de la comparación, recordemos que nuestra estimación promedio del arancel NMF para productos manufacturados es del 4 % (cuadro 1), es decir, este promedio representa una tercera parte del capítulo correspondiente a cacao, que en el gráfico 1 es el capítulo menos protegido.

**Gráfico 1: Aranceles NMF de la UE para los doce capítulos más protegidos del SA**



Fuente: Inferido de los datos en Lawless y Morgenroth (2016)

Para la población del RU, adoptar estos aranceles como consecuencia de un Brexit duro tendrá un impacto general importante sobre los precios de los alimentos. Sobre este tema, el trabajo de Clarke y otros (2017) concluye que, bajo

un Brexit duro, los precios de los alimentos subirían muy por encima de la inflación. Esta es una razón central por la cual pos-Brexit el RU se encaminaría hacia una liberalización del comercio agroindustrial, ya sea a través de TLC, o unilateralmente. De esta manera, el gobierno del RU le aseguraría a su población el suministro de alimentos a precios bastante más bajos que los que quedarían definidos por la adopción de aranceles de NMF.

### **Brexit como una oportunidad comercial para el Mercosur**

Con el propósito de ofrecer una primera aproximación al impacto que el Brexit podría tener sobre el Mercosur, supondremos en lo que sigue que pos-Brexit el gobierno del RU buscará cerrar la brecha de importaciones desde la UE provocada por esta política (es decir, USD 21,7 mil millones) y que para ello recurrirá principalmente a reorientar las importaciones hacia terceros países que son productores eficientes de alimentos. Ofrecemos primero una simulación a nivel de capítulo para concluir con una estimación agregada.

El cuadro 3 muestra el promedio de los aranceles NMF para los cinco capítulos agroindustriales del SA más comercializados entre el RU y la UE. A excepción de las bebidas alcohólicas, los aranceles para los otros capítulos son muy altos, siendo las carnes y los productos lácteos los más protegidos. Por lo tanto, pasar de un régimen de libre comercio como a la adopción de estos elevados aranceles de NMF provocaría una reducción de 71 % en las importaciones del RU de estos productos desde la UE equivalente a USD 14,99 mil millones, a

precios de 2016. Esta disminución representa el 69 % de la disminución total de productos agroindustriales desde la UE indicada en el cuadro 2 mencionado<sup>12</sup>.

**Cuadro 3:**  
Importaciones totales  
y agroindustriales  
del Reino Unido (US\$  
millones)

Capítulo SA	Producto	Arancel NMF promedio (%)	Reducción de las importaciones (%)	Importaciones desde la UE	Reducción de las importaciones	Exportaciones del Reino Unido a la UE	Reducción de las exportaciones	Efecto neto sobre el comercio
02	Carnes	49,3	92,9	4.670	4.338	1.592	1.479	-2.859
04	Leche, productos lácteos	31,3	66,7	3.359	2.240	1.337	892	-1.358
19	Cereales y preparaciones lácteas	15,1	85,7	3.629	3.110	1.360	1.166	-1.944
20	Preparaciones de frutas y verduras	20,9	88,1	3.409	3.003	499	440	-2.563
22	Bebidas alcohólicas y vinagre	3,9	38,1	6.050	2.305	3.725	1.419	-886
na	Total	na	na	21.117	14.996	8.153	5.395	-9.601

na: no aplicable.

Fuente: cálculos en base a Lawless y Morgenroth (2016); datos de comercio de Trademap

Entonces, ¿qué se puede decir del impacto de un Brexit duro sobre las exportaciones agroindustriales totales del Mercosur al RU? Bajo un acuerdo de libre comercio con el RU, las oportunidades de exportación agroindustrial del Mercosur hacia este destino son importantes, pero, de lo contrario, hay suficientes elementos para concluir que estas oportunidades se reducen considerablemente o desaparecen. La razón es que el RU ha iniciado conversaciones comerciales con exportadores agroindustriales eficientes, que incluyen a algunos del Commonwealth, como también a EE. UU. Pos-Brexit, y una vez que el RU haya firmado

<sup>12</sup> En este caso, la reducción probablemente representa un valor de máxima ya que una fracción importante de las importaciones de carne y productos lácteos de la UE se realiza sobre la base de aranceles-cuotas, donde los aranceles intracuota son nulos o bastante menores a los de NMF. Para una discusión de cómo se dividirían estas cuotas bajo un Brexit duro, ver por ejemplo Revell (2017), Revell, B. (2017). "Brexit and tariff-rate quotas on EU imports: a complex problem", Euro Choices 16 (2), 10-17: <https://bit.ly/3eA37cs>.

TLC con estos otros países eficientes, al Mercosur le será difícil y en muchos casos imposible competir con ellos en el mercado del RU. Esta situación sería una más de las muchas oportunidades comerciales perdidas por el Mercosur como consecuencia de su espíritu proteccionista. La situación es peor aún porque ante un Brexit duro la UE se encontraría ante un saldo exportable considerable que entraría en competencia con el Mercosur en terceros países. Este es un aspecto que no analizamos en este trabajo.

Asumiendo que surja un TLC entre el Mercosur y el RU, una estimación aproximada manteniendo constantes las participaciones indica que los países miembros podrían aumentar sus exportaciones agroindustriales al RU en aproximadamente USD 1,8 mil millones, es decir, podrían duplicar sus exportaciones en relación con las realizadas durante 2016. En este cálculo, suponemos:

- i. que el Reino Unido vuelve a su nivel previo al Brexit duro de importaciones agroindustriales provenientes de la UE (es decir, a través de ALC el RU recupera el valor de las importaciones que bajo un Brexit duro disminuyen desde la UE);
- ii. ii) que, con posterioridad a un Brexit duro y bajo un ALC entre el RU, la UE este recupera el 25 % de las exportaciones; y
- iii. iii) que terceros países se reparten el 75 % restante.

¿Cómo se dividiría este comercio entre los distintos exportadores eficientes de agroalimentos? Nuestra primera aproximación a una respuesta se basa en la participación que cada uno de estos países (o grupo de países) tiene en las exportaciones agroindustriales mundiales netas del comercio intra-UE, ya que este comercio está altamente distorsionado por las políticas de la PAC. En 2016, la participación del Mercosur en las exportaciones agroindustriales mundiales netas de este comercio fue de 11,3 %. Aplicando este porcentaje al aumento de las importaciones



agroindustriales del RU netas de las que eventualmente le vendería la UE bajo un supuesto ALC, se obtiene un resultado de USD 1,83 mil millones (es decir  $0,113 \times 16,24$  mil millones)<sup>13</sup>.

## Consideraciones finales

Dada la elevada protección a los productos agroindustriales brindada por la UE bajo la PAC, estimamos que un Brexit duro reduciría las importaciones del RU de esta procedencia en aproximadamente 50 %, cifra que contrasta con una reducción del 22 % correspondiente a productos manufacturados. Tras el desmantelamiento de la PAC, el gobierno del RU ha propuesto implementar reformas profundas a sus políticas agrícolas para lograr un sector más competitivo y también ha anunciado su intención de firmar ALC con exportadores agrícolas eficientes.

Bajo estas políticas, los países proveedores eficientes de agroalimentos que firmen TLC con el RU eliminarían una parte sustancial de la brecha comercial dejada por la disminución de las importaciones desde la UE, y al hacerlo evitarían el aumento en el precio de los alimentos que, de otra manera, provocaría un Brexit duro para la población del RU. En el caso de que el Mercosur aprovechara la oportunidad y también lograra firmar un ALC con el RU, una primera estimación sugiere que el Mercosur podría duplicar sus exportaciones agroindustriales al RU. Dado que es razonable suponer que el RU se moverá rápidamente para firmar TLC con países que son productores eficientes, las oportunidades exportadoras disminuirían considerablemente si el Mercosur no lograra firmar un TLC con la UE.

---

<sup>13</sup> Ver Nogués (2019) para una discusión detallada. Nogués, J. (2019). "Brexit trade impacts' and Mercosur's negotiations with Europe". *Journal of World Trade* 53, 3 (2019), 343-372: <https://bit.ly/32edpwd>.



## II. 9. Notas sobre la geopolítica contemporánea de la India

CARLOS J. MONETA

### A modo de introducción

La concepción moderna de la geopolítica la define como una combinación de prácticas concretas y representaciones destinadas a transformar el contexto espacial, su medioambiente y la organización política de ese espacio. Se requiere sumar a las acciones que se emprenden representaciones y relatos que las expliquen y justifiquen y provean el apoyo social necesario para su materialización. Es decir, en términos contemporáneos, contar con el correspondiente *soft power*, o “poder blando”.

Este trabajo procura explorar brevemente algunas de las bases del muy rico y complejo pensamiento geopolítico indio, observando su evolución presente por vía de las líneas rectoras de su política exterior. Se pretende que pueda servir como marco general de referencia para el tratamiento del tema referido a la geopolítica de los alimentos en la República de la India.

### **INDIA: un universo social, cultural y político que aún nos es dado conocer**

Por su extensión territorial (3,28 millones de km<sup>2</sup>), población (más de 1 360 millones; alcanzará casi los 1 600 millones en el 2035), ubicación geográfica y crecimiento

económico (se ubica actualmente entre las primeras 10 economías del mundo), le corresponde a la India un papel de alto relieve en el subcontinente de Asia del Sur.

**Cuadro 1: Mapa político de la India y sus países limítrofes**



Fuente: *La Jornada*, 20 de mayo de 2013. Disponible en <https://bit.ly/38UwccX>.

Constituye por su dimensión el segundo espacio territorial en Asia, luego de China, y el séptimo en el mundo. Cuenta con 14 000 km de fronteras terrestres a lo largo de 6 países: Myanmar, Bután, Nepal, China, Bangladés y Pakistán (ver cuadro 1). Dado que los límites de algunos de ellos no están aún completamente delimitados, tensiones y conflictos fronterizos se hallan a la orden del día (por ej.: con China y Pakistán).

La India constituye la nación más antigua del mundo y su diversidad cultural parece exceder a la de cualquier otro país. Las formas del pensamiento religioso y filosófico de

Oriente y Occidente, en mayor o en menor medida, han tenido cabida en ella. A ellas se les suma un vasto espectro de contrapartes nativas.

La India contemporánea resulta así el producto de interacciones que se llevaron a cabo a lo largo de cinco mil años entre distintos flujos de inmigrantes, comerciantes, religiosos y conquistadores con las poblaciones indígenas. Indoarios, hunos, persas, mogoles, árabes, afganos, franceses, portugueses, holandeses, turcos y británicos dejaron su huella, lo cual generó un complejo proceso multicultural. Esta situación introdujo fuertes obstáculos al sentido de pertenencia nacional, dado que las estructuras sociales tienden a dirigir las lealtades hacia el clan, la familia o la casta<sup>1</sup>.

En este marco, un factor relevante en el desarrollo político de la India hasta nuestros días es la existencia de una estructura que cuenta con un componente formal de “poder del Estado” y “modelos informales de relaciones de poder”<sup>2</sup>.

La primera corresponde al desarrollo institucional (vía, entre otras, del imperio mogol y el Raj británico) del aparato del Estado. Surgen así el Partido del Congreso en 1885 y la Liga Islámica en 1906, base de los partidos políticos modernos. Por su parte, la sociedad atiende preferentemente a redes de mando locales organizadas a partir de la familiar y la casta, vínculos con autoridades administrativas, dirigentes rurales y terratenientes.

India, bajo el lema de “Unidad en la diversidad”, congrega entonces complejas interacciones de grupos humanos, religiones (la hindú corresponde al 72,5 % de la población; la islámica, al 14,5 %), lenguas (22, de carácter oficial) y dialectos (más de 300), donde prevalece el papel de los hindúes.

---

<sup>1</sup> Eva, Borreguero, *Hindú. Nacionalismo religioso y político en la India contemporánea*. Madrid, Catarata, 2004, cap. I.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, pág. 23.

## ¿Un triángulo de representaciones?: bases para un acercamiento a la historia

Tres paradigmas deben ser tenidos en cuenta para considerar la posición de la India contemporánea: el *otro*, el *extranjero* y la *modernidad*.

El “otro” constituye la representación de lo externo para una sociedad de 5 mil años de existencia, donde 2 500 años a. C. comienza en el Valle del Indo un complejo proceso civilizatorio. En el marco del prolongado dominio del Imperio mogol (1526-1707), se destaca a partir del siglo XVI el capítulo colonial británico. Formalmente, se ubica sus inicios a partir de 1874, con la creación de la Compañía Inglesa de las Indias Orientales, y se extiende a lo largo del período del “Imperio Británico de la India” (British Raj) que finaliza en 1947, cuando se obtiene la independencia con la división de la India y la creación de Pakistán por la corona inglesa.

El extranjero es la consecuencia del período colonial al cual sucintamente se ha hecho referencia. La lucha por la independencia conduce a la inserción de la India en un mundo percibido como relaciones de fuerza en constante pulsión. Promueve nuevas configuraciones de la visión geopolítica a partir de los padres fundadores, Jawāharlāl Nehru y Mohandas Gandhi.

La *modernidad* se vincula con el período poscolonial. La India inicia una nueva etapa de su historia. Es en ese contexto en que corresponde inscribir las bases contemporáneas de su actual política exterior, que ya se registra en los escritos de Nehru y las acciones de los primeros períodos de gobierno tras la independencia.

## India: algunos elementos y visiones geopolíticas que nutren su política exterior

“ARTHASHASTRA” (siglo 4 a. C.): un Maquiavelo con características indias

En el 324 a. C. el emperador Chandragupta Maurya fundó una dinastía que unió los valles del Indo y del Ganges; tras un período guerrero, adoptó la Ley de Buda de la Rectitud (*dharma*) y predicó el amor y la no violencia (*ahimsa*) como ideal de vida.

El *Arthashastra*, “libro de los temas materiales” o “ciencia de gobierno y política exterior”, escrito por el Brahman Chanakya, también conocido como Kautilya, representó la obra de cabecera del emperador, de quien era asesor. Constituye un aporte de carácter político y estratégico de gran trascendencia a través del tiempo, que la ubica como un valioso antecedente de Maquiavelo y las teorías contemporáneas de la política de poder.

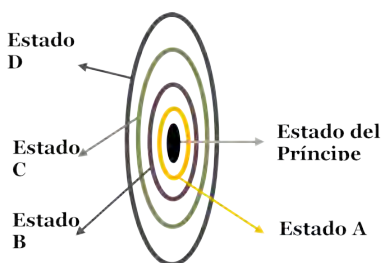
Su propósito era expandir el poder del príncipe por vía de múltiples acciones articuladas entre sí de carácter militar, psicológico, económico y social en un contexto externo percibido en permanente conflicto. En todas sus formas e instancias, desde la guerra a la paz, debían ser utilizados si servían a los intereses del príncipe. La perspectiva dominante era el deseo de conquista. En términos contemporáneos, correspondería a un sistema multipolar, donde sus Estados estarían en permanente competencia.

Cuando el príncipe se decide a expandir sus dominios, debe asegurarse de que dispone de los siete elementos constituyentes del poder estatal, que coinciden en gran medida con los conceptos modernos de “poder nacional

comprehensivo”. Estos elementos son: territorio y población adecuados, poder militar, fortificaciones, liderazgo político, gobernabilidad y aliados<sup>3</sup>.

El núcleo central presentado por Kautilya es un Mandala: “Los círculos de Estados”, por medio del cual relaciones cada vez más complejas pueden ser examinadas. Teniendo como centro el “Estado del Príncipe”, se consideraba que siempre existirían tensiones y conflictos con el “Estado A” que le es limítrofe, mientras que al “B”, dada su posición, le convendría establecer alianzas con el príncipe, en función de su vecindad con “A”, y así sucesivamente.

Gráfico 1: El círculo de Estados



El territorio intervenido puede incluir Estados fuertes, débiles, neutrales o vasallos. La correcta identificación de su naturaleza permite definir la política exterior a aplicar. Utiliza ya el concepto de que “el vecino de un enemigo debería ser considerado un potencial aliado”<sup>4</sup>.

En este marco, cabe señalar que, si bien puede también encontrarse el concepto de “los Círculos de Estados” en China Imperial, la percepción de la organización y el papel de los círculos es opuesta a la de la India.

<sup>3</sup> Shyam Saran, *How India Sees the World*. New Delhi, India. Juggernaut Books. 2017: 13.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, pág.13.



En el caso de esta última, en la medida en que se avance en las alianzas establecidas, cada círculo exterior es superior en calidad con respecto a la de los anteriores. Por el contrario, en la visión china el círculo central es el más poderoso (por ej.: concepto del “Imperio Chino del Centro”). Los círculos externos a él adyacentes van cubriendo áreas/pueblos cada vez más primitivos, menos avanzados (los “bárbaros”). La acción cultural china morigeraba esas características, cooptando en la mayor parte de los casos a los entes sociales y políticos más próximos a su territorio<sup>5</sup>.

Un aporte principal de *Arthashastra* es que ha servido de sustentación a una de las dos líneas principales de la política exterior india observadas durante el período contemporáneo: la “pragmática” (basada en la *realpolitik*) frente a la “secular” o “liberal” que predominó durante el gobierno de Nehru<sup>6</sup>.

## El legado del período imperial

Su figura principal es el emperador Ashoka (siglo 3 a. C.). Su adhesión al budismo estableció principios y reglas de conducta que se difundieron y aceptaron socialmente a lo largo y ancho de toda la India: “piedad filial; reverencia a todo lo viviente; respeto por los Maestros y tolerancia a las creencias heterodoxas”.

En suma, algunos de los aportes de períodos históricos previos a la Independencia presentan la aceptación de guías para la acción de los gobernantes basadas en políticas de poder que incluían el ejercicio de la violencia. Otras constituyen aportes de orientación budista, que impulsaban la no

---

<sup>5</sup> Carlos Moneta, dictado de cursos de política exterior de la India, Power-Point “Especialización en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India”, Buenos Aires, UNTREF, 2017-2018.

<sup>6</sup> Rajendra M. Abhyankar. *Indian Diplomacy. Beyond Estrategic Autonomy*. New Delhi, India, Oxford University Press. 2018: “Introduction”: XXII.

violencia como eje político central y doctrinas que aceptaban la existencia de otros hubs-Mandalas configurados por valores, intereses y modos de acción distintos.

En ese contexto, existen además otros Mandalas donde el subcontinente indio –junto a sus espacios costeros, que en algunos casos incorporaban inclusive al Asia Central y países del Golfo Pérsico– es considerado una unidad geopolítica, económica y cultural.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, al igual que sucedía en Occidente, en esa etapa del pasado los límites entre los imperios resultaban mucho más fluidos y variables. De igual manera, cabe señalar que, en el período de la Independencia, se evaluó que el subcontinente indio y los territorios al este y oeste del Océano Índico, incluyendo Irán, Irak y Yemen, ofrecían la posibilidad de alcanzar cierta unidad geopolítica y geoeconómica a partir de vínculos de una historia forjada en común.

## El período de la Independencia

A diferencia de la situación existente en la etapa anterior, tras la Segunda Guerra Mundial el subcontinente se hallaba dividido en Estados independientes que poseían límites territoriales ya determinados. En ese marco la India surgió como el más poderoso. En la percepción de sus líderes, las principales pulsiones en términos de seguridad resultaban determinadas en el plano subcontinental.

Esa visión mantiene básicamente su vigencia, si bien el escenario internacional actual ha tornado más complejas las situaciones a enfrentar. En este contexto, se entiende que la influencia de la India no podría expandirse sin antes trascender los límites políticos que dividen al continente asiático<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Shyam Saran, *How India Sees the World*. New Delhi, India. Juggernaut Books. 2017:13.

Por ejemplo, surgen como obstáculo los conflictos con Pakistán para avanzar en una mayor interacción constructiva con China y en los Himalayas, que constituyen una parte del perímetro de seguridad indio aun cuando se incluya en él a otros países, como es el caso de Nepal y Bután. De igual manera, actualmente surgen restricciones al accionar indio en Asia Central en razón de la presencia de China y Rusia en el área.

Por lo expuesto, el desafío en la etapa contemporánea ha sido reconciliar los intereses económicos y de seguridad con la realidad de una *pólis* subcontinental/asiática dividida geográfica, económica, cultural y políticamente. Nehru –que siempre enfatizó la necesidad de preservar la libertad de acción, combinando idealismo con los intereses nacionales– consideraba que Asia debía “marchar hacia el mundo del futuro”, donde las culturas nacionales iban a “interactuar y combinarse”. Para ello, se debía “cooperar con los otros en una tarea común”, pero no suplicarían “por el favor de los otros o su patrocinio”<sup>8</sup>.

Una potencial “Pax India” requería contar con dimensiones de poder muy difíciles, si no imposibles de obtener, y era contraria a los ideales de Nehru –quien respetaba valores que percibía como universales– y de Gandhi, quien consideraba (aun cuando aceptaba que la no violencia total era improbable) que “las naciones no pueden estar verdaderamente unidas si no reconocen expresamente y aceptan la ley del amor en las relaciones internacionales”<sup>9</sup>.

Se debían poner en práctica políticas que facilitarían el acercamiento a partir de visiones e intereses comunes. La “no alineación” y el “tercer mundo” constituyeron poderosas ideas-fuerza, acompañadas por acciones políticas que

---

<sup>8</sup> Jawāharlāl Nehru, *The Discovery of India*, Ahmednagar, Fortagra, India, Anchor Books, 1960: 417.

<sup>9</sup> Luis Corman, *Une École d'Heroïsme. Les Campagnes non violentes de Gandhi*. París, Stock 1951: 164.

contribuyeron a ese propósito, permitiendo además extender la influencia del pensamiento indio al África y a América Latina.

## Siglo XXI: ¿qué desafíos y oportunidades?

La visión y rol planteado conciben un papel global para la India como actor independiente que en el pasado ha puesto en práctica políticas no expansivas, no agresivas y de no interferencia, basado en su “unicidad”, su carácter multiétnico y multicultural y la dimensión y el enorme valor de su historia<sup>10</sup>.

Se trata de articular adecuadamente el realismo y los principios éticos en su política internacional, partiendo de los valores que presenta su democracia, el pluralismo y la moderación que ofrece la civilización india. Se procura actuar en el “punto medio” de democracia, desarrollo y defensa<sup>11</sup>. Ese es el estándar por el cual los líderes indios evalúan el rol mundial de su país y también el que esperan que asuman los gobernantes de otros Estados en sus tratativas con la India.

Por lo expuesto, en el nuevo siglo, se pone en práctica un “compromiso regional y global de gran intensidad”. Corresponde al diseño y materialización de políticas multidimensionales –preferentemente bajo la forma cooperativa– capaces de generar redes de interdependencia que le permitan alcanzar sus metas.

---

<sup>10</sup> Rajendra M. Abhyankan. *Indian Diplomacy. Beyond Estrategic Autonomy*. New Delhi, India, Oxford University Press. 2018: “Introduction”: XXII.

<sup>11</sup> Carlos Moneta, “¿Dónde pastan los elefantes? La política exterior de la India en el Siglo XXI”, en Sergio Cesarin y Carlos Moneta (editores). *India: Democracia, Desarrollo y Poder en el Tablero Mundial del Siglo XXI*, Buenos Aires, EDUNTREF (E-book), 2019.

Uno de los elementos centrales que hasta entonces habían alimentado el pensamiento y acción de sus élites políticas e instituciones –particularmente en el cuerpo diplomático, los centros de pensamiento y en los sectores más conservadores de su sociedad– fue la “autonomía estratégica”, sucesora de la “no alineación”. Esta le permitió a la India manejarse con flexibilidad frente a las interacciones EE. UU.-Unión Soviética en el período de la “Guerra Fría”.

El breve interregno posterior de la cuasihegemonía estadounidense permitió a la India comprender que se requería adoptar posiciones más flexibles y cercanas a la superpotencia. El multidimensional ascenso de la RP China, el creciente multipolarismo y las tendencias principales que orientan el proceso de globalización indicaron claramente que se requería formular una política exterior más acorde con la época.

Los conceptos directrices debían evolucionar de acuerdo a la experiencia y los cambios que se registran en la situación nacional, regional y global. Surgió entonces un crucial debate interno entre los seguidores de la “autonomía estratégica” y aquellos que, sin negar su importancia, insistían en la necesidad de “abrirse al mundo”. La India debía procurar su inserción en la economía mundial y, muy particularmente, avanzar en la construcción de relaciones estables y mutuamente beneficiosas con las grandes potencias.

Así, por ejemplo, evoluciona a partir del proceso de apertura de los años noventa el objetivo de convertir la economía india en una fuente real y potente de poder, sumándose como un nuevo núcleo de su política exterior. Se impone el concepto de “geometría variable” en las relaciones externas, considerando que la seguridad de la India y el estatus internacional que se le adjudique desde el exterior dependerán de su estabilidad política y la fortaleza tecnológica y económica que pueda lograr<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Carlos Moneta, en “¿Dónde pastan los elefantes? La política exterior de la India en el Siglo XXI” en Sergio Cesarin y Carlos Moneta (Editores) *India: Democracia, Desarrollo y Poder en el Tablero Mundial del Siglo XXI*, Buenos Aires, EDUNTREF (E-book). 2019.

## Visión geopolítica de la India contemporánea

Por lo expuesto, cambios en las tendencias e intereses predominantes del sistema internacional en la actual etapa de globalización impulsaron la introducción de importantes modificaciones en la política exterior.

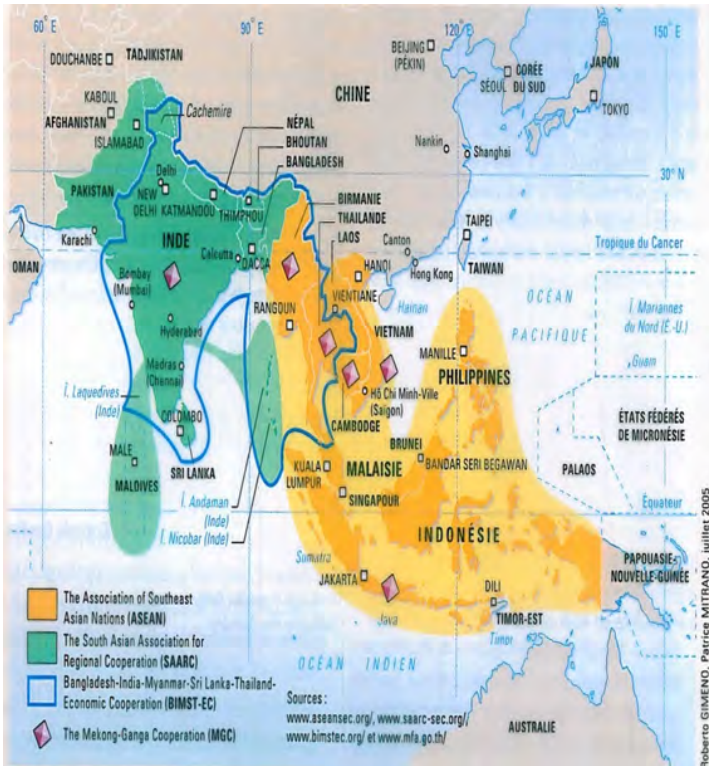
Esta nueva inserción comprende:

- Asignar mayor importancia al comercio, finanzas, factores económicos, obtención de nuevos mercados, materias primas y tecnología.
- Modificar el criterio previo de privilegiar siempre la dimensión política. Se acepta que los intereses y acuerdos comerciales influyan sobre los aspectos políticos de las relaciones. Así, la configuración estratégica asigna a la política comercial el carácter de instrumento que puede generar ganancias de carácter político.
- En consecuencia, relaciones de “geometría variable” deben acomodar sectores de relevantes intereses (por ej.: relaciones económicas) con otros que corresponden a los ámbitos de política o seguridad (por ej.: interacciones India-China).

En ese contexto, se ponen en marcha varios ejes prioritarios:

- Asignar mayor importancia al “regionalismo” por vía de Tratados de Libre Comercio (TLC). Tales son los casos de SAARC (Asociación de Cooperación Regional de Asia del Sur), donde existe la intención de incluir en el futuro a Myanmar, Afganistán, Irán y algunas repúblicas de Asia Central; SAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de Asia del Sur); TLC India-ASEAN; y en América Latina, TLC con Chile y el Mercosur (acuerdos de alcance parcial), al igual que el inicio de nuevas negociaciones.

Cuadro 2: India en las organizaciones económicas y de desarrollo de Asia del Sur y Sudeste Asiático



- La política del “Buen Vecino” con Asia del Sur, procurando que se obtenga un área de nuclearización limitada y regulada (por ej.: caso Pakistán).
- La Look East Policy (transformada actualmente en “Acting East”). Su propósito es estrechar vínculos económicos y políticos con el Sudeste Asiático y, por esa vía, insertarse en Asia del Pacífico.
- Expandir y afianzar la aún limitada presencia económica y política india en Asia Central.
- Construir gradualmente una relación funcional de “iguales e independientes” con las grandes potencias (EE. UU., UE, Japón y Rusia) y consolidar su cooperación tecnológica con ellos. En ese marco, se considera a UE, Japón y Rusia como “socios” de gran interés económico y geopolítico. Este último, en términos de su esperable contribución a la generación de situaciones de balance de poder en el sistema internacional.
- Continuar incrementando relaciones funcionales de cooperación con China. Estarán apoyadas en el crecimiento del comercio y un potencial desarrollo de intereses coincidentes (por ej.: otorgar prioridad a un desarrollo asiático sin interferencias mayores de actores externos a la región. Estarán comprendidas en un marco de “complementariedad/competencia/tensión” (mientras India continúa su crecimiento durante las próximas décadas, su diplomacia debe contribuir a balancear la actual superioridad china en el ámbito económico y militar).



Cuadro 3: El escenario de tensiones/cooperación/competición sino indio



Fuente: Kajian Internasional Strategis. Disponible en <https://bit.ly/2Ci6-Xtk>.

- Procurar modificar la actual ecuación de relaciones con los países del Golfo Pérsico caracterizada por flujos de ingresos vía mano de obra migrante india y adquisición de energía versus discriminación y débil cumplimiento de los derechos humanos por parte de esos países.
- Mantener una identidad de intereses externos diferenciada de los de EE. UU. y de la UE en el marco de sus relaciones con Palestina, Irán e Irak. Preservar el eje estratégico de cooperación militar y tecnológica con Israel.
- Poner a disposición de los países de África y de otras regiones la experiencia india en materia de desarrollo (por ej.: salud, educación, crecimiento económico).
- Ampliar y afirmar su presencia económica y vínculos políticos en América Latina.

- Otorgar particular importancia a la “Iniciativa de la Bahía de Bengal para la Cooperación Económica y Técnica Multisectorial” (BIMSTEC), a la “Comunidad del Océano Índico” y a la “Organización de Cooperación de Shanghái” desde el punto de vista estratégico.
- Concretar el anunciado “Corredor de Crecimiento Asia-África” (AAGG). Este es un proyecto nipo-indio en el marco de su cooperación estratégica. Tiene por propósito impulsar la presencia de ambos países en África y generar un espacio de competencia con la “Ruta de la Seda” de la RP China.

### **La política exterior en el período del Premier Narendra Modi (2014-actualidad)**

Narendra Modi pertenece al Bharatiya Janata Party (Partido Popular Indio, de orientación nacionalista hindú). Durante doce años como primer ministro del Estado de Guyarat, logró superar su atraso, transformándolo en un ejemplo de desarrollo para todo el país.

Líder carismático, de amplia presencia mediática y muy hábil negociador internacional, alcanzó su reelección para un segundo mandato en 2018. Su agenda de gobierno procura, por vía de la modernización del Estado y del país, ubicar a la India en el grupo de las potencias más avanzadas. Ha encarado, entre otros temas, la reforma de la burocracia, la digitalización masiva de la sociedad, la “industria india 2025” y la incorporación de amplios sectores sociales a los beneficios económicos que esta reforma trae aparejados.

En ese marco, constituyen objetivos principales de su política exterior:

- Posicionar a la India como potencia internacional de primer rango, fortaleciendo su dimensión económica, estratégica y de seguridad. A esos efectos ha priorizado el desarrollo de “diálogos” y “asociaciones estratégicas”

con los EE. UU., Rusia, la UE (se destacan sus vínculos con Alemania, Francia e Inglaterra), Australia, Japón, Vietnam, Indonesia, Israel, Canadá, Pakistán y la RP China.

- Obtener –manteniendo una predominante perspectiva nacionalista– una acción diplomática más eficiente, moderna e integral, basada en la cooperación y apertura económica, que le permita atraer IED, ETN y tecnología.
- Mantener la primacía en Asia del Sur. Mejorar los vínculos con Pakistán y países vecinos (en ese concepto incluye los de Asia Central) incrementando los intercambios financieros, comerciales y tecnológicos.
- Ampliar y consolidar la presencia india en los mercados de África y América Latina.
- Avanzar en negociaciones para incorporar a India a la APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico) y al Consejo de Seguridad de la ONU en carácter de miembro permanente.
- Fortalecer la capacidad militar india y sus avances en el campo nuclear, marítimo, espacial y digital.

## India: hacia el 2050

Numerosos estudios que procuran determinar escenarios de futuros para el período 2030-2050<sup>13</sup> ubican a los países asiáticos –y en particular, a la RP China y a la India– en los primeros puestos de crecimiento económico y desarrollo mundial. Así, por ejemplo, un análisis de PWC (Price

---

<sup>13</sup> Entre otros, pueden verse: *Le Monde en 2030 vu par la CIA*, Editions des Équater, París, 2013; *Asia 2050 Realizing The Asia Century*. Singapur, ADB, 2011; European Union Institute for Security Studies (EUISS), *Global Trends 2030. Citizens in an interconnected an polycentric world*. París, 2012; Indian Foreign Policy. *Challenges and Opportunities*. New Delhi, Diplomatic Academic Foundation, 2007.

Waterhouse Coopers) estima que en 2050 las posiciones en términos de PIB podrían ubicar en primer lugar a la RP China, en el segundo, a la India, en el tercero, a los EE. UU., cuarto, a Indonesia, y en quinto lugar, al Brasil<sup>14</sup>.

Con independencia de que se alcance esa posición, es dable esperar que la India vaya a estar situada en los primeros puestos mundiales (ya ocupa el cuarto lugar del PIB medido en poder de paridad de compra). Si se trata de un orden entre las regiones, existe ya un alto grado de consenso en el cual Asia Pacífico irá reemplazando al eje transatlántico EE. UU.-UE como centro de gravedad de la economía mundial.

En ese contexto, una pregunta a la cual procuran dar respuesta académicos, funcionarios, diplomáticos y autoridades de la India se refiere a la posible configuración que adopte el orden regional asiático.

En su entender, los esfuerzos de la India deberían estar orientados a que ese orden sea multipolar. Consideran que –atribuyendo supuestas intenciones hegemónicas a China–, si no se satisface esa condición, no podría esperarse una evolución positiva en el plano global. Como señala un destacado especialista<sup>15</sup>, quien pudiera detentar un rol hegemónico en Asia, se hallaría en mejores condiciones para trasladar esa condición al nivel mundial.

En suma, existe en la práctica un alto nivel de acuerdo en la India sobre la conveniencia de un orden multipolar que pudiera sustentarse en acciones cooperativas con otros grandes poderes. En forma coincidente con los intereses chinos, la India necesita un sistema internacional estable, pacífico y abierto para expandir su comercio y desarrollo.

---

<sup>14</sup> PWC. *"The Long View". How will the Global Economic Order Change by 2050.* Reino Unido, 2017.

<sup>15</sup> Shyam Saran, *How India Sees the World.* New Delhi, India. Juggernaut Books. 2017: 13, p. 265.

En este marco general, India y Argentina comparten un creciente interés en estrechar sus lazos políticos y la vinculación de sus mercados, como lo han señalado el expresidente Mauricio Macri y el primer ministro Modi en sus dos últimos encuentros (2016 y 2019). La siguiente sección procura identificar nuevas posibilidades en el sector de agroalimentos.

Se presentarán algunos procesos, ya en marcha en la India, que podrían contribuir cuantitativa y cualitativamente a incrementar nuestra participación en esos mercados. Estos últimos presentarán profundas transformaciones durante las próximas décadas, orientadas a satisfacer un consumo en vigoroso crecimiento.

## **Geoeconomía en la India**

El análisis de la evolución de la situación de los alimentos en la India admite tanto una lectura geopolítica como geoeconómica. El foco de esta última radica en la puesta en marcha de acciones orientadas a la transformación económica de un espacio dado que convoca el interés de productores, inversores y consumidores, vinculados por múltiples redes de interdependencia, competencia y cooperación.

Entre los numerosos desafíos actuales vinculados a la producción y consumo, cabe resaltar la importancia, a los fines de este trabajo:

- de la evolución de la futura demanda interna;
- de la capacidad con que podría contar India para satisfacerla;
- de los volúmenes a asignar y requerimientos que enfrentará la importación;
- de la evolución del factor demográfico;
- de los procesos de urbanización y su incidencia en la demanda y oferta de alimentos;

- de la incidencia de los factores tecnológicos en todos estos procesos.

Dado que no es posible considerar la totalidad de estos temas en función de la extensión limitada de este estudio, se tendrán en cuenta, a modo de ejemplo, el factor demográfico y los procesos de urbanización.

### **Demografía y urbanización como vectores de incremento del consumo: nuevas y distintas oportunidades para la Argentina**

Desde el punto de vista de los intereses argentinos vinculados a la exportación de servicios y productos alimenticios, cobran gran importancia, en el ámbito de la infraestructura y urbanización de la India, los planes ya en marcha y los proyectos que se estima serán de pronta materialización vinculados al “dividendo demográfico”.

Los próximos veinte años resultarán claves para el desarrollo de la India en múltiples aspectos. Uno de sus recursos principales, el capital humano, presentará importantes cambios. Según las proyecciones de la CEPAL, partiendo de los 1 367 millones de habitantes que alcanzaría en el 2020, una década más tarde, con una población muy joven del orden de 1 485 millones, superaría a su competidor chino, a quien corresponderían poco más de 1 460 millones.

Cuadro 4: 2030: Escenarios alternativos para el consumo futuro en la India (indicadores aproximados)

	Escenario Base	Escenario de bajo crecimiento	Escenario de alto crecimiento
PIB anual y tasa de crecimiento del ingreso (real)	7,5%	6,5%	8,5%
Personas con ingresos medianos/altos que se incorporarían en el período 2018-2030	500 millones	450 millones	550 millones
Personas con ingresos medianos/altos (muy altos que se incorporarían a la población total en 2030)	48%	44%	53%
Ahorro total de hogares como porcentaje de los ingresos totales en 2030	23% (similar a los porcentajes actuales)	20% (se continuaría padeciendo problemas de infraestructura, gastos de salud y empleo informal)	25% (mejores empleos y condiciones de desarrollo humano y conectividad permitirían un mayor gasto en bienes y servicios)
Gastos en consumo en India, 2030	5,7 trillones USD	5,3 trillones USD	6,2 trillones USD

Fuente: elaborado a partir de *The Future Of Urban Development & Services: Urban Development Recommendations for the Government of India*, World Economic Forum – Accenture, abril de 2015.

Una demografía sumamente favorable y los procesos de urbanización ya en marcha o planificados para su concreción futura traerán aparejada una profunda transforma-

ción social y económica en el país, donde el consumo jugará un rol fundamental. En 2030, India contará con una población de 31 años como promedio (frente a 42 en China y 40 en EE. UU.), por lo cual se presentará como el país de mayor población económicamente activa. Según proyecciones de las Naciones Unidas, India alcanzaría su pico de población alrededor del año 2090, con 1 750 millones de personas.

Este proceso demandará un drástico incremento, entre otros sectores, de las inversiones en infraestructura. Su dimensión supera los recursos financieros con que podría disponer el gobierno, requiriendo contar con un apreciable aumento de IED. A modo de ejemplo, a mediados de la presente década se recibieron 39,3 billones de dólares de inversión extranjera directa, de los cuales 4,2 billones fueron orientados a la construcción.

En este marco, los requerimientos para infraestructura urbana 2012-2030 (camino y transportes urbanos, infraestructura de soporte al tráfico) serían del orden de los 378 billones de dólares<sup>16</sup>.

En su conjunto, la población urbana ha crecido de 222 millones en 1990 (26 % de la población) a 410 millones en 2014 (32 %). Se espera que alcanzará los 814 millones (50 % de la población) en la mitad del presente siglo.

Mientras que se observa que las ciudades pequeñas pierden gradualmente parte de sus habitantes o solo pueden mantener su número, la población urbana se concentra en ciudades de más de 100 000 habitantes. A las que cuentan con una población mayor al millón, les corresponde actualmente más del 45 % del total. Esta situación podría cambiar con la creación de las nuevas ciudades más pequeñas y de los corredores industriales que conectan los principales

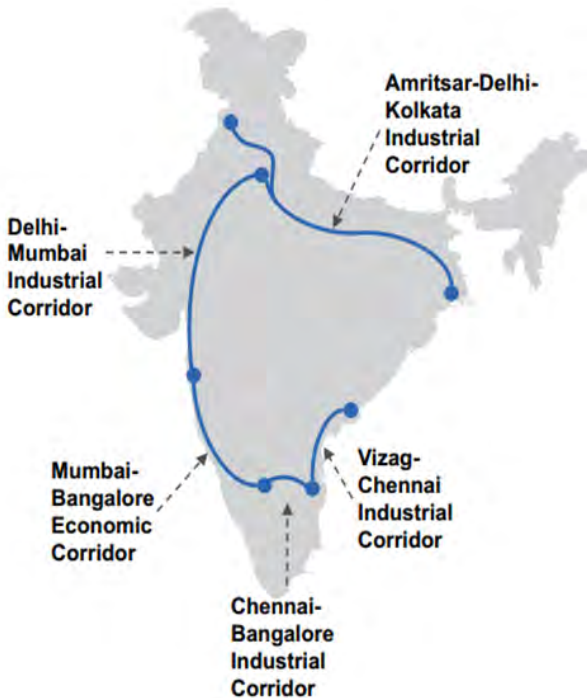
---

<sup>16</sup> *The Future Of Urban Development & Services: Urban Development Recommendations for the Government of India*, World Economic Forum – Accenture, abril de 2015.



polos de desarrollo de la India: Delhi-Mumbai; Mumbai-Bangalore; Chennai-Bangalore; Vizag-Chennai; Channai-Bangalore; Amritsar-Delhi-Kolkata (ver gráfico adjunto).

Gráfico 2: India: el papel de los corredores industriales en el desarrollo



Fuente: World Economic Forum, “The Future of Urban Development & Services: Urban Development Recommendations for the Government of India”, 2015.

El gobierno ha concebido y comienza a poner en práctica numerosos proyectos destinados a la creación de 100 “ciudades inteligentes”, la renovación de 500 ciudades, la regeneración de las ciudades con patrimonio histórico o

que están localizadas en áreas de turismo, ciudades satélites para aquellas metrópolis con población superior a 4 millones de personas (9 ciudades) y para las que cuentan con una población de 1 a 4 millones de habitantes (35 ciudades)<sup>17</sup>.

Se incorporarán alrededor de 90 millones de nuevos hogares habitados por *millennials* dotados de una mejor educación, mayores ingresos y oportunidades de empleo. Debe aquí agregarse, 370 millones de jóvenes de la “generación Z” (de 10 a 25 años), criados en un ambiente que ha incorporado los productos de alta tecnología y han crecido con una alimentación sofisticada y rica en proteínas.

Según estudios realizados por el Foro Económico de Davos<sup>18</sup>, para el 2030, 40 % de los indios serán residentes urbanos. Las 9 grandes metrópolis y las 31 ciudades de crecimiento más acelerado concentrarán una parte importante del ingreso urbano-rural, pero existirán además 5 000 nuevas pequeñas ciudades urbanas (de 50 000 a 100 000 personas cada una) y 50 000 ciudades rurales modificadas (de 5 000 a 10 000 personas cada una) que podrían alcanzar perfiles de ingreso equivalentes.

Se estima que el consumo rural per cápita crecerá más de cuatro veces para 2030 (comparado con 3,5 veces en el sector urbano). Este incremento permitiría equiparar los ingresos en las ciudades rurales más desarrolladas con los del sector urbano. Un mayor acceso a internet contribuiría a establecer condiciones más equitativas para superar la brecha urbano-rural (otro factor clave, la infraestructura, aún presenta mayores dificultades; deben ser superadas las actuales limitaciones de inversión).

---

<sup>17</sup> *The Future Of Urban Development & Services: Urban Development Recommendations for the Government of India*, World Economic Forum – Accenture, abril de 2015.

<sup>18</sup> *Future of Consumption in Fast-Growth Consumer Markets: INDIA*, World Economic Forum, January 2019 by Oxford Economics, Euromonitor, PRICE Projections, Surveys 2014, 2016, 2018.

Como en el caso de China, donde se lleva a cabo un gigantesco programa de urbanización y localización de población rural, tendiente a disminuir la asimetría de ingresos y de posibilidades de consumo con sus contrapartes urbanas mediante la creación de ciudades medianas y pequeñas, vinculadas a *clusters*<sup>19</sup>, la India presentará una configuración socioeconómica y una localización distinta de su población en las próximas décadas.

El conocimiento al detalle de esta nueva configuración podría ofrecer distintas situaciones de consumo (localización, volumen y valor agregado de los productos) y de acceso para las futuras exportaciones argentinas de agroalimentos.

Por último, cabe la posibilidad de vincularse con proyectos endógenos y ya en marcha, destinados a generar una verdadera revolución en términos de las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los sectores rurales más carenciados, que, al igual que el caso previamente citado, contribuirá a modificar la situación presente.

Al respecto, el Plan PURA (Soluciones Innovativas hacia el Desarrollo Sustentable), creado por el muy prestigioso Dr. A. P. J. Abdul Kalam<sup>20</sup>, ofrece otro espacio potencial relevante de cooperación y de inserción para nuestros profesionales, emprendedores y sectores técnicos especializados.

Entonces, nos corresponde también a nosotros poner en práctica un “compromiso nacional y regional de gran intensidad”, el diseño y concreción de políticas cooperativas, capaces de generar redes de interdependencia que satisfagan mutuos intereses.

---

<sup>19</sup> Carlos Moneta, dictado de cursos sobre evolución económica y desarrollo chino, PowerPoint “Especialización en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India”, Buenos Aires, UNTREF, 2017-2018.

<sup>20</sup> A. P. J. Abdul Kalam. *Target 3 Billion*. New Delhi, Penguin Books, 2011.



### III. Evolución e impacto del marco institucional sobre el comercio agroindustrial<sup>1</sup>

FÉLIX PEÑA

#### III. 1. La Argentina y el Mercosur en un mundo en plena transformación

La tensión creciente entre orden y desorden internacional acentúa la necesidad de reflexionar sobre las estrategias de inserción externa de la Argentina y de sus socios latinoamericanos, incluyendo los del Mercosur, en especial cuando aspiran a tener una proyección al mundo que sea funcional a sus intereses y a su capacidad agroindustrial.

Sin perjuicio de otros, tal reflexión debería concentrarse prioritariamente en tres planos:

---

<sup>1</sup> Este capítulo es un desarrollo basado en trabajos anteriores del autor, entre otros su libro *La crisis en el multilateralismo y en los acuerdos regionales*, editado por Colección de Bolsillo "Acontecer Mundial", tomo 5, Centro de Pensamiento Global (CEPEG), Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, 2017, incluyendo una amplia bibliografía en las páginas 125 a 142, y las referencias a otras publicaciones del autor entre las páginas 135 a 137, y su capítulo titulado "La integración regional en un mundo en transformación. Una visión desde Argentina", en las páginas 615 a 635 del libro de Enrique García (coord.), Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel (orgs.). *Desenvolvimento e Cooperacao na América Latina. A Urgencia de una Estrategia Renovada*, publicado por la Cátedra José Bonifacio, Ed-USP, Sao Paulo 2020. Un libro anterior del autor es el titulado *Momentos y Perspectivas. La Argentina en el Mundo y en América Latina*, publicado por Editorial de la Universidad de Tres de Febrero (EDUNTREF), Buenos Aires, 2003, y contiene artículos suyos publicados entre 1968 y 2003. En la página web del autor ([www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar)) se encontrarán todas sus publicaciones, además de las mencionadas, incluyendo su newsletter mensual publicado desde el 2002 hasta el presente, y que contiene la "Sección lecturas recomendadas" con las principales publicaciones que el autor sugiere a sus lectores.

- el primero se refiere al posicionamiento de los países de la región en el rediseño de un sistema multilateral y global del comercio internacional, incluyendo sus instituciones y reglas de juego, que muestran hoy signos evidentes de estar siendo desbordados por nuevas realidades;
- el segundo implica el análisis de modalidades prácticas que permitan a cada país de la región que le interese desarrollar estrategias para su inserción externa, incluyendo sus relaciones de cooperación con el mayor número de países en el mundo y, en especial, con aquellos que tienen capacidad para incidir en forma significativa en el comercio mundial agroindustrial y en las consiguientes inversiones transnacionales; y,
- el tercer plano está vinculado con el objetivo de generar condiciones favorables a una más intensa cooperación económica regional en los distintos espacios conformados por los países latinoamericanos, y entre otros, el de un Mercosur renovado en sus alcances y metodologías, y ampliado en el ámbito de un acuerdo de comercio preferencial con la UE y de un acuerdo con la Alianza del Pacífico.

El primer plano –el de la gobernanza comercial global–, se presta a múltiples desdoblamientos. Uno, y por cierto el fundamental, hace a las políticas, instituciones y reglas del juego, que pueden contribuir a generar condiciones favorables al desarrollo económico y social y a preservar la paz y la estabilidad en las relaciones entre naciones. Los otros hacen, en especial, al desarrollo de las relaciones económicas, financieras y comerciales internacionales, con especial referencia al plano agroindustrial.

Cabe tener presente que hoy se nota una disminución de la eficacia del relativo orden global que surgiera al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Se observan múltiples espacios en los que se manifiestan tendencias a un creciente desorden internacional. Por lo demás, la redistribución del

poder mundial, que se ha acentuado en los últimos años, torna más difícil acordar reglas del juego e instituciones que sustituyan a las que han predominado hasta el presente.

Lo mismo ocurre en el plano del sistema global de relaciones comerciales internacionales. El sistema multilateral institucionalizado, primero en el GATT y luego en la OMC, ha ido también perdiendo su eficacia, especialmente para adaptarse a los cambios en las realidades globales. Lograr puntos de equilibrio entre el espacio multilateral global y los múltiples espacios de comercio preferencial, sean ellos regionales o inter-regionales, sigue siendo un objetivo prioritario.

Ello podría implicar que el rediseño del sistema multilateral de comercio se traduzca en un ajuste de las reglas vigentes, en particular, y sin perjuicio de otros temas relevantes, en cuanto a los alcances que puedan tener en el futuro los acuerdos de comercio preferencial que se celebren entre grupos de países y, muy en especial, cuando en ellos participen países en desarrollo.

Desde los tiempos iniciales del GATT, la idea de mecanismos y reglas más flexibles para facilitar la integración económica –por ejemplo, a través de acuerdos sectoriales que no se ajustaran a interpretaciones más rígidas de lo aparentemente prescripto en el artículo XXIV del GATT– fue una demanda de países latinoamericanos que entonces tenían fuerte protagonismo en las negociaciones multilaterales del momento. Pero, salvo quizás cuando la aprobación de la Cláusula de Habilitación en la Rueda Tokio (1979), los planteamientos latinoamericanos no han tenido mucho eco en diversos países industrializados.

El segundo plano –el de las estrategias nacionales de inserción externa de cada país de la región, incluyendo sus relacionamientos con los países más relevantes del sistema comercial global– requerirá en adelante de un gran esfuerzo de organización a nivel interno del respectivo país, a fin de articular los intereses de todos sus sectores sociales.

Es en el plano interno donde un país puede, en principio y si así lo procura, decidir e intentar poner en práctica aquello que más le conviene y que, eventualmente, podría lograr en su relacionamiento externo. Nada puede sustituir la decisión y el esfuerzo nacional de adquirir un determinado protagonismo en el plano internacional, especialmente asociándose con otros países con intereses similares. Y es precisamente en el plano regional donde cada país puede desarrollar acciones conjuntas con otros países de su entorno inmediato, a fin de potenciar sus propios esfuerzos nacionales para una inserción asertiva e inteligente en el espacio global. Aquí es donde adquieren una importancia práctica las instituciones regionales latinoamericanas, con capacidad para apoyar las estrategias de desarrollo de los países que así lo procuran, tales como lo son, entre otras, la ALADI, la CEPAL, la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el INTAL-BID.

Y el tercer plano –el del impulso a diferentes modalidades de cooperación económica, tanto en el espacio regional como en los múltiples espacios subregionales y, en particular, en el de la articulación entre los países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur, especialmente aprovechando el potencial de los mecanismos incorporados en el Tratado de Montevideo de 1980 (ALADI)– es probablemente el que más atención requerirá en los próximos tiempos por parte de los países latinoamericanos. En particular, por aquellos efectivamente interesados en mejorar sus condiciones de navegación en un mundo confuso, desorientado, y por momentos inhóspito. Este plano incluye el de las acciones conducentes a una efectiva renovación del Mercosur, tanto en sus alcances existenciales como en sus metodologías.



### III. 2. Transformaciones globales y sus impactos en el sistema del comercio internacional

Las transformaciones que se observan en la actualidad en el poder mundial y en la competencia económica global son reconocidas como uno de los desafíos principales para la adaptación de agendas y metodologías de negociaciones comerciales internacionales. Y es una adaptación tanto más necesaria si se toma en cuenta la percepción que muchos países tienen –especialmente los protagonistas emergentes o reemergentes, según sea la perspectiva histórica en la que se los visualice– en el sentido que, en una medida significativa, instituciones y reglas existentes reflejan una realidad del poder mundial que ha sido superada.

A diferencia del mundo en el que se originó el sistema del comercio mundial institucionalizado primero en el GATT y luego en la OMC, donde pocos países tenían el poder suficiente para adoptar decisiones y generar reglas que penetraran en la realidad, el actual es mucho más diverso, complejo y dinámico. Es un mundo de muchos clubes. Pero no parece ser más el del predominio de un club dominante: el llamado “condominio oligárquico” al que se referían analistas y diplomáticos de los años sesenta y setenta del siglo pasado.

Es difícil efectuar pronósticos sobre la evolución futura del sistema del comercio internacional. Pero parece existir consenso sobre la gradual erosión del sistema multilateral de comercio institucionalizado en la OMC, que podría ser la resultante del efecto acumulado de, por un lado, los factores que permiten explicar el estancamiento de la Rueda Doha y, por el otro, de las iniciativas que han estado dirigidas a lograr la proliferación de mega-acuerdos preferenciales interregionales con un alcance superior de la propia OMC.

Resulta difícil imaginar, sin embargo, que en cortos plazos –quizás ni tan siquiera medianos– sea factible llegar a consensuar planteamientos refundacionales que

impliquen una revisión de fondo del sistema de la OMC, asumiendo que ello fuera eventualmente recomendable. La dificultad de reunir la masa crítica de poder mundial que se requiere para generar nuevas instituciones y reglas de juego permite anticipar que la transición ya iniciada demandaría mucho tiempo antes de que se pueda ingresar efectivamente a una nueva etapa de estabilidad en el orden internacional.

Ello implicaría abrir el debate sobre la revisión de algunos mecanismos e instrumentos del actual sistema multilateral del comercio mundial que, de ser introducidas, pudieran contribuir a mejorar sus efectividad, eficacia y legitimidad social. O, al menos, a detener la actual tendencia al deterioro gradual de las indispensables cualidades sistémicas de instituciones y reglas destinadas a perdurar.

Administrar los efectos sobre el sistema multilateral del comercio mundial que puedan resultar de la compleja transición hacia un nuevo orden económico internacional será entonces uno de los desafíos a encarar en lo inmediato. Quizás más que inclinaciones refundacionales, se requerirá de un gran sentido práctico que permita resolver algunos de los puntos más débiles del sistema actual. No parece recomendable al respecto imaginar acciones que respondan a planteamientos ideológicos o teóricos. Un signo de los tiempos es precisamente la rapidez con que se están volviendo obsoletas muchas concepciones ideológicas o teóricas aplicadas, entre otras, a las relaciones comerciales internacionales.

Entre otras cuestiones relevantes por su incidencia en el mencionado deterioro sistémico, dos merecen una atención particular. Se refieren, en primer lugar, a cómo pueden encarar los países en desarrollo miembros de la OMC medidas de emergencia a través de válvulas de escape que impliquen una mayor flexibilidad de la que toleran las reglas actuales, y, en segundo lugar, a cómo fortalecer las disciplinas colectivas en materia de acuerdos comerciales preferenciales, a fin de evitar que contribuyan a una mayor fragmentación del sistema multilateral del comercio mundial e, incluso, a su fractura.

### **III. 3. El rediseño de las instituciones y reglas de juego que inciden en el comercio internacional, tanto a escala global como interregional y regional**

Se ha puesto de manifiesto que una etapa del sistema mundial del comercio internacional está llegando a su fin. Es la iniciada al concluir la Segunda Guerra Mundial y que diera origen, con la creación del GATT y luego de la OMC, a las actuales instituciones y reglas del juego multilaterales de alcance global. Es también la que se inició con distintas modalidades de experiencias regionales, con incidencia en el comercio y las inversiones transnacionales, como la de la integración europea y luego la latinoamericana, entre otras.

Al menos tres factores explican la transición hacia una nueva etapa que ahora estaría emergiendo. Uno es el poblacional. No solo el mundo tiene más gente, sino que el crecimiento demográfico y las pirámides de edades generan un mapeo poblacional con diferencias a los del pasado. Es ello claro en el caso de Asia, pero también de África y de América Latina. Las tres regiones tienden a adquirir un protagonismo creciente en las relaciones comerciales internacionales. Se destacan, por lo demás, por un fenómeno con incidencia en comportamientos sociales, expectativas de vida y niveles de consumo. Es el del crecimiento de la clase media urbana, con una capacidad de consumo especialmente de alimentos, un nivel de información sobre sus opciones y, por ende, un empoderamiento relativo imposibles de ignorar en las estrategias de inserción en el mundo de un país, cualesquiera que sean su dimensión y su grado de desarrollo.

Otro factor es el de la conectividad entre naciones y mercados. Por los cambios tecnológicos, el mundo está más conectado. La conexión es física y digital, pero también económica y cultural. Bienes y servicios, ideas y valores, costumbres y pautas de consumo tienden a asimilarse, pero a la vez diferenciarse. Es un mundo más similar en muchos

aspectos y más diferenciado en prioridades y expectativas. Entenderlo es una necesidad creciente para quienes intenten competir por los mercados mundiales.

Y un tercer factor es que todos los protagonistas –naciones o regiones, consumidores o productores, empresas o ciudadanos– tienen múltiples opciones para lograr los objetivos en sus estrategias de inserción en el comercio mundial. Entender la dinámica de tales opciones será en adelante una condición necesaria para competir y negociar con éxito. Implica saber qué quiere obtener un país en su inserción comercial en el mundo, pero sobre todo saber qué puede obtener. Y esto depende del conocimiento que un país tenga de su valor relativo para aquellos con los cuales le interesa interactuar.

El mundo de los próximos años será entonces más dinámico, complejo e impredecible. Ello repercutirá en las relaciones comerciales internacionales. Todos los países tendrán que tener la habilidad de identificar y valorar todas las opciones factibles para su estrategia de inserción comercial internacional. Requerirá algo que no siempre ha abundado en nuestra forma de imaginar la inserción internacional de un país. Esto es, la necesidad de conciliar, en forma simultánea, visiones e intereses de corto plazo con los del largo plazo. También requerirá la capacidad de prever y captar a tiempo lo que probablemente serán continuos desplazamientos de ventajas competitivas entre naciones y empresas, originados en cambios tecnológicos, en variaciones del poder relativo de los protagonistas, o en transformaciones culturales que incidan en preferencias y prioridades de los consumidores.

Requerirá, en particular, repensar la inserción de cada país en su propio plano interregional y regional. En la etapa que ha comenzado a desarrollarse en las relaciones comerciales entre las naciones, la inserción asertiva en la creciente red de acuerdos interregionales será fundamental para la proyección al mundo de lo que el país puede ofrecer a los otros mercados. Ello indica la necesidad de continuar

abordando la cuestión de las negociaciones interregionales que, a partir del Mercosur, se puedan desarrollar con otros países y con otros acuerdos regionales.

Y con respecto al plano regional latinoamericano, tras sesenta años de distintas iniciativas orientadas a la integración económica, a la conexión física y a la articulación productiva entre países de la región, se observa un reconocimiento de que se requieren enfoques y métodos de trabajo diferentes a los empleados hasta el presente. El propio Mercosur está necesitando una puesta al día, que puede implicar cambios metodológicos significativos, sin perjuicio de preservar las razones fundamentales que llevaron a sus países fundadores a optar por trabajar juntos en el plano de sus objetivos de desarrollo económico y social, en un contexto de paz y estabilidad política del “barrio”. Sus relaciones con los países de la Alianza del Pacífico –que en algunos casos son intensas y en todos son muy necesarias–, como con los otros países de la región, requerirán sacar el máximo beneficio al no siempre aprovechado marco institucional de la ALADI, a fin de acrecentar la conectividad comercial y económica entre sus países miembros, y al menos entre los más interesados. Cuba y Panamá son países miembros, y otros países centroamericanos y del Caribe pueden tener en el futuro la oportunidad de incorporarse. Son hechos que acrecientan el valor que la ALADI tiene para llevar a la práctica los sueños que líderes latinoamericanos –entre otros Arturo Frondizi y Raúl Alfonsín– tuvieron en el pasado sobre el trabajo conjunto entre países de la región.

Lo cierto es que se observa hoy una tendencia al diseño, a través de negociaciones gubernamentales, de nuevos marcos institucionales para el impulso del comercio internacional agroindustrial –incluyendo la integración productiva–, como también al rediseño de los existentes a fin de adaptarlos a los continuos cambios en las realidades económicas y políticas.

Muchos de esos marcos son bilaterales, involucrando países pertenecientes a distintas regiones. Algunos son de alcance regional, y se han desarrollado con diversas modalidades e intensidades, en las últimas décadas. Tales son los casos del Mercosur, la Alianza del Pacífico, la ASEAN y la UE. Por lo general, tienen un claro alcance político, proveniente del hecho de que los países que los constituyen comparten un espacio geográfico. Otros tienen un alcance interregional e involucran países o bloques de países, incluso pocos conectados entre sí. Y queda siempre en pie la ya mencionada tarea de rediseñar el marco global institucionalizado en la OMC.

Diseñar y negociar nuevas modalidades de acuerdos y adaptar los que provienen de otra época no será algo fácil. Es una tarea en la que interactúan, de una manera a veces difícil de percibir, la lógica del poder, la económica e, incluso, la de la legalidad. Entender tal interacción es clave para entender y operar sobre las realidades concretas.

Y no es tarea fácil, además, por el hecho de que muchas veces se emplean categorías y conceptos provenientes de otros momentos históricos. Ellos están, al menos en algunos casos, siendo superados por profundos cambios que se observan en los últimos años, tanto en la distribución del poder mundial, como, en especial, en las modalidades del comercio internacional de bienes y de servicios –en buena medida como consecuencia de los efectos disruptivos de cambios tecnológicos y del fenómeno del empoderamiento de los consumidores de la nueva clase media urbana en muchos países en desarrollo– y en las inversiones transnacionales. En tal sentido, puede constatarse que la realidad de “hecho en el mundo”, en la expresión utilizada por la OMC, torna obsoletos enfoques, políticas e instrumentos utilizados en el pasado para incentivar el comercio mundial y, a la vez, contemplar los intereses nacionales de los diferentes protagonistas.

El concepto de “libre comercio” es hoy cuestionado como elemento central de acuerdos que los países desarrollan para impulsar el comercio mundial y para ordenar la competencia económica global. Están más claros sus alcances cuando se lo utiliza en contraste con una unión aduanera, que es el otro instrumento que prevé el artículo XXIV del GATT para legitimar excepciones al principio de la no discriminación incorporado en el artículo I, que establece el tratamiento de la nación más favorecida. Pero, en la práctica, muchas veces se lo utiliza con un carácter más amplio, casi equivalente al comercio libre de reglas.

Más que como un instrumento formal que permite, conforme a las reglas establecidas en el GATT, discriminar con respecto a quienes no son países miembros, se suelen presentar los acuerdos de libre comercio como reflejo de una visión de la política comercial contrapuesta, por ejemplo, al proteccionismo o al comercio administrado entre las naciones. Y es entonces cuando se le suele atribuir una cierta connotación ideológica, incluso dogmática, con sabor a antigüedad. Ello, en parte, puede explicar el creciente mal humor que se observa en las ciudadanía de muchos países, incluso de los más industrializados, que tienden a rechazar nuevos acuerdos que evocan la noción de “libre comercio”, y que se asocian con pérdidas de empleos y con desplazamientos de factores que generan el bienestar social, incluyendo los que tienen que ver con el medio ambiente y la identidad cultural.

No es este un dato menor a tener en cuenta al encararse el diseño o rediseño de los acuerdos de comercio e inversiones, en particular los que incluyen un número amplio de países pertenecientes a una misma región o, eventualmente, a distintas regiones. Especialmente cuando involucran la participación de países latinoamericanos. Las sensibilidades desatadas con los debates a los que diera lugar la fracasada negociación del ALCA siguen presentes. No pueden ser subestimadas en una época de crecientes complejidades políticas y económicas, tanto en el mundo como en la región. Son complejidades que incluso pueden nutrir reflejos emocionales e ideológicos en las relaciones

internacionales y, por consiguiente, en el plano interno de los países. Hay muchas experiencias al respecto en el pasado, incluso en América Latina. Ello torna recomendable una fuerte prudencia en la utilización de conceptos que pueden evocar connotaciones emocionales e ideológicas provenientes del pasado.

Más complicada es la situación cuando se sostiene que hay modalidades rígidas de cómo concebir un “acuerdo de libre comercio”. Son muchas veces rigideces con un alcance dogmático del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT. Es importante recordar que, en materia del comercio de bienes, es esa, junto a la “cláusula de habilitación”, la principal norma de validez internacional a tenerse en cuenta al apreciar la compatibilidad de un acuerdo con los compromisos asumidos en el ámbito de la OMC. La historia del artículo XXIV permite entender sus flexibilidades implícitas, y por qué puede ser considerado como un buen ejemplo de las denominadas “ambigüedades constructivas”, que caracterizan un texto del GATT que tuvo un claro origen anglosajón.

En el caso de la Argentina y sus socios en el Mercosur, los principales frentes de las negociaciones comerciales internacionales presentan opciones complementarias. Reflexionar sobre tales opciones y sus costos relativos será en adelante una de las prioridades de cualquier ejercicio de reflexión estratégica sobre la inserción internacional del país.

Un primer frente es el de la necesaria adaptación del Mercosur a las nuevas realidades mundiales y a las de sus propios países miembros, en algunos casos en plena y compleja evolución. No se trata de incurrir nuevamente en el síndrome refundacional, que se ha manifestado con cierta frecuencia –casi siempre coincidente con cambios gubernamentales en alguno de los socios de mayor dimensión económica–. Puede ser más práctico, eficaz y por ende recomendable practicar el arte de la metamorfosis. Es decir, de efectuar cambios graduales que permitan capitalizar las experiencias adquiridas –y los resultados logrados– e introducir las modificaciones que puedan considerarse necesarias.



Ello es más recomendable aún cuando un proceso de integración entre países encara más que una crisis existencial, una metodológica sobre cómo desarrollar el trabajo conjunto de las naciones que participan. Y ese parece ser el caso hoy del Mercosur. De allí que ningún país miembro ha planteado –al menos abiertamente– la idea de retirarse del pacto político, económico y jurídico que lo vincula con sus socios. Es algo así como reconocer que ninguno de los socios tiene un verdadero plan B.

Un plan alternativo imaginable, como sería transformar el Mercosur en una zona de libre comercio –en el sentido del artículo XXIV del GATT-OMC– derogando el arancel externo común (AEC) –no sería suficiente, por motivos jurídicos, la eliminación de la Decisión 32/00–, podría tener algunos costos políticos elevados y también económicos, incluyendo el comercio agroindustrial. Implicaría modificar el Tratado de Asunción. Corresponde a cada país determinar si conviene enfrentar tales costos.

Un segundo frente es el de la convergencia en la diversidad en el espacio regional latinoamericano. Fue la estrategia planteada, en su momento, por el gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet y que fue debatida en una reunión con la participación de ministros de Relaciones Exteriores y también de Comercio Exterior de los países del Mercosur y de la Alianza del Pacífico, que tuvo lugar en el Palacio de la Moneda, en Santiago de Chile, el 24 de noviembre de 2014. Quedó claro allí que no se planteaba la necesidad de un acuerdo de integración entre ambos esquemas de integración, pero sí la de elaborar hojas de ruta conducentes al establecimiento de múltiples vasos comunicantes, entre los procesos de transformación productiva e inserción internacional de países pertenecientes a ambos bloques. No necesariamente todos. La CEPAL planteó en esa oportunidad ideas bien concretas que siguen vigentes. Y se reconoció que el Tratado de Montevideo de 1980, que creó a la ALADI, brinda un marco institucional e instrumentos más que apropiados y subutilizados –entre otros, los distintos tipos de acuerdos de alcance parcial– para llevar adelante la estrategia sugerida y compartida por los países de la región.

Y un tercer frente es de las negociaciones globales y con los grandes espacios regionales. Las negociaciones entre la UE y el Mercosur ilustran sobre las dificultades que a veces ellas implican. Es posible prever que los países que actualmente integran la unión aduanera del Mercosur –que son los socios fundacionales– avanzarán también iniciativas orientadas a ampliar la agenda negociadora con otros grandes espacios económicos, tales como China, Japón, India, Corea y la ASEAN en el Asia, y los Estados Unidos y Canadá en América del Norte. De impulsarse tales iniciativas, ellas no podrán dejar de relacionarse con la antes mencionada estrategia de convergencia con los países de la Alianza del Pacífico, y con la más amplia hacia el espacio de América Central y el Caribe, incluyendo por cierto a Cuba. El hecho de que Cuba sea miembro de la ALADI puede incluso tornar más significativo el papel de esta organización regional en el desarrollo de una más ambiciosa estrategia de inserción de los países latinoamericanos en el comercio internacional global.

En los tres frentes, los países del Mercosur y sus socios latinoamericanos podrían impulsar nuevos enfoques con respecto a las características de los acuerdos comerciales que negocien. Quizás convendría denominarlos “acuerdos estratégicos de promoción de comercio e inversiones”. No podrían limitarse al plano arancelario. En materia agroindustrial, tienen que abarcar cuestiones que inciden en decisiones de inversión productiva y cooperación tecnológica orientada al comercio transnacional. Tres podrían ser los efectos de tales acuerdos sobre el comercio y las inversiones transnacionales en los que participan empresas de países de la región: privilegiar el efecto de creación de empleos estables; asegurar la fluidez y la previsibilidad en las transacciones comerciales, en las inversiones y en la cooperación tecnológica, especialmente en el sector agroindustrial; y preservar un suficiente grado de flexibilidad en las políticas comerciales, que permita navegar condiciones económicas complejas y de marcadas incertidumbres, por ejemplo, utilizando distintas modalidades de válvulas de escape con custodios imparciales.

Todo ello implicará, por cierto, liberarse de conceptos y paradigmas que provienen de un mundo que, como ya se señaló, está siendo rápidamente superado por nuevas realidades.

### **III. 4. ¿Hacia una renovación de las metodologías de la integración regional latinoamericana?**

Durante las últimas seis décadas, los países latinoamericanos han acumulado un rico acervo de distintos tipos de procesos de integración regional. Un rasgo común a esos procesos ha sido el de una distancia, a veces grande, entre resultados concretos logrados y objetivos formales propuestos, que a veces eran muy ambiciosos.

Ello ha contribuido, incluso, a un cierto escepticismo social sobre la viabilidad de la idea de integración regional, especialmente cuando es entendida en el sentido de la superación de los respectivos espacios nacionales, sea ello en el plano económico –expresado, por ejemplo, en el concepto de un mercado común o de una unión económica–, o, más aún, en el político –expresado por ejemplo, en el concepto de una comunidad supranacional–.

Como ocurriera en otras oportunidades, los países de la región se están planteando el interrogante sobre cuáles podrían ser alternativas que se abran para continuar desarrollando sus objetivos de una mayor integración económica. Y no necesariamente la vinculan a la idea de una nueva unidad económica o política superadora de los espacios nacionales.

El concepto de “integración” está crecientemente asociado al trabajo conjunto entre naciones soberanas que no pretenden dejar de serlo, que es voluntario y con vocación de permanencia, con marcos institucionales y reglas de juego comunes que faciliten la conectividad y la concertación, la compatibilidad y la convergencia, entre los respectivos sistemas políticos, económicos y sociales nacionales. Un

elemento central de la integración así entendida es que, al ser voluntaria la participación en ella del respectivo país, este puede optar en algún momento por retomar su total independencia de acción, cualesquiera que sean los costos de tal decisión. Distintos ejemplos ilustran que ello es posible: tales son los casos del retiro de Chile del Grupo Andino, de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones, y, en especial, del denominado Brexit, con el retiro del Reino Unido de la UE.

El mencionado interrogante se observa, en especial, en el debate interno de cada país sobre cómo continuar procurando un objetivo de una mayor integración regional. Tal objetivo en general ha tenido una consideración positiva en las respectivas ciudadanías, en la medida que se lo visualice como superador del conflicto y la confrontación entre realidades nacionales contrapuestas. Y, por cierto, en la medida que se perciba su potencial para generar progreso y bienestar para cada una de las respectivas sociedades.

Tal interrogante se ha instalado con intensidades diversas, según el respectivo país e incluso subregión, por varias razones.

Una razón es una percepción generalizada de que los procesos de integración regional no han producido los ambiciosos resultados procurados. Ha sido, en estos últimos años, el caso del Mercosur. Incluso algunos de esos procesos, si bien generaron fuertes expectativas, luego perdieron vigencia y no solo su eficacia. Fue el caso del Grupo Andino, luego transformado en la Comunidad Andina de Naciones.

Una segunda razón es que también en otras regiones del mundo procesos de integración regionales como el de la UE, que en su momento fueron presentados como modelos para la región latinoamericana, tanto por su dimensión económica como política, están hoy enfrentando significativas crisis no solo metodológicas (cómo trabajar juntos), sino incluso existenciales (por qué trabajar juntos). O también negociaciones comerciales interregionales, que no han penetrado en la realidad a pesar de la densidad mediática

de su período de gestación; tal es el caso del Trans-Pacific Partnership (TPP), entró en una zona de incertidumbres tras el retiro –al menos temporario– de los EE. UU., uno de sus principales países impulsores.

Y una tercera razón es la percepción de que los cambios estructurales profundos que se están operando en el sistema multilateral del comercio mundial, institucionalizado primero en el GATT y luego en la OMC, así como el relativo estancamiento de propuestas que aspiraban a ser superadoras de tal sistema de alcance global –tales los casos del TPP y del Transatlantic Trade and Investment Partnership, que fuera impulsado por los EE. UU. y por la UE– requieren ahora la elaboración de propuestas más innovadoras para la integración económica en los espacios regionales e interregionales.

Esas tres razones están vinculadas entre sí, al menos en el caso latinoamericano. Hay en América Latina mucha experiencia acumulada en materia de integración regional, pero a la vez está la percepción de que los objetivos y métodos empleados deben ser adaptados ahora a nuevas realidades globales y también a la de los propios países latinoamericanos. Y, asimismo, se han ido erosionando modelos provenientes de otras regiones, o de planteamientos teóricos y prácticos elaborados en realidades políticas y económicas diferentes a las que hoy predominan en el mundo y en la región.

### **III. 5. Algunas sugerencias que pueden ser útiles**

Sobre la base de la experiencia acumulada en la región en materia de compromisos de integración y cooperación económica, y a fin de contribuir al necesario debate que al respecto debe desarrollarse en los países de la región y en sus instituciones, es posible avanzar sugerencias sobre algunos enfoques recomendables para el abordaje de cuestiones

prioritarias para la elaboración de bases para un acuerdo económico comercial integral latinoamericano en el ámbito institucional de la ALADI. En tal perspectiva, los países miembros del Mercosur y los de la Alianza del Pacífico pueden cumplir un papel relevante, contribuyendo a movilizar a otros países de la región y, en especial, a los centroamericanos y los del Caribe.

Al respecto parece fundamental definir una dirección estratégica –un norte– que permita tener claro cuáles son los objetivos que lograr en el corto, mediano y largo plazo, a fin de avanzar en forma creíble y sustentable en el desarrollo de un acuerdo económico comercial integral latinoamericano.

Tales objetivos tienen que estar vinculados a los que han movilizado a los países miembros de la ALADI desde su creación en 1980, y que tienen que ver con crear un entorno regional de cooperación e integración, funcional a los objetivos de desarrollo económico y social de cada país y de la región en su conjunto, y con base en principios definidos en el Tratado de Montevideo.

Asimismo, deben ser colocados en la perspectiva más amplia de los ya mencionados profundos cambios que se están operando en el sistema comercial mundial, con sus impactos en nuevos desafíos y oportunidades para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto.

La concertación de la acción de los países de la región que son miembros de la OMC para el rediseño y perfeccionamiento de instituciones y reglas del sistema multilateral de comercio internacional tiene que ser parte de la estrategia de cooperación e integración regional.

La multiplicidad de objetivos que alcanzar en el marco de la ALADI y la dinámica de los cambios que se observan a nivel global y regional requerirán una jerarquización de objetivos y de cursos de acción para su logro y su continua revisión a fin de asegurar su adaptación a las nuevas realidades que vayan emergiendo en ambos planos.

Como se señaló antes, la flexibilidad que se requerirá en los instrumentos que se apliquen tendrá que ser compatible con la previsibilidad necesaria para generar inversiones productivas en función de los mercados nacionales insertos en el espacio regional.

En tal perspectiva, una prioridad sería acordar distintas modalidades de salvaguardias y de válvulas de escape, que permitan, a la vez, preservar la previsibilidad que requieren las inversiones productivas y flexibilizar en lo necesario los compromisos asumidos, con alcance temporario y, eventualmente, con control por parte de instancias técnicas imparciales.

A su vez, conectar en forma sostenida los sistemas económicos y productivos de los países de la región, especialmente en el sector agroindustrial, requerirá intensificar la conectividad física y la de las redes de transporte y de logística, entre los países comprometidos a lograr una mayor compatibilidad y convergencia de tales sistemas.

Una prioridad será la de generar incentivos para la convergencia de los acuerdos ya existentes y celebrados en el marco de la ALADI. Tendría que ser una convergencia hacia objetivos e instrumentos más avanzados.

Facilitación del comercio basada en el aprovechamiento de nuevas tecnologías de información y en el necesario clima de confianza entre todos los protagonistas de los intercambios comerciales transfronterizos, cooperación aduanera, comercio electrónico, mecanismos de acumulación de origen –en especial en función de acuerdos que se celebren con otros países o regiones–, defensa comercial, propiedad intelectual, compras gubernamentales, comercio de servicios, cooperación técnica son otras tantas cuestiones prioritarias que abordar por medio de la profundización de los acuerdos existentes o de los que se celebren hacia adelante.

Especialmente en el sector agroindustrial, corresponde otorgar prioridad a distintas modalidades de acciones orientadas a reducir o a eliminar el efecto restrictivo en el

comercio entre países interesados, resultante de pronunciadas disparidades en sus respectivas normas técnicas y sanitarias.

Otra prioridad será la de encarar acciones entre países interesados y con condiciones de avanzar para la promoción de corredores y encadenamientos productivos transnacionales y, en especial, de aquellos que permitan intensificar tendencias a la internacionalización o regionalización de las pymes.

No parece necesario que, en las acciones orientadas a profundizar la integración regional, participen siempre todos los países de la ALADI o de la región latinoamericana en su conjunto. Por el contrario, la estrategia que seguir tiene que ser de geometría variable y de múltiples velocidades. Tienen que participar los países realmente interesados en avanzar hacia los objetivos que en cada caso se persigan. Pero tienen que estar abiertos a la participación de los países que inicialmente no consideren que pueden o que les convenga participar. Una función de la Secretaría de la ALADI sería procurar que la convergencia fuera lo más amplia posible.

Una estrategia orientada a profundizar acuerdos que se celebren entre países de la región requerirá:

- hojas de ruta que señalen pasos concretos que dar hacia las metas concretas fijadas y, en cada caso, los plazos comprometidos;
- un fuerte impulso político expresado al más alto nivel de cada país participante;
- una participación en las negociaciones de los respectivos sectores empresarios y sociales; y
- una amplia transparencia en las negociaciones, orientada a lograr la legitimidad social de las acciones que se emprendan.



Tales requerimientos pueden ser considerados como condiciones necesarias para la construcción de espacios de integración regional que sean eficaces.

Los cursos de acción que se emprendan a fin de potenciar la inserción de las economías de la región en el entorno internacional requerirán de un gran esfuerzo regional de inteligencia competitiva. En tal esfuerzo, la coordinación de la ALADI con los distintos organismos de alcance regional y en especial con la CEPAL, la CAF, el INTAL-BID, el SELA –sin perjuicio de otros como la CELAC– puede ser fundamental.

En particular, y en nuestra opinión, la plena inserción de Cuba en un acuerdo económico y comercial integral latinoamericano, con fuerte énfasis en el sector agroindustrial, tiene que ser una prioridad. Ello permitiría darle a la iniciativa de la ALADI un sentido político y estratégico de relevancia actual para la región. A tal efecto deberían profundizarse acciones orientadas a intensificar el intercambio de bienes, servicios y tecnologías, así como las inversiones, entre los países miembros de la ALADI que participen del acuerdo y Cuba y a desarrollar múltiples modalidades de acciones de cooperación económica y tecnológica, incluyendo las orientadas a procurar la inserción de sus empresas en encadenamientos productivos de alcance regional.



## IV. Geopolítica de los alimentos

### *Temas centrales y posible evolución*

MARTÍN PIÑEIRO

#### IV. 1. Introducción

En los capítulos II y III, se presentan un conjunto de trabajos en los cuales se desarrolla la situación productiva y comercial en el sector agroindustrial de la mayoría de los países que son importantes actores en la geopolítica de los alimentos. Estos países, a través de su participación en el comercio agrícola, en acuerdos comerciales bilaterales y regionales y en la OMC, expresan sus intereses y objetivos en relación con su comercio e inserción internacional. La situación y comportamiento de estos países son parte integrante y constitutiva de una trama mayor que es la geopolítica de los alimentos.

Estos intereses geopolíticos en el ámbito agroindustrial están enmarcados en intereses objetivos y necesidades más amplias que tienen que ver con su participación en los procesos de globalización que han tenido lugar en los últimos años y que es un elemento central de la geopolítica global.

Durante la última parte del siglo XX y la primera parte del siglo XXI, el mundo experimentó una expansión y profundización de la globalización que marcó y definió las características cualitativas y las relaciones internacionales de este importante periodo de la historia de la humanidad.

La globalización tuvo impactos importantes en las características cualitativas del crecimiento económico, la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza y el hambre. Pero también ha generado una crisis global inesperada y de final incierto. A su vez, el desigual crecimiento económico experimentado por los distintos países y regiones del mundo, y en particular el crecimiento económico y modernización en el Asia liderado por China, ha creado un nuevo espacio para la competencia y el realineamiento de las principales alianzas internacionales que se crearon a partir del final de la Segunda Guerra Mundial. Lo que está en juego son los espacios de poder económico y político y las formas organizacionales y reglas de juego de un nuevo ordenamiento mundial. Los alimentos, la seguridad alimentaria y el comercio agroindustrial son un componente importante en este mosaico de relaciones económicas y políticas.

## **IV. 2. El marco general de la geopolítica**

### Elementos centrales de la crisis de la globalización

La crisis que se está instalando en el mundo responde a cinco fenómenos interrelacionados, que tienen una cierta causalidad en el orden en que están expuestos.

a. El impacto globalizado de las nuevas tecnologías asociadas a la informática y comunicaciones, la inteligencia artificial, la biología y otras que afectan de manera central a la organización y productividad de amplios sectores de la producción. Uno de los impactos más importantes tiene que ver con la productividad de los factores y consecuentemente sobre la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo y la generación de nuevas formas de empleo, más flexibles y potencialmente más precarias. Este impacto sobre el empleo y

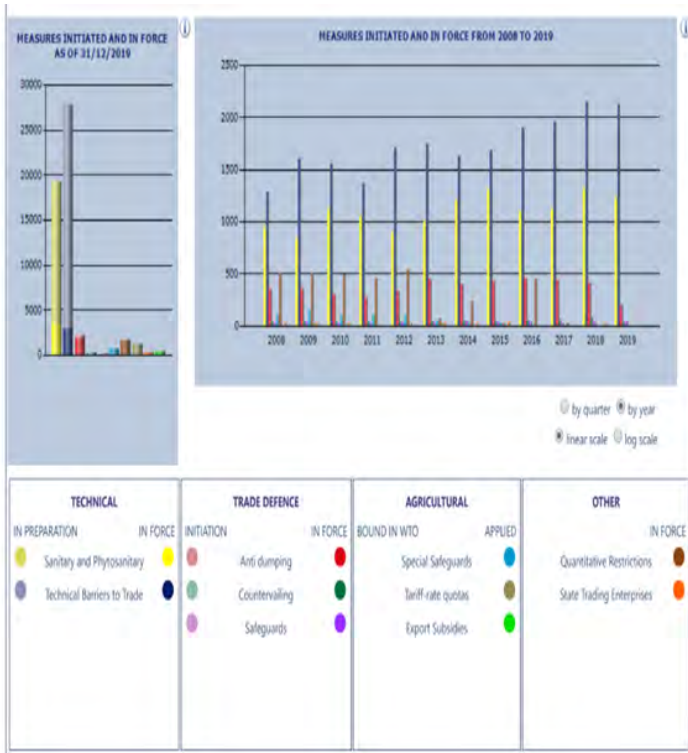
la distribución del ingreso afecta las bases del contrato social existente y obliga a buscar otras formas de organización económica y social que satisfagan de manera adecuada las expectativas de la sociedad.

b. El desencanto de sectores importantes de la sociedad con las nuevas condiciones económicas, especialmente las vinculadas a la distribución del ingreso y el acceso a los bienes públicos como educación y salud, ha llevado a cierto desencanto con la democracia y los valores republicanos, lo que dio lugar al surgimiento de nuevos populismos que incluyen visiones nacionalistas en lo político y proteccionistas en lo comercial. La fuerza y extensión de este proceso político es muy significativo e incluye a países como EE. UU., Italia, Hungría, Polonia, Brasil y, en cierta forma, India<sup>1</sup>. Tal como muestra el gráfico 1, estas tendencias populistas y proteccionistas han resultado en un aumento significativo de las medidas proteccionistas durante la última década.

---

<sup>1</sup> Francisco de Santibañes, *La Rebelión de las Naciones*. Grupo Editorial Del Dragón, Argentina, 2019.

Gráfico 1: Medidas arancelarias y no arancelarias aplicadas 2008-2019



Fuente WTO, en [www.wto.org](http://www.wto.org).

c. Una crisis de las instituciones que se construyeron como parte central del multilateralismo y la globalización, que constituyen los elementos centrales de una gobernanza mundial efectiva. Esta situación es especialmente manifiesta en el caso del comercio y las crecientes tendencias proteccionistas, incluyendo a países que han sido los adalides de la apertura comercial. Una expresión central de esta situación es el debilitamiento de la OMC y las crecientes dificultades en lograr nuevos acuerdos comerciales

de carácter regional. Sin embargo, es importante resaltar que la crisis institucional de las organizaciones que construyeron y representan al multilateralismo es mucho más amplia y afecta también al Sistema de las Naciones Unidas en general y al Consejo de Seguridad en particular.

d. La creciente relocalización geográfica del crecimiento económico. El Asia y en particular China, con un crecimiento del PBI muy superior al resto del mundo y, consecuentemente, con una proporción creciente del PBI mundial. La economía china, medida en PPA, es ya muy similar a la de Estados Unidos. Este efecto aparece magnificado con el impacto de la pandemia del covid-19. Estimaciones del FMI realizadas en abril del 2020 proyectan una caída del GDP mundial para este año del 5 %. Sin embargo, la caída para los países desarrollados será mucho mayor. Del 7 % en los EE. UU., casi el 8 % para la zona del Euro y 5 % para Japón. Por el contrario, China tendrá un crecimiento positivo de algo más del 1 %, y la India, de casi el 2 %.

e. La aparición de la amenaza del cambio climático asociado a una extraordinaria expansión del consumo per cápita de bienes de uso, transporte y energía, a cambios en los patrones de consumo que resultan en una mayor presión sobre los recursos naturales, y a un mayor uso de la energía fósil que se considera inviable para la sostenibilidad del planeta.

Este conjunto de fenómenos ha traído una creciente sensación de inestabilidad e incertidumbre en las principales empresas del mundo –tal como puede verse en el gráfico 2 de la sección II.1–, las cuales se han agravado de manera geométrica con la pandemia del covid-19 desatada en febrero-marzo del 2020.

La eclosión de la pandemia del covid-19 con una potencia devastadora ha puesto a la economía global y el comercio internacional de rodillas. Las proyecciones del FMI de abril de 2020 estiman una caída del comercio

mundial de entre 13 % en una estimación optimista y del orden del 30 % en una estimación pesimista. Tal como dijeron Rebeca Grynspan y Larry Summers, la pandemia del covid-19 es el verdadero comienzo del siglo XXI y de un nuevo momento de la historia<sup>2</sup>.

Frente a esta amenaza global, los países han respondido de manera desigual y con menor solidaridad y coordinación de lo que hubiera sido deseable. Más allá de los profundos impactos de corto plazo sobre la actividad económica, el empleo y la pobreza, incluyendo la seguridad alimentaria, se ha generado una discusión sobre las características y condiciones que el mundo tendrá a la salida de la pandemia. Es decir, cuando se regrese a la normalidad. Muchas voces han planteado que el mundo cambiará profundamente y que la pandemia podría resultar en un profundo retroceso de la globalización, lo que, a su vez, alteraría los ejes fundamentales de la geopolítica. Otros autores han argumentado convincentemente que la pandemia no resultará en el fin de la globalización, sino que solo muestra y expone su fragilidad y la creciente vulnerabilidad de los países frente a crisis globales y sistémicas<sup>3</sup>.

En forma concordante con esta postura, Richard Hass (Hass, Richard. *Foreign Affairs*, abril de 2020) ha señalado que, en su opinión, el mundo no cambiará tan fundamentalmente y que simplemente se acentuarán las tendencias que ya estaban presentes. Es decir, pospandemia el mundo será parecido al actual, con la diferencia de que las principales tensiones, conflictos, debilidades y falencias que tenemos en la actualidad estarán agravados y más evidentes, lo cual afectará los pilares o ejes fundamentales dentro de los cuales se desarrolla la geopolítica.

---

<sup>2</sup> Rebeca Grynspan, Seminario de alto nivel IICA, 14 de mayo de 2020. Larry Summers Blog, Twitter, 16 de mayo de 2020.

<sup>3</sup> Henry Farrell y Abraham Newman, *Foreign Affairs*, 16 de marzo, 2020.



Es posible que la verosimilitud de estos distintos pronósticos esté determinada principalmente por la rapidez y eficacia con la cual se logre una solución sanitaria para el covid-19. Si la solución, ya sea una vacuna o un tratamiento efectivo, es relativamente rápida, la pandemia será controlada, el daño al sistema económico mundial será limitado y habrá posibilidades para reconstruir la economía mundial sin quiebres importantes. Por el contrario, si la existencia de una solución sanitaria efectiva se dilata en el tiempo, el *shock* sobre la economía mundial será profundo y será difícil reconstruirla sobre la base de patrones similares a los actuales. Entonces, seguramente emergerá un mundo distinto con diferentes condiciones y reglas, en donde el transporte físico de personas y de algunos bienes podría verse fuertemente afectado.

Las nuevas condiciones y reglas afectarán también la geopolítica mundial. Los países enfrentarán las nuevas condiciones en forma diferente, habrá ganadores y perdedores y las alianzas políticas y comerciales también podrán tener configuraciones distintas a las actuales.

Un elemento central a analizar en relación con esta posible nueva configuración es la continuidad del papel hegemónico de la Alianza Atlántica liderada por los EE. UU. o, por el contrario, la posibilidad de que surja una nueva configuración de características distintas en la cual otras potencias jueguen un papel preponderante.

### ¿Hacia un país hegemónico, mundo bipolar o multipolar?

Desde una perspectiva histórica, el mundo estuvo organizado, durante largos períodos, alrededor de potencias que tuvieron un considerable grado de capacidad para imponer reglas comerciales y económicas al resto, es decir, que ejercieron algún grado de hegemonía global. Ejemplos evidentes de esto son las Provincias Unidas de los Países Bajos durante el siglo XVII, Gran Bretaña en la primera mitad del

siglo XIX, y Estados Unidos entre 1945 y principios de la década del 70 y, luego, por segunda vez a partir de la caída del Muro de Berlín en 1998 y hasta nuestros días<sup>4</sup>.

Durante estos periodos de hegemonía, los países que la ostentaban eran los principales *rule makers*, los cuales tuvieron un papel dominante en las relaciones económicas y políticas a nivel global. No solo dominaron a su beneficio los flujos comerciales, sino que también difundieron o impusieron sus principales valores culturales y formas de organización política.

El hecho más importante que modifica la situación existente es el enorme crecimiento económico de las últimas tres décadas en la región del Indopacífico y de China en particular, y más recientemente en la India. El desarrollo económico de estos dos países y de otros tales como Indonesia, Malasia y Vietnam resultó en un crecimiento muy significativo de la participación de la región en el PBI global.

China es el caso más relevante. En el año 2000 representaba alrededor del 4 % del PBI mundial, mientras que en el 2018 pasó a tener alrededor del 18 % a precios de mercado en tanto los EE. UU. bajaban, durante el mismo periodo, de representar el 32 % al 24 %. Diversas proyecciones sugieren que, con las tasas de crecimiento actuales y proyectadas, China será la principal potencia mundial en unos pocos años y no más allá del 2050 según las proyecciones menos favorables para China.

Por otra parte, también es el principal país exportador y comienza a competir en un plano de igualdad con los Estados Unidos, la UE y Japón en el campo tecnológico. En función de este nuevo posicionamiento global, China ha desarrollado la vocación de ser una potencia mundial y la convicción de que para lograrlo debe tener competitividad internacional en las áreas tecnológicas vinculadas a

---

4 Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial*, Siglo XXI Editores, 2017.

la inteligencia artificial y las comunicaciones, que son considerados como elementos imprescindibles para lograr la autonomía y capacidad defensiva militar que se desea<sup>5</sup>.

Por otra parte, y tal como lo señala Díaz-Bonilla en la Sección II. 5., la visión generalizada del sistema político de los EE. UU. sobre China es que el crecimiento económico de China y la creciente interrelación económica entre ambos países llevó a más poder del Partido Comunista Chino y no a más democracia, al contrario de lo que se esperaba. Este es el punto central del conflicto entre China y los EE. UU.: las expectativas y ambiciones de China de ser una potencia en el ámbito global y la decepción de los EE. UU. en cuanto a que los procesos políticos en China no aseguran su evolución política hacia un sistema democrático de gobierno que dé seguridad a las alianzas políticas y económicas que se puedan instrumentar. Esta perspectiva política que los EE. UU. tienen de China se ha acentuado y materializado durante la administración Trump, pero no es una creación de ella. El malestar se fue creando a lo largo de la última década y es ahora un componente significativo del pensamiento político de una vasta mayoría del pueblo estadounidense. Por lo tanto, el posible cambio de gobierno a finales del 2020 con un triunfo del partido democrático podría alterar las formas y la intensidad de la competencia entre los dos países, pero no la eliminará.

Frente a este escenario, la expectativa es que el conflicto se profundice y prolongue en el tiempo con el riesgo de que se transforme en un conflicto similar al que los EE. UU. tuvieron en el pasado con la Unión Soviética.

Es por esto por lo que, aunque la expresión más visible del conflicto sean los aspectos comerciales entre ambos países, incluyendo restricciones a las importaciones a través de la utilización de una batería de políticas comerciales, en realidad los objetivos centrales por parte de los EE. UU. son

---

<sup>5</sup> Osvaldo Rosales, *El Sueño Chino*, Siglo XXI Editores, 2020.

la contención del desarrollo de China en las áreas de las comunicaciones y la inteligencia artificial que tienen fuertes connotaciones para la seguridad nacional.

Dado este contexto, es un tanto sorprendente que China haya elegido, como un instrumento central de la guerra comercial, restringir las importaciones de alimentos provenientes de los EE. UU. La lógica de esta decisión está basada en la importancia económica y política de la producción agroalimentaria en los EE. UU., en especial para una importante masa de votantes del partido republicano. Por lo tanto, las restricciones a las importaciones de alimentos provenientes de dicha región, como la soja y el maíz, que son los principales productos importados por China, y los efectos sobre los precios internos de dichos productos en los EE. UU. afectan políticamente a la administración Trump. Una muestra del impacto negativo sobre los precios y rentabilidad de los productores agropecuarios en los EE. UU. son los subsidios que el gobierno de los EE. UU. ha reimplantado en apoyo a dichos productores.

La evolución del conflicto es muy dinámica e incierta. Nuevos hechos y decisiones, muchas veces sorprendentes, ocurren con gran frecuencia y en forma permanente. Un ejemplo de esto es el acuerdo de primera fase logrado hacia fines del año 2019, que eliminó la aplicación de aranceles por parte de EE. UU. a las importaciones de China, a cambio de lo cual este último aumentará las compras de bienes agrícolas en los EE. UU. Este hecho y las promesas de lograr rápidamente una segunda fase del acuerdo sugieren una voluntad bilateral de lograr avances que impidan una profundización del conflicto. Sin embargo, aun si se avanza en esta dirección, las bases fundacionales del conflicto seguirán presentes y es poco probable que la competencia entre los dos países por lograr una posición de privilegio en el orden mundial desaparezca en el corto o mediano plazo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Osvaldo Rosales, *El Sueño Chino*. Siglo XXI, 2020.

Cómo evolucionará el conflicto y la forma en que ambas potencias se irán posicionando en la geopolítica internacional dependerá en gran medida del devenir económico de cada uno de ellos y de las alianzas de que sean capaces de desarrollar con otros centros de poder. Los EE. UU. no tendrán un camino fácil en su esfuerzo por sostener una cierta hegemonía mundial. Con una China en ascenso, una Rusia desafiante aun desde una posición de debilidad relativa y un creciente debilitamiento de la alianza atlántica, EE. UU. enfrenta un espacio internacional más difícil y multifacético.

El posible impacto de la pandemia en las fortalezas de China y de los EE. UU. es difícil de predecir, pero, tal como argumenta Kevin Rudd, lo más probable es que ambos países terminen más débiles al final de la pandemia. Esto aumentará la anarquía en el orden internacional y las posibilidades de un fortalecimiento relativo de otras potencias de rango medio<sup>7</sup>.

En este sentido, la nueva configuración de las relaciones internacionales también dependerá, de manera muy significativa, de las estrategias internacionales y el éxito económico de estos otros países y particularmente de la UE, India, Japón, Rusia y otros que, individualmente o a través de alianzas, podrán mediar, interceder y también competir con los dos principales actores en el ámbito internacional. En la medida que estos países y grupos de países sean exitosos en su propio desarrollo económico, definan estrategias de posicionamiento internacional ambiciosas y tengan cierta capacidad militar, las posibilidades de que se afiance un mundo multipolar aumentarán sustantivamente.

---

<sup>7</sup> Rudd, Kevin, "The coming post Covid Anarchy". *Foreign Affairs*, 23 de mayo, 2020.

## Posibles contendientes, principales espacios geográficos de conflicto y construcción de alianzas

La *Alianza Atlántica* ha sido un instrumento central de la construcción de la hegemonía de los países occidentales en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, durante la última década, y en particular durante la administración Trump, las bases de esta alianza han comenzado a debilitarse.

Frente a esta nueva situación, el papel de la UE es particularmente relevante. Si bien la comunidad está pasando un momento complejo con un debilitamiento de la cohesión interna, es la tercera economía del mundo y, a través de la OTAN, la segunda potencia militar mundial. A su vez, la UE ha comenzado a dar indicaciones políticas de una nueva vocación de ser un actor principal en la gobernanza mundial. Tanto el presidente Macron como los actuales miembros de la comisión han hecho declaraciones públicas en esta dirección. Tal como ha argumentado la Fundación Konrad Adenauer, la propia firma del Acuerdo de Asociación Estratégica con el Mercosur, después de 20 años de negociaciones, solo puede ser explicada a partir de su significación geopolítica desde la perspectiva europea.

Estas consideraciones son aún más relevantes después de la concreción del Brexit y consecuentemente no solo la pérdida de las preferencias comerciales que existen hoy entre el Reino Unido y la UE, sino también el realineamiento de las alianzas militares y el posible debilitamiento de la Alianza Atlántica y consecuentemente del papel tutelar que los EE. UU. tienen en ella.

Estas preocupaciones y las posibles alternativas para la UE se expresan en diversas declaraciones recientes del presidente de Francia con respecto tanto a la alianza atlántica como a la necesidad de reconsiderar las relaciones de la UE con Rusia, reconociendo la pertenencia de esta a un espacio europeo amplio.

No es fácil imaginarse la evolución de las relaciones de la UE con Rusia en el contexto actual, más aun con la invasión de Crimea aún fresca en la mente de los europeos. Sin bien parecía que las condiciones políticas en Rusia podrían variar en el corto plazo una vez que el presidente Putin estuviera obligado a dejar el poder en 2024, los acontecimientos más recientes ponen en duda esta visión esperanzadora. La aprobación por parte de la Duma de las reformas constitucionales impulsadas por el propio Putin para hacer posible su permanencia en el poder auguran un futuro de continuidad autoritaria para Rusia, con menores posibilidades de una evolución política en la cual se fortalezcan los principios de una mayor participación ciudadana y de los principios y prácticas republicanas.

En este nuevo contexto político, la expectativa de que la UE pueda negociar con Rusia una solución al conflicto de Ucrania y Crimea y que, a partir de este hecho político, se generen las condiciones necesarias para una convergencia de intereses entre la UE y Rusia se alejan como escenario posible. No obstante, no se trata de un escenario imposible. Las enormes y urgentes necesidades de aprovechar las complementariedades naturales entre ambos bloques, basadas en los importantes recursos energéticos que tiene Rusia y el potencial industrial y tecnológico de la UE, están presentes y definen intereses económicos de largo plazo entre ambos bloques tanto en el sector público como en el privado.

Una convergencia de este tipo contribuiría a la estabilidad global. Sería la construcción de un nuevo eje de poder global con capacidad para intervenir en un pie de igualdad con las dos potencias dominantes, equilibrar la discusión y abrir espacios de negociación y participación para otros países o grupos de países de menor dimensión económica. Este posible escenario pone de manifiesto y realza la enorme importancia geopolítica del acuerdo UE/Mercosur tanto para Europa como para el Mercosur.

En relación con China, la UE ha intentado jugar un papel componedor en el conflicto que China mantiene con los EE. UU. Sin embargo, a partir de principios de 2020 ha adoptado una actitud más beligerante reconociendo que sus posicionamientos respecto a China han pecado de ingenuidad y que en términos del multilateralismo China está interesada en un “multilateralismo selectivo”, eligiendo las oportunidades que son favorables para los intereses de China<sup>8</sup>.

Este nuevo posicionamiento podría acercar a la UE con los EE. UU., especialmente si hubiera un cambio de gobierno en este último país, en cuanto a cómo enfrentar a una China más competitiva y contestataria en el ámbito internacional. Este posicionamiento también le daría a la UE una posición más sólida y relevante en el mundo y fortalecería su potencial papel de tercera potencia mundial.

Un elemento adicional de carácter disruptivo es el Brexit, que pondrá en marcha una serie de modificaciones en el tablero político, económico y comercial. El 31 de enero de 2020, el Reino Unido acordó con la UE su salida de la UE, y esta salida será completa tanto en las esferas políticas, como en las económico-comerciales.

Si bien es difícil predecir las consecuencias políticas del Brexit en general y sobre la continuidad de la permanencia de Irlanda y Escocia dentro del Reino Unido, dos hechos políticos posibles serían:

- a. Un nuevo llamado a referéndum en Escocia que seguramente resultaría favorable a su permanencia en la UE;
- b. una posible convergencia y finalmente reunificación de las dos Irlandas y consecuentemente la permanencia de una Irlanda reunificada en el ámbito de la UE.

---

<sup>8</sup> Heather Conley. “From Naive to realist? The EU’s Struggles with China”. PWR. May, 28 2020.



La concreción de estos procesos políticos resultaría en un desmembramiento de hecho del Reino Unido, el cual quedaría reducido a Inglaterra y Gales. En este contexto, un acuerdo comercial entre Inglaterra y EE. UU., alternativa que se ha proclamado como inminente por ambos países, tendría un mayor atractivo para Inglaterra, aunque estaría obligada a negociar con los EE. UU. desde una posición de mayor debilidad.

Por otra parte, es posible que un efecto indirecto de este reacomodamiento político resultara en un debilitamiento del compromiso, participación y contribuciones económicas y militares de los EE. UU. en la actual Alianza Atlántica, lo cual obligaría a la UE a desarrollar una política internacional y una estrategia en temas de defensa con una mayor autonomía y con substancial aumento de sus contribuciones económicas. Cuál será la actitud y compromiso del Reino Unido es una incógnita aun sin respuestas claras.

### *La región del Indopacífico*

El término “Indopacífico” como concepto geopolítico existe desde hace más de una década y fue propuesto oficialmente por los EE. UU. durante la presidencia de Obama. Posteriormente, Trump la oficializó en su visita al Asia en el año 2017, reemplazando al concepto utilizado previamente de “Asia-Pacífico”. En junio de 2019, los EE. UU. publicaron el “Indo-Pacific Strategy Report”, incorporando el concepto de manera completa a su estrategia en dicha región<sup>9</sup>.

Esta región ha experimentado un enorme crecimiento económico durante el presente siglo, por lo cual se convirtió en la región de mayor población, mayor crecimiento económico y con el mayor aumento de las tasas de comercio

---

<sup>9</sup> K. He and M. Li, “Understanding the dynamics of the Indo-Pacific: USA-China strategic competition, actors and beyond”. *International Affairs*, enero de 2019.

internacional. Dos países, además de China, aparecen como los principales actores reales y potenciales en la geopolítica mundial: Japón e India.

*Japón* ha tenido, a partir de la Segunda Guerra Mundial, una relación especial y privilegiada con los EE. UU. y ha dependido de esta alianza para su seguridad nacional. Sin embargo, dos elementos de la geopolítica moderna están generando una creciente inseguridad e incertidumbre con respecto a sus actuales políticas y alianzas de largo plazo. Por un lado, el rápido crecimiento económico de China y sus obvias ambiciones de tener una ascendente influencia tanto en el Sudeste Asiático como en el orden mundial generan reacciones ambivalentes que se nutren de antiguas rivalidades entre ambos países. En segundo lugar, la creciente conflictividad de las relaciones comerciales y políticas entre EE. UU. y China y la creciente indefinición y falta de claridad del primero en su política exterior hacia la región del Sudeste Asiático son un elemento de incertidumbre, especialmente en relación con la alianza militar y la consecuente debilidad militar de Japón.

Frente a esta situación, Japón, apoyándose en la propuesta lanzada por EE. UU. unos años antes, lanzó formalmente, en 2016, su propia iniciativa denominada “Free and Open Indo-Pacific Strategy”, a través de la cual propone el desarrollo de la región del Indopacífico como un área de paz, respeto a las reglas de convivencia global, un compromiso de observancia con respecto a los acuerdos regionales y globales y un incremento del comercio.

Esta iniciativa es conceptualmente interesante y ambiciosa. Al ser Japón el primer país en lanzar una iniciativa englobante, que intenta comprometer al conjunto de los países involucrados en una visión y tarea conjunta, tendrá un papel fundamental en su potencial desarrollo. Para Japón el objetivo principal es desarrollar una estrategia que le permita construir alianzas, ganar tiempo para poder observar y entender los cambios globales y regionales y poder así adecuarse progresivamente a las transformaciones geopolíticas

que finalmente se definan en la región y el mundo<sup>10</sup>. El lanzamiento de dicha iniciativa también muestra la nueva vocación de Japón para participar más activamente en la construcción de alianzas geopolíticas y en el desarrollo del nuevo orden internacional.

El éxito de esta estrategia, que aumentaría la presencia de los EE. UU. en la región y el poder regional de Japón, dependerá no solo de la claridad y energía con la cual estos dos países intenten implementarla, sino también de la actitud y convicción de otros países involucrados, especialmente la India y China. Otros jugadores con alguna importancia son los países del ASEAN, que hasta ahora han tenido una actitud ambivalente que se acentúa a medida que progresa el conflicto entre EE. UU. y China, y de este último con Australia.

*La India* es una de las principales potencias ascendentes de este siglo. Su dimensión poblacional y su extraordinario crecimiento económico durante la última década han transformado tanto a la sociedad India como a la presencia e influencia del país en el mundo (ver Carlos Moneta, sección II. 9.).

Su proyección internacional en aspectos comerciales y geopolíticos es aún endeble, probablemente como consecuencia de su tradicional posicionamiento como país independiente y, en cierta forma aislado, que ha puesto en práctica políticas no expansionistas, no agresivas y de no interferencia basadas en su cultura y valor por lo histórico (Ver Moneta, sección II. 9.). Por otra parte, no tiene alianzas fundamentales y fuertes con ninguna de las otras potencias regionales o mundiales, con la posible excepción de su relación histórica y especial con el Reino Unido. Tiene posiciones independientes en muchos de los temas de relevancia internacional con un ojo puesto en sus intereses

---

<sup>10</sup> Kei Kogi, "Japans Free and open Indo-Pacific Strategy. Tokyo's tactical hedging and the implications for Asia". *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 41, n.º 2, 2019.

particulares de corto plazo. Un ejemplo de este comportamiento ha sido su activa pero un poco errática participación en las negociaciones de la OMC.

En años recientes, y frente a los grandes cambios en la geopolítica mundial, India ha comenzado a definir una nueva visión con respecto a su lugar en el mundo y, consecuentemente, en su política exterior. Esta está basada en construir una relación funcional de “iguales e independientes” con las grandes potencias, especialmente EE. UU., UE, Japón y Rusia, consolidando su cooperación con ellos. En este marco se considera a la UE, Japón y Rusia como socios de gran interés económico y geopolítico y muy especialmente para lograr con ellos situaciones de balance de poder en el sistema internacional haciendo esfuerzos por contribuir a la emergencia de un mundo multipolar (ver Moneta Sección II. 9).

Con China la política exterior de la India también enfatiza el incremento de las relaciones comerciales y de cooperación, pero desde una óptica más competitiva, particularmente en términos de equilibrar la actual superioridad china en el ámbito económico y comercial.

Este posicionamiento refleja su histórica desconfianza y rivalidad latente con China, que se expresa con mayor claridad después de la Segunda Guerra Mundial. Posiblemente en respuesta a esta desconfianza, alimentada por el reciente desarrollo económico y comercial de China y su creciente influencia en la región del Indopacífico, el interés de la India y su participación en la iniciativa del Indopacífico han aumentado muy sustancialmente en años recientes. En este sentido, la búsqueda de acuerdos con otros países como una estrategia de contención con respecto a China, especialmente ante una posible retirada de los EE. UU. de la región, es un componente importante de su participación e interés en la iniciativa Indopacífico<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Rajagopalan, A. N., Medcalf, R., *Context of the Indo-Pacific. Why China won't map her future*. La Trobe University Press, enero de 2020.

Con el correr del tiempo, la creciente importancia económica de la India, su importante desarrollo tecnológico, como lo muestra su exitosa presentación en marzo del 2019 de un arma antisatelital, y la internalización de su economía harán más necesaria y perentoria su búsqueda de un posicionamiento geopolítico en defensa de sus intereses comerciales y de seguridad nacional. Estos intereses y su creciente peso económico y político lo convertirán en un actor importante en la construcción de un mundo multipolar<sup>12</sup>. Más aún si la iniciativa Indopacífico se consolida y se convierte en un eje de poder geopolítico como mínimo de carácter regional, y potencialmente de alcance global.

#### *La Federación Rusa y la Unión Económica Euroasiática*

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la Unión Soviética emergió como la segunda potencia mundial y rápidamente se convirtió en el principal desafío global de la Alianza Atlántica liderada por los EE. UU. por más de cinco décadas. La resultante Guerra Fría duró alrededor de cinco décadas, hasta que la caída del Muro de Berlín impulsó la implosión de la Unión Soviética y la emergencia de la Federación Rusa como una potencia de segundo orden en lo económico, pero muy importante, poderosa e influyente en términos militares y políticos en el orden internacional.

No obstante ello, tanto el pueblo ruso como sus gobernantes y en particular el presidente Putin han mantenido y expresado un pensamiento nacionalista en el cual el resurgimiento de Rusia como potencia internacional es un objetivo central. Lograr este objetivo no parecería ser una empresa fácil. La economía de Rusia se ha deteriorado y achicado en relación con sus principales competidores. El PBI de Rusia es aproximadamente el 10 % del PBI de los EE. UU. y su industria no es competitiva a nivel internacional.

---

<sup>12</sup> Timothy Wright, International Institute for Strategic Studies, 2020.

Por otra parte, su producción agrícola no está muy tecnificada, pero podría expandirse sobre la base de los buenos recursos agrícolas de tierra y agua que el país posee.

Rusia también enfrenta una muy baja tasa de crecimiento poblacional y un bajo nivel de preparación técnica de su población en comparación con los países de la UE. Para escapar de estas condiciones, Rusia tiene dos espacios geográficos y políticos para afianzar su papel en el mundo. El primero, que es el más evidente y tiene mayores probabilidades de éxito, es la consolidación de una alianza con los países de Eurasia sobre los cuales ejerce un evidente liderazgo.

Esta alianza denominada Unión Económica Euroasiática (UEEA) es una idea de integración que nació hace un cuarto de siglo y se consolidó con la firma de un tratado el 29 de mayo de 2014. Hoy conforma un mercado de 1,9 billones de dólares, incluye a 184 millones de personas, abarca el 14 % de la superficie del planeta y tiene en forma conjunta importantes reservas petroleras<sup>13</sup>.

Todos sus miembros habían sido integrantes de la URSS (Rusia, Bielorrusia, Kazajstán, Armenia, Kirguistán), y Rusia, tanto por su relación histórica como por su tamaño y poder relativo, ejerce un liderazgo natural y no discutido. No obstante ello, todas las decisiones que se hacen al interior de la alianza se toman por consenso y cada país tiene un voto. Esto hizo posible que los países integrantes aceptaran ceder parte de su poder político para conformar, en 2012, un órgano superior de gobierno (La Comisión Económica Euroasiática).

Con esta estructura de gobierno y la aceptación de las cuatro libertades clásicas, que están garantizadas casi por completo, como son la circulación de bienes, servicios, capital y mano de obra, la Unión Económica Euroasiática es un logro significativo y ha permitido un aumento sustancial del comercio intrarregional. Asimismo, la UEEA está activa

---

<sup>13</sup> Embajada Abierta, febrero de 2019.

en el ámbito internacional y ha concretado acuerdos de intercambio comercial con una serie de países. También, y esto es importante resaltarlo, es un instrumento poderoso para la proyección internacional de Rusia. La consolidación de la Unión Económica Euroasiática le daría a Rusia una plataforma para fortalecer su economía y proyectarse, con mayor fuerza y un poder económico basado en las reservas energéticas, para pelear una posición relevante en un mundo multipolar.

El segundo espacio es la posibilidad del ya comentado progresivo acercamiento con la UE. Este acercamiento estaría basado en dos realidades económicas: la primera es la creciente dependencia de la UE de la energía de Rusia y la segunda es la imperiosa necesidad de Rusia de lograr un aumento del comercio y la transferencia de tecnología industrial y agropecuaria desde la UE. Esta alternativa sería una opción que abriría nuevos espacios políticos para la conformación de un mundo multipolar.

### Un mundo multipolar

Las posibilidades de que el mundo evolucione hacia un sistema multipolar con otras potencias o grupos de países compitiendo con las dos potencias mundiales EE. UU. y China dependerán de muchos acontecimientos políticos y económicos y son, por lo tanto, difíciles de predecir. Esta opción no inhabilita el hecho cierto de que China y los EE. UU. tendrán un papel central y serán las principales potencias en cualquier escenario previsible. Sin embargo, un escenario en el cual otras potencias o grupos de países fuertemente integrados emerjan como centros de poder económico e influencia política de carácter regional es, como sugiere la discusión anterior, altamente posible.

La UE, a pesar de las dificultades actuales, incluyendo el Brexit, es el principal contendor especialmente a partir de las diversas alianzas que podría, y está,

construyendo. Adicionalmente, la Unión Económica de Eurasia o los países del Indopacífico son ejemplos de posibles ámbitos de poder geopolítico, por lo menos de carácter regional.

En un escenario más multipolar, el poder de los dos países hegemónicos para definir e imponer las reglas de juego internacionales estará más distribuido y compartido. La presencia de más actores con peso propio define una situación geopolítica con más espacio para la institucionalidad multilateral y más grados de libertad para que otras regiones y países con menor dimensión económica y menor poder militar y político puedan buscar diversas formas de inserción en el mundo.

Un aspecto particular y específico es cómo ejercerán estos actores internacionales su influencia y poder relativo en el ámbito más específico de la producción y el comercio de alimentos. Los intereses y necesidades de estos países con respecto a la producción agropecuaria y más aún de la producción y comercio de alimentos son muy distintos entre ellos y bastante particulares para cada uno. Algunos son grandes productores y exportadores de alimentos y algunos exactamente lo contrario. Pero para casi todos ellos los alimentos son un tema de alta relevancia tanto económica como política.

## Geopolítica de los alimentos

### *La importancia de los alimentos en la geopolítica*

El contexto general de la geopolítica global está principalmente determinado por consideraciones vinculadas a la seguridad nacional y, en consecuencia, por cuestiones militares y tecnológicas. Sin embargo, el cuadro completo también incluye otros elementos que forman parte de las preocupaciones geopolíticas de los países y son



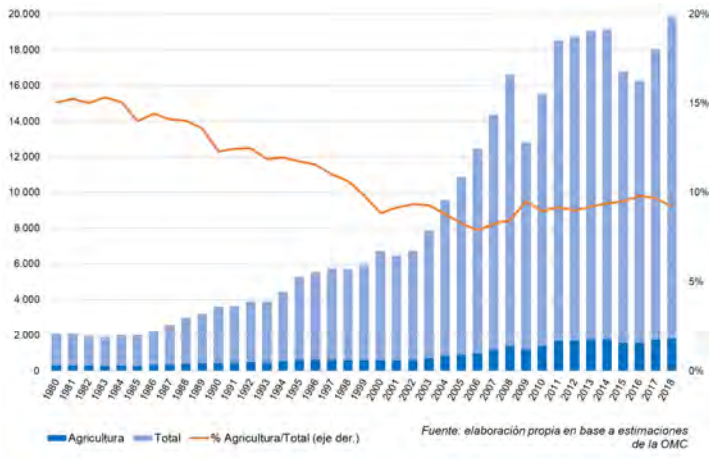
también pilares fundamentales de su inserción internacional y determinantes importantes de sus respuestas políticas y económicas.

Uno de estos pilares que ha estado en el centro de las consideraciones de la geopolítica y es un instrumento principal a través del cual los países interactúan globalmente es el comercio de bienes y servicios. Dentro de estos bienes, uno de importancia particular –pero que no ha sido considerado con la profundidad que merece– es el comercio de bienes agroalimentarios.

El acceso a los alimentos, incluyendo el que se logra a través del comercio, ha jugado un papel importante en las relaciones internacionales. En la Antigüedad fue el motivo subyacente de muchas guerras y conquistas territoriales que buscaban el acceso y control de tierras fértiles o cursos de agua que aseguraran la posibilidad de producir alimentos. Aun hoy muchos conflictos regionales recientes, como los que se desarrollaron hace unos años en Ruanda y Burundí o actualmente en Sudán o Yemen, estuvieron vinculados a conflictos impulsados por la búsqueda de un mejor acceso a recursos naturales agrícolas.

Similarmente, el comercio agrícola tuvo un papel muy importante en el comercio global hasta mediados del siglo XX, a partir de cuando comenzó a declinar su participación relativa. En la actualidad representa alrededor del 10 % del comercio total y es uno de los temas centrales de discusión y negociación tanto en la OMC como en los acuerdos regionales de libre comercio.

**Gráfico 2: Evolución del comercio total y comercio agrícola global (en miles de millones de USD-CUCI Rev. 3, 1980-2018)**



En la actualidad los intereses geopolíticos vinculados a los alimentos, excluyendo las situaciones de conflictos focalizados de carácter regional, como los ya mencionados, se expresan principalmente en dos ámbitos de acción específicos.

El primero se refiere a los posicionamientos e intereses específicos que se expresan en las relaciones bilaterales que se desarrollan entre dos países. En estas relaciones los países de mayor dimensión económica, y más aún si son activos participantes del comercio agrícola, serán los que definan las condiciones de la relación bilateral en general y del comercio agrícola en particular. Esta relación comercial también incluirá las inversiones que los países de mayor dimensión económica, especialmente si son importadores netos de alimentos, hacen en el sector agroindustrial destinadas a posicionar al país inversor en las cadenas globales y regionales de valor del sector agroindustrial.

El segundo, que es el más importante como expresión de los intereses y posicionamiento de los países en la geopolítica de los alimentos, se manifiesta a través de los posicionamientos y negociaciones en los ámbitos institucionales en los cuales se tratan las relaciones comerciales, principalmente la OMC y los acuerdos regionales de comercio. Esta centralidad de las negociaciones comerciales no es casual. El acceso a los alimentos en forma estable y a precios razonables es un elemento central para garantizar la seguridad alimentaria de la población y, consecuentemente, uno de los principales temas económicos y políticos para casi todos los países del mundo y sus respectivos gobiernos.

Para analizar este ámbito, es útil describir algunos elementos centrales del comercio agrícola mundial para luego identificar las posiciones que dichos países han asumido y las formas en que han expresado sus posiciones y preferencias.

Es importante tener en cuenta que estos posicionamientos han variado a lo largo del tiempo acompañando las ideas y circunstancias dominantes en cada momento de la historia. Por ejemplo, durante las décadas del 90 y la primera de este siglo, hubo una tendencia claramente globalizante y de apertura del mercado, mientras que durante el último quinquenio el comercio agropecuario ha estado dominado por nuevas tendencias nacionalistas y más proteccionistas. Adicionalmente, nuevos temas o tendencias han surgido durante la última década, tales como el cambio climático y la revolución tecnológica asociada al concepto de la agricultura de precisión o agricultura 4.0, que introducen nuevas necesidades y oportunidades en la producción y el comercio y consecuentemente afectan el comportamiento de los países en el comercio internacional.

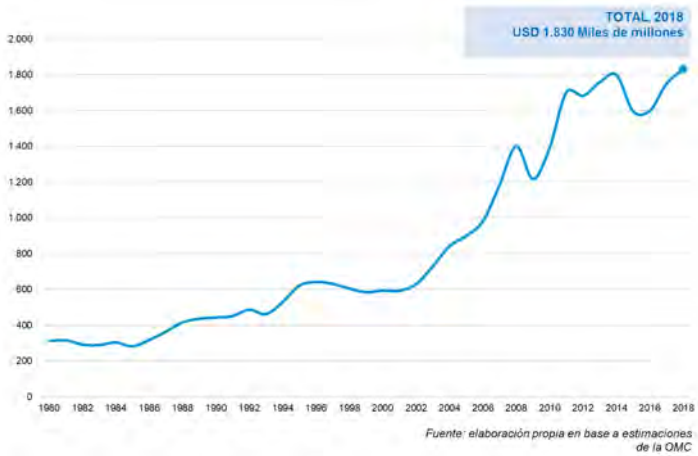
Por otra parte, la reciente pandemia asociada al covid-19 está ocasionando profundos impactos sobre la organización social y económica de los países y ha acentuado las preocupaciones vinculadas al abastecimiento de

alimentos, por lo cual se han generado nuevas iniciativas para la implementación de políticas proteccionistas en la agricultura.

### *El comercio mundial de alimentos*

Tal como puede verse en el gráfico 3, el comercio mundial de alimentos ha aumentado en forma sostenida durante las últimas dos décadas.

**Gráfico 3: Evolución de importaciones agrícolas globales  
(en miles de millones de USD-CUCI Rev. 3, 1980-2018)**



Tres fenómenos han estado detrás de este incremento del comercio:

1. la demanda generada por el crecimiento poblacional y el incremento del ingreso per cápita en algunos países, especialmente en el Asia,

2. los desequilibrios geográficos que existen tanto en relación con la demanda de alimentos como con la capacidad para producirlos, y
3. la creciente apertura comercial y el aumento del comercio logrado al amparo de las regulaciones de la OMC y de una infinidad de acuerdos comerciales de carácter bilateral o regional.

El gráfico 4 muestra los principales flujos comerciales de bienes agroindustriales. Puede verse la complejidad y multiplicidad de canales comerciales en donde resalta la preeminencia del hemisferio americano como proveedor de alimentos, y de Asia, especialmente China y Japón, como destino de dichas exportaciones.

**Gráfico 4: Principales flujos del comercio agroindustrial**



Fuente: <https://bit.ly/2CJCwfr>.

A pesar de que el comercio agroindustrial está bastante concentrado en algunas regiones y países, hay que tener en cuenta que la mayor parte de los países del mundo participan activamente del comercio internacional. Ciento sesenta y cuatro de ellos consideran al comercio internacional

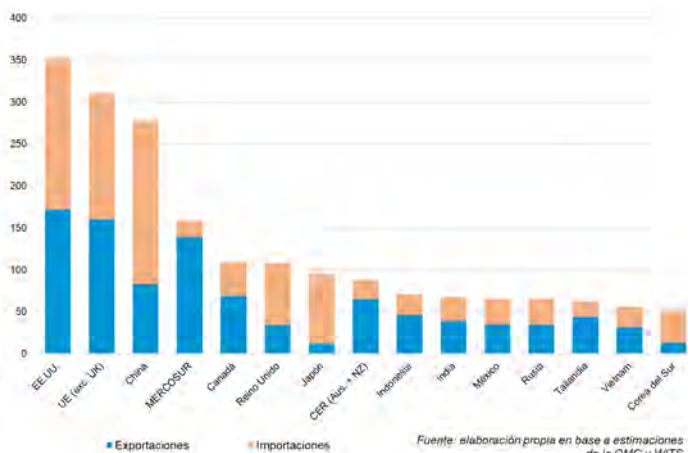
suficientemente importante como para ser miembros de la OMC, que es el organismo internacional en el cual se negocian y acuerdan las reglas multilaterales del comercio. Un número importante de ellos, alrededor de dos tercios de todos los miembros de la OMC, participan activamente en el Comité de Agricultura.

Sin embargo, desde el punto de vista de la participación cuantitativa del comercio agrícola, y tal como se verá en la sección siguiente, un grupo bastante limitado de países representan un muy alto porcentaje del comercio agrícola y son, por lo tanto, quienes deciden tanto las reglas de juego como las tendencias comerciales concretas.

*Los principales países participantes del comercio de los alimentos*

Los principales participantes en el comercio internacional están identificados en el gráfico 5.

**Gráfico 5: Principales participantes del comercio agrícola (en miles de millones de USD-CUCI Rev. 3, 2018)**



Puede verse la enorme importancia de los EE. UU. y la UE tanto como importadores y exportadores de alimentos. Otros países como China, Japón, el Reino Unido pos-Brexit y los países árabes productores de petróleo son importadores relevantes, y el Mercosur, Australia y Nueva Zelanda y Canadá son grandes exportadores de alimentos.

Estos ocho países y grupos de países son los grandes participantes, en términos cuantitativos, del comercio mundial de alimentos y por lo tanto son los principales actores en la geopolítica de los alimentos. Sus posicionamientos se expresan en diversos ámbitos de las relaciones internacionales, incluyendo los acuerdos bilaterales, los acuerdos regionales de libre comercio y la participación en los acuerdos multilaterales de la OMC.

*Caracterización de los países que son simultáneamente grandes importadores y exportadores de alimentos*

EE. UU. y la UE son los principales importadores y exportadores de alimentos y por lo tanto tienen una importancia principal en el comercio internacional y en las negociaciones vinculadas al comercio agrícola. Prueba de ello fue el enorme papel jugado por ambos países en la ronda del GATT y el papel definitorio del acuerdo de Blair House en noviembre del 1992, cuando las negociaciones se habían estancado y EE. UU. y la UE se reunieron y definieron los términos principales de un posible acuerdo, que más tarde fueron aceptados por todos los países en el marco de la Ronda Uruguay del GATT. Unos pocos años más tarde, también tuvieron un papel predominante en la creación de la OMC en enero de 1995.

Un tercer país que puede ser incluido en este grupo de países es India, que ya es un gran importador y exportador de alimentos y que lo será mucho más en un futuro cercano.

*EE. UU.* es el principal actor en el comercio global de alimentos. Sus exportaciones agropecuarias representan alrededor del 35 % del comercio mundial y ha tenido a lo largo de los años una política agresiva en los mercados internacionales.

Por otra parte, el sector agropecuario es una actividad de gran importancia en la economía y más aún en la política de los EE. UU. El voto del Corn Belt es cortejado por todos los políticos y el Farm Bill ha sido siempre un instrumento importante de la política económica y legislativa del país, que ha sido utilizado para proteger a la producción agropecuaria (Illescas, sección II. 1.b). Esto se explica en gran medida por la forma en que se integra el Congreso de los EE. UU. y la fuerte presencia de los senadores que representan estados con una importante producción agrícola. Esto explica por qué los EE. UU., a pesar de tener una agricultura muy competitiva internacionalmente, ha tenido una política agrícola bastante proteccionista a lo largo de la historia (Albertoni y Martínez, sección II. 1.a).

Es importante señalar que la política de protección de la producción agropecuaria ha tenido un cierto grado de variabilidad. Entre los años 2012 y 2016, hubo una evidente liberalización que acompañó un proceso de apertura comercial generalizado. Sin embargo, a partir del año 2016, con la administración Trump, y en parte como consecuencia de la guerra comercial con China, la protección al sector agropecuario ha aumentado de forma significativa. Los pagos directos de 12 mil millones de dólares iniciados en 2018, que exceden lo comprometido en el Farm Bill, fueron extendidos en el año 2019 para compensar las pérdidas de mercado en China. Estos montos de ayuda interna amenazan con superar los límites comprometidos con la OMC (Albertoni y Martínez, sección II.1.).

Desde el punto de vista del posicionamiento en la geopolítica de los alimentos, los EE. UU. han tenido una posición dual. Por un lado, han tenido como objetivo importante proteger su producción agropecuaria de la competencia



externa y, consecuentemente, han implementado políticas defensivas a través de ayudas internas y protección arancelaria. Pero también han tenido una agresiva presencia exportadora en el mercado internacional que se traduce en acuerdos bilaterales y una amplia acción de promoción de sus exportaciones. Esta presencia exportadora ha estado acompañada por posturas públicas aperturistas, como lo sugiere su participación en el Grupo Cairns y también por el uso de sus excedentes agrícolas como instrumento activo de su política exterior. Esto último está ejemplificado en la Ley 480 a través de la cual se entregaba excedentes agrícolas a países en necesidad utilizando la monetización de dichos excedentes para programas de ayuda de diversa índole. Más recientemente, estas ayudas han sido canalizadas a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA), del cual los EE. UU. son el principal contribuyente.

Este posicionamiento dual, con posiciones ofensivas en el comercio exterior y políticas defensivas diseñadas para proteger de la competencia externa a su propia producción agrícola, ha sido consistente a lo largo de los años. Está ilustrado, por ejemplo, por las enormes dificultades que los países del Mercosur han tenido para establecer corrientes exportadoras de productos agropecuarios a los EE. UU. También, de manera aún más explícita, está ilustrado por la inclusión de las exportaciones agropecuarias como un elemento principal de la negociación reciente con China. La imposición a China para que esta compre productos agropecuarios de los EE. UU. en condiciones acordadas fuera de los marcos regulatorios de la OMC es un claro ejemplo de la importancia que los EE. UU. da a las exportaciones de origen agropecuario y su disposición a utilizar su capacidad de negociación para asegurar dicho comercio. Otras dos evidencias de la centralidad del comercio agropecuario para los EE. UU. son: que, en un contexto de menor interés por los TLC regionales, sus prioridades actuales son las negociaciones bilaterales concentradas en Japón, Gran Bretaña y la propia UE, tres socios comerciales que son

importantes importadores de alimentos; y el tradicional desinterés que los EE. UU. han mostrado para progresar en acuerdos bilaterales con los países del Mercosur, y en particular con Argentina y Brasil, que son grandes productores de alimentos a pesar del evidente interés político que dichos tratados podrían tener por ser estos países parte del hemisferio americano.

*La UE* es el segundo mayor participante del comercio agrícola mundial y el principal importador de alimentos por un valor de 150 mil millones de dólares, situación que cambiará como consecuencia de la implementación del Brexit. Su posicionamiento internacional ha tenido un carácter más explícitamente proteccionista anclado en su tradicional Política Agrícola Común (PAC), dirigida a sostener el ingreso de los pobladores rurales, el paisaje rural y la preservación de altos estándares sanitarios y de calidad en beneficio de los consumidores europeos.

En las últimas dos décadas, la UE ha ido modificando, lenta pero consistentemente, sus políticas de apoyos internos directos dirigidas al sostenimiento del precio interno de los productos alimentarios, reemplazándolas por transferencias directas a los productores. Este cambio hacia políticas menos distorsivas con menor impacto sobre la producción y más impacto sobre el ingreso de los productores europeos ha resultado en una menor necesidad de exportar y, por lo tanto, en la posibilidad de tener una política y un posicionamiento menos agresivo en los mercados internacionales. En forma simétrica, también han mantenido la protección arancelaria y aumentado las restricciones a las importaciones a través de medidas no arancelarias vinculadas a cuestiones sanitarias y reglamentaciones técnicas y más recientemente a restricciones vinculadas a cuestiones ambientales. Es decir, un comportamiento geopolítico con un posicionamiento comercial defensivo, más propio de un país importador que regula y controla las importaciones al tiempo que protege su producción nacional.

Un hecho reciente, la implementación del Brexit, modificará la relación entre exportaciones e importaciones agrícolas de la UE a favor de la primera, por lo cual la UE se transformará en un exportador neto de alimentos. Es posible que el Reino Unido y la UE logren un acuerdo comercial conveniente que permitiría que la UE se mantenga como el principal proveedor de alimentos del RU. De todos modos, especialmente si el acuerdo que se logre no sea muy favorable, esta situación podría modificar los intereses geopolíticos de la UE y aumentar sus necesidades de implementar políticas más ofensivas, tanto en las negociaciones comerciales bilaterales, como en las políticas de promoción de exportaciones, para poder colocar sus saldos exportables de alimentos en terceros mercados. En un escenario de este tipo, la UE adoptaría una posición y tendría una participación distinta en la geopolítica de los alimentos, y estaría obligada a implementar un posicionamiento dual que integre tanto políticas ofensivas en el comercio internacional, como defensivas para sostener su importante, pero compleja, estructura de producción agrícola comunitaria. En una situación de exportador neto significativo, necesitará dichas políticas ofensivas para intervenir más agresivamente en el comercio internacional dirigido a asegurar el acceso a los mercados de países importadores y también para posicionarse en las cadenas de valor agroindustriales.

Por otra parte, en este contexto la aprobación y posterior implementación del Acuerdo Mercosur-UE podría encontrar obstáculos adicionales a los que ya se enfrenta debido a la resistencia por parte de ciertos intereses agrarios dentro de la UE. También y como consecuencia de esta nueva disponibilidad de bienes exportables, la UE hará mayores esfuerzos y tendrá una actitud más agresiva para penetrar en el mercado de alimentos del Mercosur, especialmente en algunos productos procesados de alta calidad, como los lácteos y los vinos.

La India es el tercer país en importancia desde el punto de vista de su participación en el comercio agroindustrial. Actualmente tiene un pequeño saldo favorable en el comercio de productos agroindustriales, pero las proyecciones señalan que en pocos años se convertirá en un importante importador neto de alimentos. Se proyecta que el incremento de la demanda de alimentos se profundizará rápidamente en respuesta al aumento esperado del consumo como consecuencia del rápido crecimiento económico y el fuerte aumento de la clase media.

Esta demanda no podrá ser abastecida por la producción nacional dada la escasez de recursos naturales con relación al rápido incremento poblacional, que en pocos años llevará a la India a ser el país más poblado del mundo. Este inminente desequilibrio entre oferta y demanda de alimentos, sumado a una histórica situación de subalimentación de las clases más pobres y de ocasionales hambrunas, que han ocurrido a lo largo de la historia como consecuencia de desastres climáticos, ha consolidado una preocupación generalizada, tanto en la población como en los gobiernos, por asegurar el acceso a los alimentos.

Como consecuencia de esta preocupación, la India dedica ingentes recursos para apoyar la producción nacional, ha implementado políticas comerciales proteccionistas muy defensivas y ha tenido una activa y en general negativa participación en las negociaciones multilaterales en la OMC. Un ejemplo de ello es la posición obstruccionista que India mantuvo en las recientes negociaciones sobre reservas públicas de alimentos.

Sin embargo, debido a su histórica política de “no alineación” y a su consecuente relativo aislamiento internacional, es difícil imaginar que la India pueda tener un papel central o de liderazgo en las negociaciones internacionales o en posibles acuerdos regionales. Es razonable esperar que su posicionamiento internacional en el tema de los alimentos continúe siendo de carácter oportunista, defendiendo su capacidad para proteger e impulsar todo lo posible su

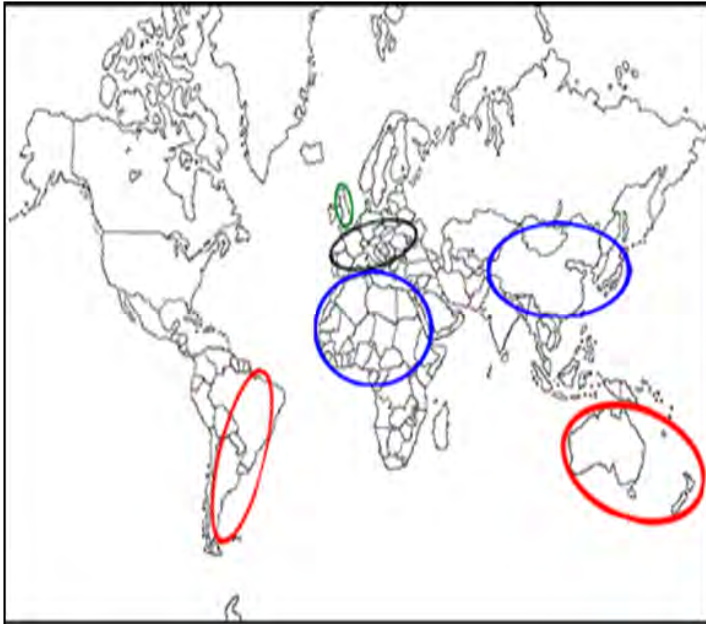
producción nacional y participando en el mercado, tanto en su papel como comprador como en el de vendedor, con una estrategia que privilegie las oportunidades comerciales de corto plazo. También es posible que, en la medida que se convierta en un importador neto significativo, sus preocupaciones por asegurar un acceso seguro, eficaz y a precios estables aumenten sustancialmente y su posicionamiento internacional incluya políticas comerciales y de inversión dirigidas a consolidar y asegurar su capacidad de importación de alimentos de terceros países, incluyendo el posicionamiento en algunas cadenas globales agroalimentarias.

*Los países que son grandes importadores o grandes exportadores netos de alimentos*

La sección anterior describe los intereses y posibles posicionamientos geopolíticos en el tema de los alimentos de los tres países que, por el volumen de sus importaciones y exportaciones, son los principales participantes del comercio internacional de alimentos. Sin embargo, ninguno de ellos es un importador o exportador neto de alimentos, con la parcial excepción de la UE, que se convertirá en un exportador neto después de la plena implementación del Brexit.

El gráfico 6 muestra las regiones del mundo que son grandes importadores o exportadores de alimentos. Puede verse que dos regiones son las grandes importadoras de alimentos: Asia, dominada por China y Japón, y, en segundo lugar, el norte de África y algunos países árabes como Arabia Saudita y Egipto. En ambos casos las necesidades de importar alimentos son el resultado de la enorme concentración de la población, sumada a una creciente afluencia económica, las que resultaron en un rápido aumento del consumo de alimentos. Adicionalmente, después del Brexit, el Reino Unido será un importante importador neto de alimentos.

**Gráfico 6: Principales regiones exportadoras e importadoras netas de alimentos actuales y futuras**



Fuente: elaboración propia.

El gráfico 6 también muestra dos regiones, el Mercosur y Australia y Nueva Zelanda como las dos principales regiones que son exportadoras netas de alimentos, a las que se unirá la UE después de la implementación del Brexit.

Los países que son importadores netos de alimentos tienen una vulnerabilidad importante. Deben asegurarse, a través de las importaciones, suministros externos que les garanticen a todos sus habitantes un acceso estable y a precios razonables de los alimentos necesarios. Este requerimiento se hace más difícil de cumplir y puede convertirse en un grave problema de estado en situaciones de conflicto abierto y también en situaciones de crisis originadas en

otras causas, como podría ser la pandemia del covid-19. Esto hace que las políticas comerciales vinculadas a los alimentos tengan, en estos países, un elemento de seguridad nacional que no lo tienen en países de condiciones más cercanas al autoabastecimiento.

A diferencia de los importadores netos, para los países que son fuertes exportadores netos de alimentos, dichas exportaciones tienen una importancia macroeconómica especial. Las exportaciones agrícolas son, en estos países, una fuente importante de actividad económica y la base del equilibrio de la cuenta corriente. Por lo tanto, asegurar el acceso a los mercados internacionales de forma estable y con precios remunerativos es un elemento central de la política económica y del posicionamiento internacional.

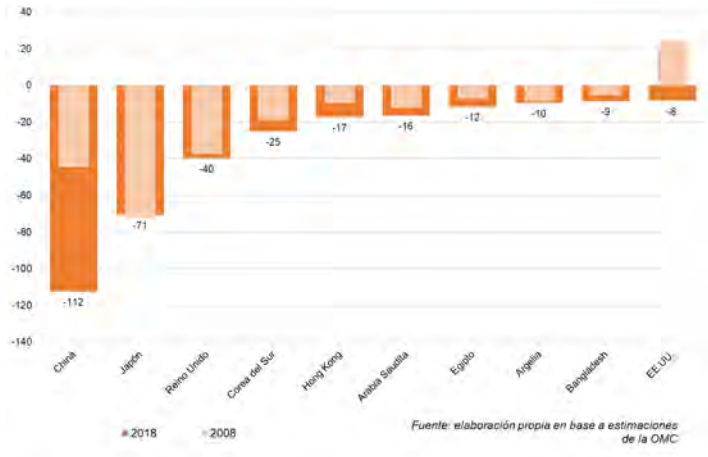
Consecuentemente, estos países que son grandes importadores netos o grandes exportadores netos de alimentos son participantes importantes, activos y muchas veces determinantes de los resultados de las negociaciones internacionales. Para entender la forma en que estos países se posicionan en los temas internacionales con relación al comercio de alimentos, es conveniente verlos en su papel ya sea de importadores o de exportadores netos. Esta condición es la que mejor define sus intereses económicos reales y consecuentemente su perfil negociador en el ámbito internacional.

La presencia y participación de estos países en el contexto de la geopolítica de los alimentos se manifiesta en dos ámbitos principales: los ámbitos institucionales del multilateralismo, es decir, la OMC y los TLC regionales, y relaciones bilaterales que se expresan en los TLC bilaterales y las acciones comerciales en sí mismas.

#### *Caracterización de los grandes importadores netos*

El gráfico 7 presenta los principales países importadores de alimentos en orden de importancia relativa.

**Gráfico 7: Principales 10 importadores netos de productos agrícolas (en miles de millones de USD-CUCI Rev. 3, 2018)**



Puede verse la enorme importancia de Japón, China, los países árabes del Golfo Pérsico –en menor medida– y el Reino Unido –ahora pos-Brexit– como países importadores netos de alimentos. Para estos países el comercio alimentario y especialmente la certeza de tener acceso a los alimentos en forma estable y segura es un tema de seguridad nacional y, por lo tanto, de alta jerarquía política. La dimensión de las importaciones netas de estos países tiene un peso especial en determinar el equilibrio mundial en cuanto al abastecimiento de alimentos. Cada uno de ellos ha tenido una presencia particular en el comercio mundial y ha desarrollado políticas y posicionamientos particulares para asegurarse el abastecimiento de alimentos en el largo plazo.

China es actualmente el primer importador neto de alimentos del mundo. Su preeminencia como importador neto es un hecho relativamente reciente y es el resultado de la enorme expansión de demanda que el país comenzó a tener a partir de comienzos de este siglo. En el gráfico 5 puede verse que en los diez años transcurridos entre el 2008



y el 2018 sus importaciones netas de alimentos pasaron de ser alrededor de 40 mil millones a alrededor de los 70 mil millones de dólares.

China ha tenido a lo largo de su historia una política que busca un alto grado de autoabastecimiento. Este objetivo de política ha estado expresado en diferentes documentos oficiales y ha sido un aspecto medular de la política agraria de China. No obstante esta intencionalidad política, alimentada por la historia del país y las crueles experiencias de hambrunas y desabastecimiento alimentario que el país ha sufrido a lo largo de la historia, las dificultades para lograrlo se han ido imponiendo en el pensamiento de la dirigencia política.

La rápida expansión de la demanda de alimentos, especialmente en las últimas tres décadas como consecuencia del extraordinario crecimiento económico y distribución del ingreso logrado por China, ha resultado en un muy alto aumento del consumo de alimentos, tanto en cantidad como calidad. Esto ha convertido al autoabastecimiento de alimentos en un objetivo inalcanzable a pesar de las políticas de apoyo al sector productivo. En la sección II. 2. se muestra el muy significativo aumento de las ayudas internas, que pasaron de ser de aproximadamente 50 mil millones de dólares anuales en el 2008 a 250 mil millones anuales en el periodo 2015-2018, más del doble de lo que desembolsaron tanto los EE. UU. como la UE durante el mismo período.

La razón principal de esta imposibilidad es que China tiene muy pocos recursos naturales para hacer frente a esta creciente demanda de alimentos (ver Díaz-Bonilla, sección II. 3.b) y, por lo tanto, ha tenido que modificar este objetivo extremo y diseñar una estrategia sustancialmente distinta.

Tal como señalan Pierini *et al.* en la sección II. 2., estos cambios se han venido plasmando en los sucesivos Planes Quinquenales y muy especialmente tanto en el referido al periodo 2016-2020, como en el Documento Central de Políticas n.º 1 publicado anualmente todos los febreros

por el Comité Central del Partido y el Consejo de Estado, que desde el año 2004 se refiere a la cuestión agrícola. El tratamiento que se le da a la agricultura en estos documentos demuestra la importancia y máxima prioridad que el gobierno le asigna a la cuestión agraria. El Documento de Políticas n.º 1 publicado en el año 2016 establece “confiar en los mercados y recursos nacionales e internacionales para alcanzar la seguridad alimentaria en granos”.

Consecuentemente, el gobierno de China ha ido abandonando progresivamente la idea de la autosuficiencia alimentaria, especialmente en granos, para implementar un conjunto de políticas para la agricultura que aseguren la independencia nacional para el aprovisionamiento de los alimentos necesarios, incluyendo una creciente apertura a las importaciones<sup>14</sup>.

Como consecuencia de esta apertura de las importaciones, la tasa de autosuficiencia en granos cae de un 94 % en 2015/2016 al 84 % en 2019/2020 (ver sección II. 3.), de forma que dio lugar a una rápida expansión de las importaciones por parte de China, lo cual la ha convertido en el primer importador neto de alimentos.

Frente a estas crecientes necesidades, China está implementando una agresiva política de abastecimiento de alimentos que tiene cuatro ejes principales:

- políticas de apoyo a la producción nacional, que incluyen precios mínimos al productor, altos *stocks*, etc.,
- un importante esfuerzo dirigido a la modernización de la producción con el uso de alta tecnología, especialmente en el mejoramiento genético y las prácticas agronómicas,

---

<sup>14</sup> Rodríguez y Rodríguez, M. T., “Autosuficiencia alimentaria en China”, en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 41, n.º 162, México, julio-septiembre de 2010.

- una sofisticada política comercial tanto en relación con la política tarifaria y el uso de barreras para arancelarias, en particular de carácter sanitario, como en relación con una agresiva política para el establecimiento de acuerdos comerciales, y
- una agresiva política de inversiones en países productores que buscan posicionarse en las cadenas globales agroalimentarias.

Esta política ha sido especialmente importante en los países del Mercosur, y un ejemplo de ello es la compra de las compañías comercializadoras de granos Nidera y Noble, que ahora, bajo el nombre de COFCOS, es la principal exportadora de cereales en la Argentina.

Esta política alimentaria integral y agresiva muestra la preocupación de China para asegurar su abastecimiento alimentario frente a situaciones en las cuales la incertidumbre del mercado internacional las pueda poner en duda. También explica el acercamiento político y el establecimiento de alianzas comerciales con los principales países exportadores netos de alimentos, que son a su vez sus principales proveedores de productos agrícolas. Esto ha sido especialmente notable con relación al Mercosur, que provee el 27 % de las importaciones chinas de productos agroindustriales, y a Australia, que provee el 7 %.

Por otra parte, el segundo proveedor de alimentos a China son los EE. UU., que aportan el 17 % de sus importaciones totales agroindustriales. Dada esta alta dependencia alimentaria de las importaciones provenientes de los EE. UU., llama la atención que China eligiera a las importaciones agrícolas como un arma defensiva en el conflicto que tiene con EE. UU. por la supremacía mundial. Si bien las restricciones a las importaciones impuestas por China a las exportaciones agrícolas tienen un impacto económico y más aún político sobre los EE. UU., también tienen un impacto potencialmente importante y negativo sobre el abastecimiento alimentario de China. Si bien China se

ha protegido aumentando las importaciones desde Brasil y parcialmente de Argentina, esto ha introducido una inestabilidad en el mercado poco favorable a los países que son importadores netos de alimentos. Estas consecuencias negativas son especialmente importantes en China por su condición de principal importador neto de alimentos y también por la enorme sensibilidad política que el abastecimiento alimentario tiene en China.

Estas necesidades de China probablemente explican por qué las restricciones a las importaciones agropecuarias fueron una de las principales concesiones otorgadas en la primera etapa del acuerdo parcial que lograron recientemente los dos países y el movimiento hacia la normalización del comercio alimentario entre ellos. Es también una ilustración de la importancia que China le da al acceso seguro y estable a la enorme cantidad de alimentos que necesita. En este sentido, China es muy vulnerable y necesita establecer y mantener buenas relaciones comerciales con los principales exportadores netos que son los únicos que tienen saldos exportables actuales para satisfacer la creciente demanda de alimentos por parte de China.

Desde esta perspectiva, es importante señalar que, aparte de EE. UU. y Canadá, los países que están mejor posicionados para aumentar las exportaciones de alimentos a precios razonables y acompañar la creciente demanda de alimentos por parte de China son los del Mercosur, Australia y Nueva Zelanda, y en el futuro mediano algunos países del este europeo, y unos pocos países de África. En este sentido, es razonable suponer que, frente a la expectativa de un conflicto de larga duración con los EE. UU., motorizado por la manifiesta rivalidad global, China hará esfuerzos especiales para vincularse comercialmente con los países del Mercosur, Australia y Nueva Zelanda y algunos países de África que tienen potencial agrícola. Este elemento estratégico está ilustrado por las ofertas para establecer acuerdos comerciales que China le ha hecho a los países del Mercosur.

*Japón* fue el primer importador neto de alimentos hasta hace unos pocos años, cuando fue sobrepasado por China. A pesar de su alta dependencia de las importaciones agroindustriales, su política agrícola ha sido extraordinariamente proteccionista y ostenta los más altos niveles de protección arancelaria en algunos productos de importancia como el arroz. A pesar de estos niveles de protección y apoyo a la producción y debido a sus muy escasos recursos naturales agrícolas, Japón requiere importar una amplia gama de alimentos, que incluye cereales como el maíz y el trigo, oleaginosas, carnes, y productos pesqueros.

Esta alta vulnerabilidad externa ha resultado en que las crisis alimentarias sufridas por el país a lo largo de la historia sean de origen externo, lo cual ha marcado fuertemente su política comercial en relación con los alimentos. Estas políticas se vieron fortalecidas a fines de los 90, cuando Japón incluyó formalmente la temática de la seguridad alimentaria en la agenda estratégica del país (ver Polski y Pena, sección II. 6.).

A pesar de sus esfuerzos para fortalecer la producción de alimentos, a través de importantes ayudas internas, Japón no ha logrado mejorar sus niveles de autoabastecimiento, que son hoy del 37 %. Esto ha obligado al país a desarrollar una estrategia de importaciones que ha estado basada en una relación especial con los EE. UU., su principal proveedor de alimentos, y más recientemente con Canadá, Australia y, en menor medida, China y Tailandia, que son también proveedoras de alimentos a Japón.

Adicionalmente a su estrategia de importaciones de alimentos, ya en la década del 70 y más intensamente en la del 90, Japón comenzó a complementar dicha estrategia con un fuerte posicionamiento a nivel global en las cadenas globales de valor agrícolas. Ejemplos de ello son proyectos desarrollados en Tailandia e Indonesia, y más recientemente en Vietnam y Myanmar, para producir y exportar a Japón

cereales y otros productos con un mayor nivel de procesamiento, incluyendo carnes, y los grandes proyectos para producir soja y maíz en el Cerrado de Brasil.

Durante los últimos diez años, las inversiones internacionales de Japón en el sector alimentario casi se duplicaron, aunque siguen siendo un porcentaje menor de sus inversiones internacionales totales. Dichas inversiones tuvieron dos cambios cualitativos importantes. Por un lado, se concentraron en la producción de alimentos manufacturados y, por el otro, estuvieron concentradas en la UE y América del Norte.

Estos elementos centrales de la estrategia agroalimentaria seguida por Japón sugieren una respuesta sofisticada a su gran preocupación con respecto a asegurar un acceso seguro y estable de alimentos con atributos de alta calidad e inocuidad. En adición a la firma de tratados de libre comercio (TLC) con un número de países, la estrategia parecería estar basada en dos pilares principales:

- la firma de acuerdos de complementación económica (EPA) para establecer lazos comerciales preferenciales y sólidos con países que tienen los atributos de ser importantes exportadores de bienes agrícolas, cierta confiabilidad comercial y una buena reputación en cuanto a la inocuidad de los alimentos, y
- asegurarse una posición en algunas cadenas globales agroindustriales a través de inversiones en la producción primaria de *commodities* esenciales y en productos con alto valor agregado en industrias de punta de países con los atributos ya señalados. Es decir, su posicionamiento en la geopolítica está dominado por una clara estrategia dirigida a asegurar el acceso a los alimentos bajo ciertas condiciones de confiabilidad e inocuidad.

Esta estrategia se ha apoyado hasta el momento en los acuerdos firmados en el año 2019 con EE. UU. y la UE. En el futuro Japón necesitará expandir las fuentes de

aprovisionamiento, para lo cual deberá seleccionar países con grandes capacidades exportadoras y brindar las condiciones cualitativas mencionadas. Dos posibles corolarios a esta estrategia por parte de Japón serían: la firma de acuerdos bilaterales muy abarcadores que excedan ciertas normativas de la OMC con un número muy limitado de países que cumplen ciertas condiciones productivas y comerciales, y la exclusión, al menos parcial, de terceros países a los cuales Japón considera que no cumplen con las condiciones deseadas.

*Reino Unido*, por ser miembro pleno de la UE, no tenía hasta ahora posicionamientos propios en la geopolítica de los alimentos. Sus políticas, esencialmente aperturistas y promercado, quedaban subsumidas en las posiciones institucionales más proteccionistas sostenidas por la UE. A partir de la implementación del Brexit, el Reino Unido surgirá como un nuevo protagonista en el comercio internacional agrícola.

El Reino Unido es un importante importador neto de alimentos. Hasta ahora este déficit de producción con relación al consumo es provisto en el orden del 70 % por países que son miembros de la UE que aprovechan las condiciones comerciales que gozan los miembros de la UE para el comercio intrarregional. Los niveles de protección arancelaria de la UE son muy altos, van desde casi el 70 % para las carnes hasta el 11,80 % para el cacao, y han servido como una importante barrera arancelaria para otros exportadores de alimentos (ver Nogués, sección II. 6.). Una vez implementado el Brexit, el Reino Unido se convertirá en un mercado de alimentos importante en el cual los exportadores de alimentos como el Mercosur, EE. UU. y otros grandes productores de alimentos como Oceanía y también, progresivamente, Ucrania y otros países del este europeo competirán con la UE en las nuevas condiciones comerciales que se creen.

El Reino Unido tendrá, en relación con su abastecimiento alimentario, cuatro caminos que podrá transitar en paralelo:

- a. lograr un acuerdo comercial con la UE en el cual se mantengan ya sea las condiciones actuales, o condiciones muy similares, de tal manera que los flujos comerciales no se vean mayormente afectados,
- b. lograr un acuerdo bilateral beneficioso con los EE. UU., que se transformaría en un importante abastecedor de alimentos,
- c. reconstruir algunos aspectos del Commonwealth y darle cabida, en condiciones preferenciales, a las exportaciones de alimentos de Australia y Nueva Zelanda, y
- d. construir relaciones comerciales con terceros países, especialmente grandes exportadores netos, como el Mercosur o el este Europeo.

Es posible que los dos primeros caminos sean, en definitiva, los predominantes. Tanto la existencia de una logística comercial altamente desarrollada con la UE, como lo que hoy parece un inminente acuerdo con los EE. UU., en el cual estos obtendrían condiciones comerciales ventajosas para el comercio agrícola, son antecedentes y realidades concretas que influenciarán el camino a seguir.

Si esto ocurriera, el abastecimiento alimentario estaría garantizado y el Reino Unido no necesitaría desplegar una estrategia específica para asegurar su acceso a los alimentos importados que necesita. Esto también significa que no será un actor importante en la geopolítica de los alimentos más allá de su tradicional apoyo al libre comercio.

Otros importadores netos relevantes son Corea, Hong Kong y Arabia Saudita, países que disponen de escasos recursos naturales agrícolas y que consecuentemente aumentarán progresivamente su participación en el comercio internacional agroalimentario. Sin embargo, hasta el

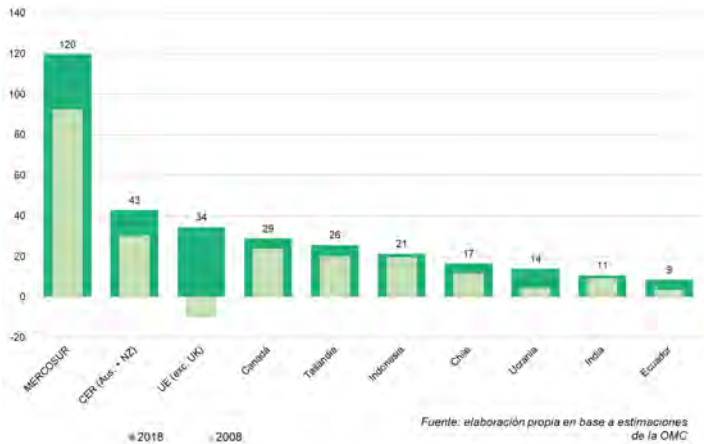


momento han tenido poca participación en las negociaciones internacionales y relativamente poco peso en la geopolítica de los alimentos.

### *Caracterización de los grandes exportadores netos*

En el gráfico 8 puede verse que más del 70 % de las exportaciones netas de alimentos están en manos de unos pocos países, principalmente los del Mercosur –del cual Brasil es el 60 % del total–, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Tailandia y algunos otros exportadores netos de menor relevancia.

**Gráfico 8: principales exportadores netos de productos agrícolas (en miles de millones de USD-CUCI Rev. 3, 2018)**



Es importante notar la enorme presencia del Mercosur y además el notable crecimiento de sus exportaciones en el periodo 2008-2018, solo comparable con el de Australia y Nueva Zelanda, y la aparición, después del Brexit, de la UE como el tercer exportador neto de alimentos.

Para este grupo de países, los alimentos son una parte importante de las exportaciones totales, y, por lo tanto, los precios internacionales, la estabilidad de mercados y el acceso a los principales mercados importadores tienen una significativa importancia macroeconómica. Sus posturas internacionales están fuertemente influidas por las necesidades y condiciones del comercio agrícola y su política internacional comercial está dirigida a la apertura de mercados en los países importadores de alimentos.

El *Mercosur* es el principal exportador neto de alimentos. En estos cuatro países las exportaciones agroindustriales representan una parte fundamental de sus exportaciones totales, yendo desde alrededor del 70 % en Paraguay hasta alrededor del 40 % en Brasil. En todos los casos, son un elemento definitorio de la balanza comercial de los cuatro países y un aporte importante a la seguridad alimentaria global.

A pesar de esta gran importancia económica de la producción agroindustrial para los cuatro países y la potencial influencia que estos países pueden tener en los mercados internacionales, el *Mercosur* no ha tenido una estrategia clara y perdurable en relación con su participación en el comercio internacional. Esta participación puede ser evaluada en tres dimensiones interrelacionadas: las acciones que se toman en el ámbito del comercio bilateral, la participación en acuerdos de libre comercio, y la presencia y participación en la OMC.

El comercio bilateral ha estado en manos de cada uno de los cuatro países en forma independiente, aunque limitado por la regulaciones y obligaciones que los países tienen por ser miembros del *Mercosur*. Las estrategias e intensidad de las acciones de cada uno de los cuatro países han sido diferentes entre sí y han variado a lo largo del tiempo bajo la influencia de las percepciones políticas de cada uno de sus distintos gobiernos. Paraguay y, más aún, Uruguay han tenido una política bastante consistente en cuanto al apoyo y promoción de la producción agropecuaria

y las exportaciones agroindustriales. Brasil y sobre todo Argentina han tenido políticas cambiantes con respecto a las exportaciones agroindustriales a lo largo de la historia, incluyendo, en el caso argentino, el uso de políticas restrictivas como los derechos de exportación. Sin embargo, desde principios de siglo Brasil ha cambiado esta postura y está implementando una política agresiva y muy exitosa de promoción de las exportaciones agroindustriales, y se ha convertido en el principal exportador mundial de carne bovina, carne aviar y soja.

En cuanto a la firma de acuerdos de libre comercio (TLC), los cuatro países están restringidos por su pertenencia al Mercosur, que impide la firma de acuerdos comerciales de carácter individual. Esto ha resultado en que los países no hayan formado acuerdos comerciales en forma individual, y el Mercosur ha tenido dificultades políticas para hacerlo. A pesar de ello, hasta el año 2019 se habían firmado los siguientes acuerdos comerciales: un acuerdo marco con México, cinco acuerdos de libre comercio y tres acuerdos de complementación económica.

El 2019 ha sido un año bisagra en este sentido, y el Mercosur ha logrado dos acuerdos comerciales de gran trascendencia política y económica con la UE, después de 20 años de negociaciones, y con el EFTA, que están cumpliendo requerimientos técnicos y jurídicos para su firma. Adicionalmente, están en proceso de negociación once acuerdos bilaterales y regionales, entre los cuales se destacan los iniciados con Canadá, Corea, Israel, India, Libia y Singapur. Tanto la firma de los acuerdos con la UE y el EFTA, como las otras negociaciones en curso podrían ser afectadas por la pandemia del covid-19 y sus impactos sobre el humor político y las nuevas tendencias que puedan surgir con relación al comercio internacional.

En cuanto a la participación y presencia de los países del Mercosur en el ámbito de las negociaciones multilaterales, estas han sido significativas, pero de impacto limitado. Los cuatro países tuvieron un papel significativo en

las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, especialmente Uruguay como país anfitrión, y fueron miembros fundadores y muy activos, especialmente Argentina, en el grupo Cairns, agrupación que tuvo su momento de relevancia, pero que tiene ahora una escasa significación.

Por otra parte, el papel de los cuatro países en la OMC ha sido de una significativa presencia y han participado activamente en los trabajos de la organización, pero su impacto ha sido limitado. Esto es consecuencia, al menos en parte, de la falta de coordinación entre los cuatro países, que no siempre han actuado como un bloque con posiciones y acciones homogéneas.

Esta relativa debilidad de la presencia e influencia de los países del Mercosur en el ámbito de las negociaciones internacionales referidas al comercio agroindustrial llama la atención dada la gran importancia de la región como el principal exportador neto de alimentos. Tal vez, la explicación principal ha sido, por un lado, la falta de continuidad de las propias políticas nacionales referidas a la producción y comercio agroindustrial, especialmente en Argentina, y, por otro, la incapacidad de los cuatro países para definir e implementar una estrategia común de presencia internacional. Esta falencia es particularmente notable dado que la de los alimentos es un área del comercio internacional en la cual juntos son una potencia mundial con capacidad de incidir tanto en los mercados internacionales como en la seguridad alimentaria global.

*Australia y Nueva Zelanda* han tenido, durante los últimos 20 años, un rápido crecimiento económico apoyado en una economía abierta y altas exportaciones con relación al PBI, en las cuales la agroindustria tiene un papel muy importante. En los últimos años ambos países, pero especialmente Australia, han establecido fuertes vínculos económicos con China, y sus exportaciones a China son el 26 % de las exportaciones totales del país.

Como puede verse en el gráfico 7, Australia y Nueva Zelanda tomados en forma conjunta son la segunda potencia exportadora neta del mundo. Históricamente, y más definidamente después de fines de la década del 70, han tenido una estrategia de apertura comercial apoyada en el sector más competitivo de su economía, la agricultura, y, en el caso de Australia, también la minería. Asimismo, han sido consistentes defensores de la apertura comercial y la globalización y han participado activamente en las negociaciones agrícolas en el contexto de la OMC.

Sin embargo, la escasa dimensión económica de ambos países en el contexto mundial limita su impacto e influencia en las tendencias del comercio internacional agrícola y la geopolítica de los alimentos. Esta situación se ha agravado en años recientes por la concentración de sus exportaciones agroindustriales en el Asia y especialmente en China, lo cual les ha quitado presencia y relevancia en otros mercados internacionales. No obstante ello, la consistencia de sus posiciones, la capacidad técnica que los dos países despliegan en su presencia internacional, y su compromiso y activismo los han convertido, al igual que Canadá –con quien comparten un posicionamiento internacional similar– en importantes actores de las negociaciones internacionales.

Australia tiene una posición dual y difícil en la geopolítica global. Está fuertemente vinculada comercialmente y en cuanto a inversiones transnacionales con China, pero tiene un acuerdo militar con los EE. UU. que garantiza la mutua defensa frente a potenciales agresiones de terceros países, y es parte activa de la estrategia del Indopacífico diseñada como un mecanismo regional para la contención de China y su política expansionista en la región.

Esta situación limita, hace muy compleja y obliga a una mayor cautela por parte de Australia en relación con su posible participación en las grandes definiciones de la geopolítica de los alimentos. Un ejemplo muy reciente de su vulnerabilidad frente a China está dado por la reacción retaliativa estrictamente comercial que China adoptó como

respuesta a la fuerte intervención de Australia en favor de que se investigue el papel del gobierno chino y del Estado de Wuhan en la aparición del covid-19 a fines del año 2019. China amenazó con imponer restricciones arancelarias importantes a una serie de productos australianos y quitó las habilitaciones a cuatro frigoríficos de Australia.

*Canadá* es actualmente el cuarto exportador neto de alimentos y ha sido un activo participante en las actividades de la OMC, pero no en cuanto a su participación en acuerdos regionales. Su integración económica con los EE. UU. a través del NAFTA y más recientemente del T-MEC ha sido el elemento dominante de su estrategia de integración regional y ha resultado en que una proporción muy importante de sus exportaciones agrícolas estén dirigidas a los EE. UU.

Por otra parte, sus exportaciones agrícolas están concentradas en unos pocos productos, principalmente trigo, arvejas, canola y lácteos.

Si bien es miembro del Grupo Cairns y ha defendido consistentemente el libre mercado, su política agraria y comercial ha incorporado tanto elementos defensivos con respecto a su producción interna, como ofensivos en relación con los mercados externos.

Su fuerte dependencia de los mercados de los EE. UU. y de México a través del T-MEC le ha quitado necesidad y urgencia a la búsqueda activa de nuevos mercados para sus exportaciones agrícolas, y consecuentemente su participación en la geopolítica de los alimentos ha sido menor excepto en cuanto a sus activas intervenciones en las negociaciones de la OMC y en la defensa del multilateralismo.

Algunos otros exportadores netos relevantes son Tailandia, Indonesia, Chile y potencialmente Ucrania. Estos países tienen perfiles exportadores muy diversos, y consecuentemente su presencia y participación en el comercio internacional y las negociaciones agrícolas han sido también distintas y relativamente poco influyentes.

## Algunas reflexiones sobre la posible evolución de la geopolítica y el comercio de los alimentos

### *Posicionamientos de los grupos de países*

La geopolítica de los alimentos está, por lo menos en parte, determinada por los grandes intereses geopolíticos de los países dominantes en el ámbito global. Sin embargo, para entender la posible evolución del comercio y las negociaciones comerciales referidas al sector agrícola, es necesario identificar y entender los intereses geopolíticos específicos de los países que son los principales participantes en el comercio agrícola.

En este sentido, es necesario enfatizar que el comercio de productos agroalimentarios ha tenido históricamente una considerable importancia y representó hasta el año 1980 alrededor del 15 % del comercio mundial (ver el gráfico 3). Por otra parte, este porcentaje hubiera sido seguramente mucho más significativo si el comercio agrícola no hubiera sido el sector que ha tenido, en el comercio internacional, más trabas y políticas explícitas de protección de los mercados internos. Esta característica del comercio agrícola está vinculada a la importancia estratégica de la producción nacional de alimentos y a los objetivos de política nacional dirigidos a proteger estructuras productivas que en muchos países están asociadas con temas vinculados a la identidad cultural.

El análisis de las condiciones productivas y comerciales de los principales países que actúan en el comercio internacional agrícola, realizado en secciones anteriores, sugiere que estas determinan intereses y objetivos geopolíticos en el área de los alimentos que a su vez condicionan tres tipos de comportamiento explicitados en estrategias y políticas comerciales muy diferenciadas, que podrían identificarse como: ofensivas, defensivas y proacceso a los alimentos.

Los tres países seleccionados por ser importantes importadores y exportadores, EE. UU., UE y la India, no tienen intereses idénticos y han definido estrategias de inserción internacional distintas y, consecuentemente, implementado políticas diferentes. Por un lado, los EE. UU. han tenido una estrategia sólida y han implementado políticas ofensivas y defensivas claras y vigorosas. Por el otro, el posicionamiento de la UE estuvo dominado por sus políticas defensivas y de alta protección a sus pobladores rurales. Aunque esta seguramente se modificará en el periodo pos-Brexit a una estrategia más equilibrada y que utilice políticas tanto ofensivas como defensivas. Más aún, es posible que, pos-Brexit, en la medida que la UE se convierta en un exportador neto de alimentos, su relación con los EE. UU. viere hacia una posición de competidor directo en los mercados de terceros países. Por lo tanto, no habrá una base objetiva para que se establezcan alianzas de largo plazo en este campo de la actividad comercial.

Por último, la India ha tenido una política predominantemente defensiva que seguramente se transformará en una mucho más enfocada en garantizar el acceso a los alimentos a medida que se convierta en un importador neto.

Los principales países importadores netos de alimentos, China, Japón y, en cierta forma, también Corea, han tenido dos objetivos principales. Por un lado, han implementado políticas defensivas para proteger sus propias producciones. Estas políticas han buscado aumentar su capacidad productiva y, por lo tanto, el autoabastecimiento alimentario, como lo muestran los planes estratégicos de China y también por razones culturales como es el caso de Japón y Corea del Sur, que tienen políticas muy definidas y muy bien financiadas para sostener la vida rural.

Sin embargo, estos tres países, y en particular China y Japón, también han tenido una clara estrategia dirigida a asegurarse el acceso a los bienes agroalimentarios que necesitan. Tal como se describió más arriba, esta estrategia ha estado basada en dos elementos principales:



1. la búsqueda de acuerdos comerciales tanto bilaterales como regionales que los vinculen con los países que son grandes exportadores netos de alimentos, y
2. inversiones dirigidas a posicionarse en la cadena global de valor del sector agroindustrial.

Los principales países exportadores netos de alimentos, los del Mercosur y Australia y Nueva Zelanda, han implementado, en forma consistente y agresiva, políticas ofensivas para aumentar sus exportaciones agroalimentarias que son la base de sus exportaciones totales y, por lo tanto, un importante instrumento para lograr el equilibrio tanto de su balanza de pagos, como de otras variables macroeconómicas. El éxito de estas políticas ha sido variable a lo largo del tiempo, no obstante lo cual su posicionamiento exportador a nivel mundial ha sido muy relevante durante los últimos 20 años, ya que ampliaron sus exportaciones a los principales importadores netos y aumentaron el número de mercados en los cuales participan, aun cuando su política interna y externa han sido bastante disímiles.

*Los ámbitos institucionales en los que se expresan los intereses y posicionamientos geopolíticos de los principales países*

Los intereses y necesidades de los países que son los principales actores en el comercio internacional se traducen en acciones y posicionamientos en la geopolítica de los alimentos. Estos posicionamientos se expresan en tres ámbitos principales de las relaciones comerciales internacionales. El ámbito en el cual los posicionamientos geopolíticos de los países se manifiestan de manera consistente y con mayor transparencia es en las negociaciones multilaterales y en especial el funcionamiento de la OMC. También, aunque en forma a veces menos consistente u obvia, en la participación que tienen en los acuerdos regionales de libre comercio y en las relaciones bilaterales entre países.

*Las negociaciones multilaterales en el contexto de la OMC*

El multilateralismo se consolidó definitivamente a través de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay del GATT, en donde se definieron un conjunto de reglas multilaterales que flexibilizaron y reglamentaron, de manera muy significativa, el comercio internacional, especialmente en los sectores no agrarios. Con relación al comercio agrícola, aunque se hicieron avances importantes, se mantuvieron restricciones y mecanismos de protección muy significativos en tres áreas principales: protección arancelaria, subsidios internos y subsidios a las exportaciones. Estos tres tipos de apoyos a la producción agropecuaria nacional han sido los principales tres pilares de las negociaciones agrícolas en el ámbito de la OMC.

La OMC fue creada en el año 1995 y expresa una continuidad y consolidación de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay. Es el principal ámbito institucional en el cual se desarrollan las negociaciones y acuerdos con respecto a las reglas multilaterales del comercio mundial. Es también el ámbito en el cual se manifiestan los intereses comerciales y geopolíticos que los países tienen con relación al tema de la agricultura, la alimentación y el comercio agrícola. En sus comienzos sus miembros eran un número limitado de países, lo cual facilitaba el logro de acuerdos por consenso, que es la forma en que se toman las decisiones en la organización. Más aún, a lo largo de su historia existió un liderazgo claro y manifiesto por parte de los EE. UU. secundado por la UE, como lo ilustra el acuerdo de Blair House ya mencionado. Si bien en sus comienzos los miembros de la organización eran un número limitado de países, hoy la membresía ha llegado a los 164 países, es decir, casi el 90 % de los 194 países que integran las Naciones Unidas. Estos 164 países tienen –además de muy diferentes dimensiones económicas, niveles de PBI per cápita y niveles de desarrollo– estructuras productivas agrarias, saldos comerciales alimentarios y niveles de seguridad alimentaria

muy distintos. Más aún, en años recientes muchos países en desarrollo han implementado políticas de apoyo a la producción y barreras al comercio de considerable magnitud. Consecuentemente, la tradicional confrontación entre países desarrollados que protegían su agricultura y los países en desarrollo que buscaban mayores oportunidades para exportar se fueron diluyendo, convirtiéndose en un ámbito de conflicto de geometría compleja y variable (ver gráfico 6 en Díaz-Bonilla, sección II. 5.).

Esta nueva configuración de intereses y necesidades hace que las posiciones adoptadas por los países frente a los distintos temas vinculados al comercio agrícola sean no solo muy diferentes entre sí, sino también cambiantes y no siempre predecibles. Esto ha creado enormes dificultades para lograr consensos entre todos ellos, más aún cuando el papel protagónico y de liderazgo de los países que han sido los principales participantes del comercio agrícola aparece como muy debilitado y en algunos casos poco constructivo.

En este sentido, el papel de los EE. UU. y de la UE es un elemento principal de esta situación. El posicionamiento expresado recientemente por los dos principales actores del comercio internacional en el ámbito de la OMC muestra intereses muy distintos con respecto al multilateralismo. Por un lado, EE. UU. está embarcado en una estrategia de debilitamiento del organismo multilateral exigiendo reformas en el órgano de apelaciones, en el reconocimiento de la condición de país en desarrollo a países de ingreso medio y el reconocimiento como economía de mercado a China y varios otros temas de menor envergadura, que de hecho alterarían de manera fundamental las reglas de funcionamiento bajo las cuales la organización opera. Esta política implementada por la administración Trump podría variar en cuanto a su intensidad y formas si hubiera un cambio de gobierno, pero seguramente no cambiaría en sus elementos fundamentales.

En contraposición a esta postura de los EE. UU., la UE ha mantenido en forma consistente el apoyo a la organización buscando fórmulas que incorporen algunos cambios necesarios en sus reglas de funcionamiento, pero preservando los elementos centrales del multilateralismo existente. Un ejemplo de ello es la propuesta presentada por la UE con el acompañamiento de otros 15 países para constituir un sistema temporal que sustituya al órgano de apelaciones con jurisdicción sobre los países que adhieran. En este papel la UE es un aliado natural de los países que son actualmente exportadores netos de alimentos, quienes han sido los mayores defensores de las reglas del multilateralismo asociadas al libre comercio de los productos agroindustriales y, en general, han apoyado las negociaciones multilaterales y el funcionamiento de la OMC.

En el otro extremo los países importadores netos que incluyen en sus estrategias de inserción internacional políticas comerciales defensivas y la India, que ha sido recientemente una gran impulsora de políticas similares, han apoyado y defendido al multilateralismo, pero no han contribuido a que las negociaciones agrícolas avancen en una liberalización de su comercio.

China es un caso particular entre los países importadores netos de alimentos, porque en los últimos años ha quedado en evidencia que, dada la impresionante expansión de la demanda interna, sus sueños de tener un alto grado de autosuficiencia son inalcanzables. Esta evidencia ha fortalecido el posicionamiento de China en la dirección de desarrollar una estrategia que busca y privilegia el acceso a los alimentos y, por lo tanto, la existencia de mercados agrícolas abiertos y competitivos, para lo cual ha iniciado un proceso para ajustar sus políticas a las regulaciones de la OMC (Díaz-Bonilla, Sección II. 5.). Este posicionamiento está reflejado también en su activa y en general constructiva participación en la OMC, en la cual el país aprovecha las condiciones preferenciales de los países en desarrollo. En

ese sentido, China está interesada en participar en la reformulación de las reglas de la OMC de una forma compatible con la magnitud de su peso en la economía global.

Los países que son los grandes exportadores netos de alimentos han sido soportes del comercio multilateral y de la defensa del libre comercio como un instrumento para revertir las políticas proteccionistas implementadas por la mayoría de los países importadores. Su capacidad de incidencia en las deliberaciones y decisiones en la OMC ha sido limitada como consecuencia de su escaso número y su reducida importancia cuantitativa en la economía global. Una ilustración de esto fue la escasa relevancia del Grupo Cairns en los resultados de las negociaciones agrícolas multilaterales a pesar de la actividad técnica y política desplegada especialmente durante los primeros años de existencia del grupo.

Las fuertes diferencias en los intereses y posicionamientos de los principales actores del comercio agroindustrial, sumadas al gran número de países que intervienen en las negociaciones, han dificultado el funcionamiento de la OMC y la posibilidad de progresar en acuerdos para ordenar y liberalizar el comercio agrícola. Es difícil imaginar que en un mundo más desordenado y anárquico como el que seguramente surgirá después de la pandemia esta situación cambie para mejor. La renuncia adelantada del director general en mayo del 2020, un año antes de la expiración de su mandato, lo hace, por lo menos en el corto plazo, aún más difícil.

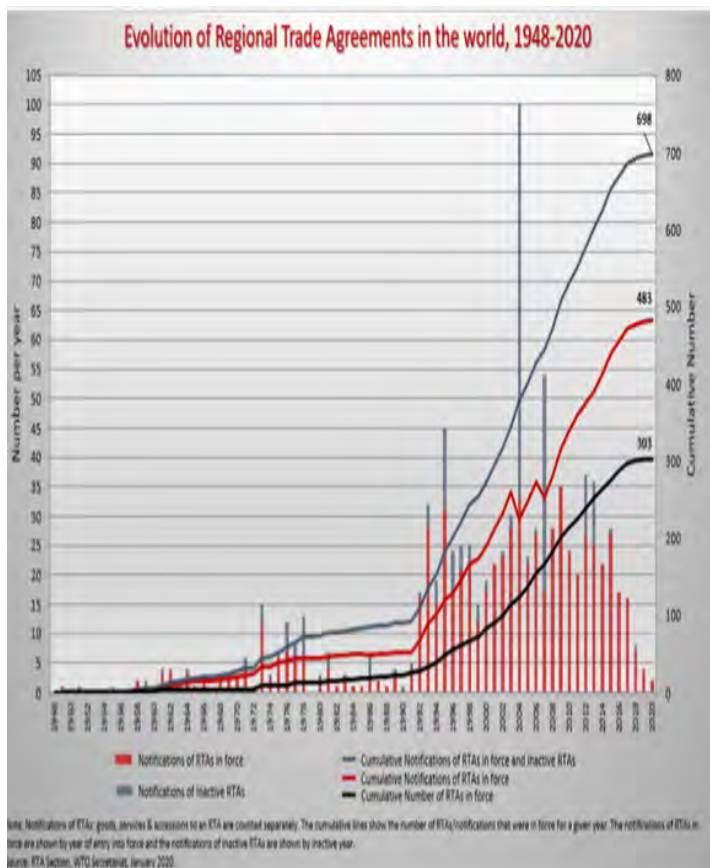
### *Participación en acuerdos regionales*

En adición a la OMC, el marco institucional del comercio agrícola está determinado por los acuerdos de libre comercio (TLC), tanto regionales como bilaterales, que fueron acordados a lo largo de los años y principalmente en el periodo 1992-2018. Los acuerdos regionales notificados a la OMC a enero del 2020 son 303<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> OMC, [www.wto.org](http://www.wto.org).

Gráfico 9: Acuerdos regionales de libre comercio (TLC) informados a la OMC



Fuente: [www.wto.org](http://www.wto.org).

Sin embargo, tal como puede verse en el gráfico, durante los últimos años el interés en los TLC regionales ha caído y algunos acuerdos de gran importancia que parecían estar vigentes, como, por ejemplo, el TPP, se debilitaron y quedaron en suspenso.

Esta afirmación no es totalmente aplicable al Mercosur, que, si bien está en una situación interna compleja como consecuencia de las diferencias comerciales y políticas entre Argentina y Brasil, ha logrado completar las negociaciones en relación con dos acuerdos de complementación económica de carácter interregional con la UE y el EFTA. Si bien dichos acuerdos aún necesitan transitar un proceso político y administrativo de ratificación y puesta en marcha, el camino transitado tiene una gran importancia económica y política para el Mercosur que, después de años de inacción en el ámbito internacional, ha logrado construir dos acuerdos interregionales en un momento en que este tipo de tratado se ha debilitado a nivel global. El éxito logrado a través de estos acuerdos birregionales también muestra el interés de la UE en proyectarse globalmente y en especial con América Latina, con quien existen fuertes lazos históricos y culturales.

En el contexto de esta situación de debilitamiento del multilateralismo y también del interés en los acuerdos tanto regionales como interregionales, es razonable esperar una mayor actividad negociadora en el ámbito de los acuerdos bilaterales. Sin embargo, también es posible que estos nuevos acuerdos bilaterales tengan características propias y sean un vehículo para establecer un comercio administrado entre los países firmantes. En cierta forma, incluso a pesar de su incumplimiento parcial, el acuerdo bilateral entre China y los EE. UU. es un precursor de esta metodología ya que establece condiciones, como por ejemplo compromisos cuantitativos de importaciones agroindustriales por parte de China, que responden al concepto de comercio administrado.

Esta modalidad podría extenderse a otros países importadores netos quienes podrían estar interesados en lograr acuerdos similares con los exportadores netos con el fin de asegurarse el acceso estable a los alimentos en un contexto de inestabilidad mundial.

### Reflexiones en torno al posible impacto de tres grandes tendencias disruptivas del comercio agroalimentario: el cambio climático, las tendencias del consumo y la pandemia del covid-19

Durante la última década, la amenaza de los efectos del cambio climático y sus potenciales y peligrosas consecuencias sobre la salud del planeta tomaron una importante dimensión política y económica y generaron una preocupación global sobre los medios para disminuir las actuales tasas del calentamiento global.

Consecuentemente, en relación con la agricultura y los alimentos, la atención social se ha centrado en dos temas específicos:

- a. los efectos negativos derivados de los actualmente altos y excesivos patrones de consumo, incluyendo el de los alimentos, y
- b. las altas contribuciones de GEI que se les atribuyen a las actividades relacionadas a la producción de alimentos.

Si bien investigaciones recientes están poniendo en evidencia que la producción de alimentos, si no incluye el desmonte (cambio de uso de la tierra) y se realiza utilizando las correctas prácticas agrícolas, no es un



contribuyente importante de gases de efecto invernadero, las preocupaciones siguen vigentes en amplios sectores de la sociedad<sup>16</sup>.

Estas preocupaciones generadas por el cambio climático han comenzado a generar importantes acciones en las políticas públicas dirigidas a lograr tres objetivos:

- a. alcanzar una producción agropecuaria con menores emisiones de GEI a través de prácticas agronómicas correctas,
- b. cambiar los patrones de consumo, especialmente para disminuir el de productos de origen animal, a los que se atribuye un papel especialmente importante en la emisión de GEI, y
- c. disminuir las pérdidas poscosecha y el mejor aprovechamiento de los subproductos a través de la economía circular.

Estas preocupaciones medioambientales son especialmente intensas en la UE y algunos otros países desarrollados como Japón, y se están traduciendo en la implementación de nuevos y muy exigentes estándares ambientales que se traducirían en nuevas barreras al comercio.

Una segunda tendencia que se afianza son los cambios en los patrones de consumo de alimentos, motivados en parte por el cambio climático, como se argumenta más arriba, pero más centralmente por preocupaciones vinculadas a la salud humana. Dos preocupaciones centrales han comenzado a instalarse en el imaginario público y progresivamente se están expresando en políticas públicas concretas: la asociación del consumo de productos de origen animal

---

<sup>16</sup> 1) FAO. *Climate Smart agriculture Sourcebook* FAO, 2013. <https://bit.ly/32q51tG>. 2) Viglizzo, E. y M. Piñero. *Trade food security and the comparative environmental advantage of food producing countries*. *Global solutions (G20 journal)* 4: 147-155, 2019. 3) Ricard, F., G. Berhongaray, y E. Viglizzo. *The Argentine Pampas: A Novel Ecosystem at the Crossroad*. *Encyclopedia of the World Biomes*. Elsevier, 2019.

con patologías vasculares, y el sobrepeso, especialmente en niños, asociado al consumo de “comida chatarra” de alto valor calórico y que crea un cierto grado de adicción.

Estas preocupaciones seguramente tendrán un impacto especialmente importante en la evolución de los patrones de consumo en los países desarrollados. Diversas proyecciones sugieren que hay una fuerte tendencia hacia la disminución en el consumo de carne y parcialmente de lácteos, que además serán parcialmente sustituidos por proteínas de origen no animal<sup>17</sup>.

Estas tendencias se traducirían en una disminución de la demanda global y consecuentemente del comercio internacional de los alimentos de origen animal y en un fortalecimiento de la demanda por productos vegetales frescos producidos a través de cadenas de producción cortas y crecientemente de cercanía, que tienen una mucha menor participación en el comercio internacional.

Por otra parte, también están generando el desarrollo de nuevos estándares alimentarios y la utilización de etiquetados que indican la composición de los alimentos procesados, señalando especialmente su contenido de azúcar. Este etiquetado, en la medida que se extienda bajo normas definidas exclusivamente a nivel país y sin una coordinación global, se podría transformar en una nueva barrera al comercio.

Finalmente, a principios de 2020 se declaró la pandemia del covid-19, que está generando la mayor recesión económica mundial desde la Gran Depresión de principios de la década del 30. Dicha recesión, unida a la disrupción de la logística, medios de pago y otros efectos económicos derivados de las cuarentenas impuestas en todos los países con diversos grados de profundidad, está generando una caída en el comercio mundial que ha sido estimada por la OMC para el año 2020 de entre el 13 % y el 32 %. Sin

---

<sup>17</sup> Tubb, C. y T. Seba. “Rethinking food and agriculture 2020-2030”, *The Rethink X Project*, septiembre de 2019.

embargo, es importante enfatizar que el impacto disruptivo sobre la producción y el comercio de alimentos ha sido mucho menor, como lo muestran las estimaciones de la OMC con respecto a la disminución del comercio agroindustrial durante el año 2020, estimada en el 1 %.

Es difícil evaluar cuál será el impacto de la pandemia sobre el comercio internacional. Sin embargo, es posible augurar que, aunque mucho menores que lo que ocurrirá en la economía en general, los impactos sobre la agricultura serán significativos y en general adversos al comercio multilateral.

Por de pronto, algunos países, especialmente del este europeo, pero también Argentina, Vietnam y algunos otros más, han implementado medidas restrictivas al comercio de algunos alimentos, principalmente trigo y arroz. Sin embargo, hasta mayo de 2020 solo se han impuesto 16 medidas restrictivas, un número inferior a las 33 implementadas durante la crisis del 2008-2009.

Aunque estas medidas específicas puedan ser de corto plazo, es posible que el restablecimiento de los flujos comerciales prepandemia lleve un tiempo en reestablecerse. Más aun, la pandemia podría tener efectos más de largo plazo en cuanto a las políticas económicas y comerciales de algunos países, especialmente los importadores netos de alimentos, que los inducirían a tener una perspectiva que privilegie la producción nacional.

Esta preocupación resultaría en una tendencia a diversificar las fuentes de bienes intermedios y, por lo tanto, a acortar y ampliar las cadenas de producción. Esto ya se ha puesto de manifiesto en relación con la producción de bienes vinculados a la salud, en los cuales existe una alta dependencia de unos pocos países, como China, Alemania y Suiza, que son los grandes oferentes de medicamentos y equipos hospitalarios<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Hill, C. "What Does Washington Want From China?", *Foreign Affairs*, 11 de mayo, 2020.

Por otra parte, la pandemia acelerará las preocupaciones más generales que se venían manifestando con respecto a la inocuidad de los alimentos. Nuevos y más estrictos estándares se han venido desarrollando y aplicando especialmente por parte de los países más desarrollados. Es razonable esperar que la pandemia acelere las exigencias de los países importadores con respecto a ciertas transformaciones en la producción, procesamiento y transporte de los alimentos en los países exportadores. Estas exigencias se expresarán a través de estándares en general para todos los alimentos y especialmente en los perecederos y, más especialmente aún, en los de origen animal. La eliminación de los “mercados húmedos” en el Asia, mayores exigencias sanitarias en la producción, transporte y faena de animales en los países exportadores y mayores controles sanitarios en la pesca son consecuencias predecibles.

Es extremadamente complejo y tal vez imposible predecir el efecto agregado que estas tres tendencias disruptivas podrían tener sobre el comercio mundial y la geopolítica de los alimentos. Pero, tal como se ha señalado, la pandemia tendrá, como mínimo, el efecto de acelerar y profundizar las tendencias que ya estaban presentes antes de que comenzara. Con esta perspectiva, es posible aventurar, en forma preliminar y tentativa, algunas observaciones generales:

- a. se acelerará la implantación de nuevos y más estrictos estándares comerciales relacionados a la emisión de GEI, la protección del medio ambiente y la inocuidad de los alimentos;
- b. algunos países, y especialmente los que son más dependientes de las importaciones de alimentos, tenderán a reforzar sus políticas dirigidas a aumentar el nivel de autoabastecimiento y a mejorar el acceso a los alimentos provenientes de terceros países que den confianza y seguridad con respecto a los estándares ambientales y de inocuidad;

- c. la pandemia, al aumentar la inestabilidad global en los mercados de alimentos, acentuará la ya existente sensibilidad de los países que son grandes importadores netos en relación con asegurar su acceso a los alimentos que necesitan. Como consecuencia de esto, sus políticas comerciales y de inversión incluirán con mayor énfasis la seguridad del acceso a los alimentos;
- d. una posible consecuencia de a, b y c es un mayor debilitamiento del comercio multilateral agrícola y un paso más hacia el comercio administrado. Esto podría tener una expresión específica en el caso de los alimentos a través de acuerdos especiales impulsados por los grandes importadores netos con el fin de garantizarse una oferta estable de alimentos provenientes, principalmente, de los grandes exportadores netos;
- e. adicionalmente, la pandemia profundizará los procesos de desmembramiento y relocalización (*reshoring*) de las cadenas globales de valor que ya estaban en marcha. Estos efectos serán especialmente importantes en las cadenas de valor vinculadas a la salud y a otros sectores estratégicos, y serán menos importantes en las cadenas agroalimentarias en las cuales la ubicación geográfica de los recursos naturales impone ciertas restricciones objetivas;
- f. la pandemia ha expuesto la falta de liderazgo de los EE. UU. y ha debilitado la imagen pública de China; por lo tanto, ha creado nuevos espacios de influencia y poder a potencias intermedias. Un ejemplo de esto es el liderazgo de Australia en las investigaciones dirigidas a descubrir el origen del patógeno, a pesar de la virulenta reacción negativa de China a esta iniciativa. Frente al debilitamiento de las dos grandes potencias, el resto de los países tendrá un mayor espacio para construir un mundo multipolar<sup>19</sup>;

---

<sup>19</sup> Cave, D. y I. Kwai. "Con China a la defensiva y Estados Unidos ausente, las potencias medianas quieren llenar ese vacío". *La Nación*, 11 de mayo, 2020, Argentina.

- g. las tres tendencias disruptivas han puesto de manifiesto el papel del Estado en situaciones de crisis. En la mayor parte de los países, las tendencias descriptas y muy especialmente la pandemia han resultado en un sustancial aumento de la participación del Estado en el ordenamiento de la sociedad y la economía. Si esto se acentuara y perdurara en el tiempo, los posibles efectos sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas podría ponerse en peligro;
- h. finalmente, y tal como lo ha señalado el secretario general de las Naciones Unidas, el mundo enfrentará un dilema que no es nuevo, pero que es ahora más evidente como consecuencia de las tres tendencias disruptivas descriptas más arriba: cómo enfrentar y construir la creciente necesidad de una acción coordinada a nivel global para hacer frente a los efectos de las tres tendencias en un mundo en el cual se debilitan las instituciones del multilateralismo<sup>20</sup>.

Estas observaciones preliminares sugieren que la geopolítica tendrá reajustes importantes a medida que los impactos económicos de las tres tendencias disruptivas mencionadas se manifiesten plenamente y los países recalibren sus políticas económicas y comerciales. Estos efectos estarán concentrados en algunos sectores económicos como el turismo y las industrias asociadas, la industria de la salud y algunas otras en las cuales las cadenas globales de valor tendrán un *reshoring* significativo.

Por otra parte, la globalización tendrá cambios en algunos elementos cualitativos, como, por ejemplo, una creciente importancia de los servicios intangibles basados en el conocimiento y la tecnología, el acortamiento de las cadenas globales de valor, una menor actividad de la inversión extranjera directa (IED). Estos cambios cualitativos podrían alterar la forma en que se distribuyeron los beneficios de la globalización. En el pasado los mayores beneficiados fueron

---

<sup>20</sup> Alocución del Día de la Madre, 10 de mayo, 2020. YouTube.

los países en desarrollo que pudieron cerrar parcialmente la brecha de ingresos con los países desarrollados. En el futuro el debilitamiento de la IED y del *offshoring*, sumado a la mayor capacidad que los países desarrollados tienen para la provisión de servicios basados en el conocimiento, podría salir beneficiado.

Los nuevos equilibrios de poder en el ámbito internacional también se harán evidentes y comenzarán a manifestarse a nivel global a través de los nuevos objetivos y las nuevas políticas internacionales y comerciales que serán impulsados por los principales actores globales.

El sector agroindustrial saldrá de la pandemia menos afectado y tendrá en general, y especialmente en los principales cultivos que se comercializan a nivel internacional, una rápida vuelta a la normalidad. En este proceso recuperatorio, la agroindustria será un componente importante para reiniciar el crecimiento económico, aunque este tendrá nuevas características cualitativas, descriptas más arriba, y las tendencias generales que existían en la geopolítica de los alimentos se verán fortalecidas.

Los países del Cono Sur son grandes productores agroindustriales y los principales exportadores netos de alimentos. Por lo tanto, su participación en la recuperación del comercio agroindustrial y en la geopolítica de los alimentos será fundamental. Examinar este papel es el tema del capítulo siguiente.





## V. Los países del Mercosur

### *Opciones y oportunidades en la geopolítica de los alimentos*

MARTIN PIÑEIRO

El Mercosur ha sido el proceso de integración regional de mayor envergadura en América Latina. Su creación fue producto de la convicción de los gobiernos de Raúl Alfonsín en Argentina y José Sarney en Brasil sobre la necesidad de lograr un compromiso de cooperación en el área nuclear que sentara las bases para evitar una posible competencia entre ambos países en el área militar.

Su impacto económico ha sido importante pero limitado. Ha generado un mayor comercio intrazona, especialmente entre los dos socios mayores, y ha facilitado la integración productiva en algunos sectores industriales como el automotor.

En los cuatro países que son socios fundadores del Mercosur, el sector agroindustrial es un componente importante de la economía y el principal sector exportador. Consecuentemente, los intereses comerciales, los principales socios comerciales y la inserción internacional en el área agroindustrial han sido bastante similares en los cuatro países.

Por otra parte, esta similitud en cuanto a la importancia de las exportaciones agroindustriales y la relativa similitud en el patrón productivo han resultado en que el comercio intrarregional no sea muy importante y que en el comercio internacional la relación entre los cuatro países haya sido más competitiva que cooperativa.

La existencia del Mercosur tampoco ha resultado en una sólida integración productiva o comercial entre los cuatro países en el sector agroindustrial, lo cual se hace evidente a través de las siguientes dos observaciones:

- a. hay una escasa integración de las cadenas de valor con algunas muy pocas excepciones. Una excepción significativa ha sido, durante algunos períodos, la carne vacuna, en la cual Brasil hizo importantes inversiones en los otros tres países. Sin embargo, este proceso se limitó a la inversión en plantas frigoríficas, pero no hay comercio intrafirma y tampoco integración productiva dentro de la cadena en cada uno de los países;
- b. el comercio intrarregional de bienes agroindustriales es muy limitado y está concentrado en unos pocos productos de los cuales cada país no es capaz de autoabastecerse. Los más importantes son las exportaciones de café y frutas tropicales, desde Brasil, y de trigo, frutas de clima templado, ajos, lácteos y aceite de oliva desde Argentina y Uruguay.

La situación descrita no significa que el Mercosur no sea una alianza estratégica importante para el sector agroindustrial de los cuatro países a pesar de su débil impacto en la integración comercial. El gran potencial del Mercosur y su importancia estratégica es ser un facilitador de la integración productiva de las cadenas agroindustriales y actuar como plataforma institucional y política a través de la cual los países miembros puedan proyectarse al mundo. Una proyección que potencie su capacidad exportadora y profundice una inserción internacional inteligente. Para esto el Mercosur debe utilizar plenamente su capacidad productiva y exportadora que, tal como se describió en el capítulo IV, lo ha convertido en el principal exportador neto de alimentos y, por lo tanto, en un participante principal del comercio agroindustrial y de la geopolítica de los alimentos.

## V. 1. La situación del Mercosur

Un elemento central del Mercosur ha sido el arancel externo común (AEC) que ha obligado a que las negociaciones comerciales con terceros países tengan que ser hechas en forma conjunta por los cuatro países. Esto ha sido una de sus fortalezas y también una fuente de discordia entre sus miembros como consecuencia de la inacción que el bloque ha tenido, al menos hasta el 2019, con relación al comercio internacional.

Esta discordia ha sido particularmente notoria con relación al Uruguay y en menor medida a Paraguay, países que están interesados en lograr una mayor inserción internacional para su sector agroindustrial a través de la apertura de nuevos mercados y su disposición, frente a la inacción del Mercosur, para lograr acuerdos comerciales de carácter bilateral. Las diferencias de opinión e intereses entre estos dos países con Brasil y Argentina están basadas en la importancia y peso político del sector industrial de estos últimos. Un sector industrial desarrollado como elemento central de la estrategia de sustitución de importaciones seguida por ambos países, con una baja competitividad internacional, generó intereses defensivos poderosos en contra de una mayor apertura comercial. La ausencia o escasa significación del sector industrial en Uruguay y Paraguay ha permitido que los intereses ofensivos del sector agroindustrial encuentren una mayor expresión en las políticas públicas y las estrategias de inserción internacional.

Esta situación histórica tuvo un vuelco importante con el 2019, que fue un año de especial importancia, cuando el Mercosur logró acuerdos comerciales con la UE y con el EFTA y ha iniciado diversas negociaciones, entre las que se destacan las iniciadas con Canadá, Corea, la India y Singapur. Este cambio histórico fue posible gracias a la decisiva participación del gobierno de Argentina en las negociaciones, la consolidación de una postura más favorable a

la apertura comercial por parte de Brasil y el progresivo fortalecimiento político de las posiciones a favor del libre comercio en Uruguay y Paraguay.

Los cambios políticos recientes en Argentina, Brasil y Uruguay, sumados a las dificultades económicas generadas por la pandemia del covid-19, han llevado a nuevas situaciones de tensión al interior del Mercosur que se exacerbaron a partir de tres hechos particulares:

- a. las declaraciones realizadas por la Cancillería Argentina que indicaban su resistencia a que el Mercosur avanzara rápidamente en la negociación de acuerdos comerciales ya iniciados especialmente con Corea del Sur,
- b. los avances realizados por Brasil para lograr un acuerdo comercial bilateral con los EE. UU., y
- c. la insistencia de Uruguay para lograr una autorización por parte del Mercosur para iniciar negociaciones relacionadas a acuerdos bilaterales con diversos países, en especial China.

Estos hechos puntuales han creado rispideces y nerviosismo, pero en todos los casos los gobiernos involucrados han hecho declaraciones reafirmando su compromiso con el Mercosur y dando seguridades con respecto a la continuidad del acuerdo regional y, consecuentemente, con las negociaciones iniciadas por este para lograr nuevos acuerdos comerciales.

En este contexto, y mirando al futuro, la pregunta central a analizar es cuáles son las opciones que el Mercosur debería explorar en cuanto a su inserción internacional en un mundo crecientemente conflictivo y cambiante, tomando en cuenta los intereses particulares del bloque en términos de la geopolítica de los alimentos. Este análisis tiene dos pilares fundamentales: la evolución de la geopolítica global y los espacios que

existen para la inserción internacional del Mercosur, y las condiciones del comercio agroindustrial y los posibles caminos a seguir.

### La geopolítica global y las opciones del Mercosur

Tal como se analiza en el capítulo IV, durante el siglo XXI y especialmente después de la pandemia del covid-19, está surgiendo un mundo multipolar con dos actores principales, los EE. UU. y China, pero con por lo menos otros tres actores importantes, la UE, la región del Indopacífico, liderada por Japón y la India, y la comunidad económica de Eurasia, liderada por Rusia.

El Mercosur tiene actualmente relaciones comerciales y políticas importantes con los cinco bloques, aunque más desarrollados con los EE. UU. y la UE, construidos sobre la base de las sólidas relaciones históricas y culturales que la región tiene con ambos. Más recientemente, a partir del año 2004, las relaciones con China, primero comerciales y después políticas, han aumentado rápidamente, y hoy dicho país es el principal importador de bienes agroindustriales.

Este posicionamiento amplio y diverso es una ventaja estratégica importante, y la profundización del relacionamiento con los cinco principales actores en la geopolítica global debería ser una primera prioridad en la política internacional del bloque. En este sentido, y más aún frente a una posible profundización de la conflictividad entre los EE. UU. y China, la región debería evitar a toda costa quedar alineada en forma unilateral con ninguno de los dos países.

La plena implementación del Acuerdo Mercosur-UE es un instrumento central de esta estrategia. Por otra parte, un mayor acercamiento con la región del Indopacífico y la Comunidad Económica Euroasiática parecerían ser prioridades importantes a considerar para mantener un máximo

grado de amplitud y flexibilidad en la inserción internacional del bloque, como también para ampliar los posibles mercados para el sector agroindustrial.

Un segundo tema a considerar, de especial importancia para los países del Mercosur, es el devenir del multilateralismo en general y más en particular en sus aspectos vinculados al comercio internacional.

Durante la última década, el crecimiento del comercio internacional ha sido el más bajo desde la Segunda Guerra Mundial. Esto es consecuencia de las reacciones contrarias a la globalización expresadas en algunos países importantes y el debilitamiento del marco regulatorio multilateral. A esta tendencia sistémica, se le agregan ahora el conflicto comercial entre los EE. UU. y China y la pandemia del covid-19, que han afectado negativamente el comercio internacional.

Por otra parte, el papel de la OMC como órgano rector del comercio ha sido cuestionado, y la propia supervivencia del organismo está en riesgo. América Latina ha expresado su preocupación a través de distintas voces, adelantando y justificando la necesidad de una transformación de la OMC para adecuar al organismo al nuevo contexto internacional, pero preservando su papel central de ser el ámbito en el cual se definen y administran las reglas que rigen el comercio multilateral.

Para los países del Mercosur, que son periféricos y de mediana importancia económica, pero altamente dependientes del comercio agroindustrial para su desarrollo, es de fundamental importancia la preservación de un comercio regido por reglas multilaterales y la existencia de un órgano de apelaciones para la resolución de conflictos comerciales. La ausencia de ellos generaría una altísima vulnerabilidad frente a conflictos o diferencias con países de mayor tamaño y desarrollo económico.

Sin embargo, dada la actual situación del contexto internacional y las posiciones expresadas por algunos de los principales países, preservar y fortalecer la OMC

seguramente requerirá algunos cambios fundamentales en sus reglas de funcionamiento. Tres de ellas han sido adelantadas en diversas oportunidades: cambios en el órgano de apelaciones, modificaciones al mecanismo a través del cual se define el estatus de país en desarrollo, y la posibilidad de establecer acuerdos plurilaterales entre dos o más países que estén abiertos a la posible incorporación de terceros países.

Estas modificaciones o flexibilizaciones responden a cambios en el contexto internacional y serían elementos contributivos para lograr un nuevo acuerdo que permita preservar los elementos centrales del multilateralismo comercial y revitalizar a la OMC.

Un tercer elemento a considerar es el marco geopolítico en el ámbito más limitado del comercio agroindustrial. Es decir, cuáles países son los principales competidores y cuáles los posibles aliados o socios en el ámbito del comercio internacional de alimentos.

El comercio internacional de productos agroindustriales es amplio y virtualmente todos los países del mundo participan en él. Sin embargo, el comercio agroindustrial de muchos de estos países no es significativo en términos cuantitativos, y ninguno de ellos tiene una mayor significación en el comercio internacional o en la geopolítica de los alimentos.

Tal como se ha argumentado en secciones anteriores, los actores principales del comercio agroindustrial que tienen un papel relevante en él y en los procesos de definición de las reglas comerciales internacionales son un grupo limitado de ellos que fueron agrupados en tres grupos: los grandes participantes en el comercio agroindustrial, los exportadores netos, y los grandes importadores netos. Es con respecto a estos grupos de países con respecto a lo que, dados sus intereses y posicionamiento internacional, se puede evaluar los espacios de competencia y colaboración que el Mercosur podría construir.

Dos países/bloques son los principales participantes del comercio agroindustrial y los grandes constructores de las reglas del comercio multilateral en la agricultura, los EE. UU. y la UE, y son, desde distintas perspectivas, principalmente competidores del Mercosur.

Los EE. UU. son, para el Mercosur, un mercado limitado, muy competitivo y centrado en algunos pocos productos, como cítricos, biocombustibles y carne vacuna, pero ha sido un aliado histórico en cuanto a la defensa del libre comercio y el multilateralismo. Sin embargo, en la actualidad la deriva autoritaria y aislacionista, acompañada por una visión crítica del multilateralismo, y el regreso a la implementación de proteccionistas lo han convertido en un socio poco confiable. Por otra parte, su gran presencia internacional como exportador de productos agroindustriales lo convierte en un importante competidor directo del Mercosur.

La UE es un socio comercial importante para el sector agroindustrial del Mercosur, y esta relación se fortalecerá con la implementación del Acuerdo Mercosur-UE. Sus posturas con respecto al multilateralismo han sido y son positivas a pesar de la importancia de los intereses defensivos que siempre han tenido en cuanto a la protección de su mercado interno. La implementación del Brexit convertirá a la UE en un importante exportador neto de alimentos y, por lo tanto, en un competidor directo de las exportaciones agroalimentarias del Mercosur.

El segundo grupo de países, compuesto por Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Ucrania, y algunos otros países más marginales, son exportadores netos de alimentos, pero no tienen individualmente una gran dimensión económica o peso político. Por lo tanto, si bien son competidores directos del Mercosur, también pueden ser aliados en su posicionamiento internacional con respecto al multilateralismo y a la necesidad de respetar las reglas que han sido acordadas.



Un tercer grupo, y el más importante desde el punto de vista de la geopolítica de los alimentos, está compuesto por los países que son grandes importadores netos: China, Japón, Corea del Sur, Arabia Saudita, Reino Unido pos-Brexit y algunos otros de menor dimensión en Asia y África del Norte. Este grupo de países representa el gran mercado actual, y más aún a futuro, de productos agroindustriales. Son los principales socios comerciales actuales y futuros del Mercosur, para quienes el comercio de alimentos es visto como un elemento de vital importancia que afecta a su seguridad nacional.

### El comercio internacional agroindustrial y las posibles estrategias para el Mercosur

Los países del Mercosur, tomados en conjunto, son los principales exportadores netos de alimentos e importantes contribuyentes a la seguridad alimentaria mundial, una condición que, por un lado, genera responsabilidad y crea compromisos humanitarios y, por el otro, otorga elementos de negociación comercial.

El reconocimiento sobre la existencia de estos compromisos humanitarios ha puesto en evidencia la conveniencia de establecer mecanismos supranacionales que contribuyan a un marco general a una mayor estabilidad de los precios internacionales de los alimentos<sup>1</sup>.

Por otra parte, la condición de grandes exportadores de alimentos obliga a los cuatro países a una activa política comercial para abrir nuevos mercados, profundizar los existentes y adecuarse a las crecientes exigencias tanto sanitarias como ambientales. Sin embargo, esta condición de gran exportador neto también le da un papel importante en el comercio internacional y las negociaciones comerciales

---

<sup>1</sup> Pérez del Castillo, C. "Achieving Food Security. The opportunities and responsibilities of large net exporters". En Piñeiro, M, M. Myers y L. Uzquiza. *Securing Global Food Supplies*,. The Dialogue and GPS. Washington DC, 2019.

internacionales. Visto este papel, un tema a considerar es si este protagonismo puede ser también una fuente de poder concreto en la determinación de las condiciones del comercio y, aún más, de los precios internacionales que recibe por sus exportaciones agroindustriales.

Hace muchos años Mariano Turzi, en su tesis doctoral, planteó la pregunta de si los países del Mercosur, que juntos con los EE. UU. exportan más del 90 % de la soja que se exporta a nivel mundial, podían crear una OPPEP de la soja. Tanto el propio Turzi como otros analistas han considerado que una acción de este tipo es inviable, principalmente porque para ello es necesario que la exportación esté en manos del Estado, cosa que no ocurre en ninguno de los países exportadores de soja mencionados<sup>2</sup>.

A pesar de ello, la propuesta pone sobre la mesa un tema que debe ser incorporado en el análisis de la inserción internacional del Mercosur en relación con su sector agroindustrial. La pregunta central es: ¿qué debe y puede hacer el Mercosur para fortalecer su papel en la geopolítica de los alimentos y hacer valer su condición de ser el principal exportador neto de productos agroindustriales? Es decir: ¿qué pueden hacer los países miembros del Mercosur de manera colaborativa y concertada para fortalecer y potenciar las acciones que realizan en forma individual?

Obviamente un componente principal de esta acción conjunta es participar activamente en la preservación de las reglas que ordenan el comercio internacional. Los países del Mercosur, actuando en conjunto, pueden contribuir a la preservación de un comercio multilateral que esté regido por reglas y no por el poder de países que, por su dimensión económica, lo pueden ejercer.

---

<sup>2</sup> Turzi, M. "The Political Economy of Agricultural Booms: Managing Soybean Production in Argentina, Brazil and Paraguay". Palgrave, 2017, y Turzi, M. "Grown in the cone: South America Soybean Boom". *Current History*, febrero de 2012.

Sin embargo, adicionalmente a esta participación en la construcción del multilateralismo, la respuesta a la pregunta formulada más arriba no tiene una sola respuesta. Por el contrario, la forma de abordarla es considerar un conjunto de acciones interrelacionadas que sean partes constitutivas de una estrategia integrada de inserción internacional en el comercio agroindustrial.

Siguiendo esta línea de razonamiento, surgen seis líneas de trabajo que podrían contribuir a un fortalecimiento de la posición internacional de los países del Mercosur en su papel de exportadores de alimentos. Las primeras son de índole económico y comercial, mientras que las cuatro siguientes son de índole político-institucional.

La primera línea de trabajo y la de mayor importancia es la búsqueda de acuerdos comerciales entre el Mercosur y otras regiones y/o países. El acuerdo logrado con la UE debería ser ratificado y puesto a funcionar lo antes posible. No solo serviría de puente entre el Mercosur y uno de los grandes mercados del mundo, sino que también facilitaría la integración regional entre los países de América Latina que tiene acuerdos comerciales con la UE. Otros acuerdos que ya están iniciados con Canadá, Singapur, Líbano, Corea del Sur y la India podrían ser el paso siguiente de un proceso de integración comercial con el mundo.

Una segunda línea, estrechamente vinculada a la anterior, es la promoción y perfeccionamiento de acuerdos comerciales de carácter sectorial con los grandes importadores netos de alimentos como China, Japón, Reino Unido pos-Brexit, Arabia Saudita y otros que lo serán en un futuro no lejano, como Vietnam.

En todos estos países, tal como fue descrito en el capítulo IV, el acceso a los alimentos en forma segura y a precios estables son temas de seguridad nacional. La mayor parte de ellos ha desarrollado políticas explícitas para asegurar su acceso a los alimentos a través de acuerdos comerciales y de inversiones en las cadenas globales agroalimentarias. Una forma de dar seguridad y fortalecer los lazos comerciales

del Mercosur con estos países sería lograr acuerdos comerciales sectoriales a través de los cuales se construyen lazos comerciales estables, se acuerdan estándares de inocuidad y calidad y se establecen pautas de un comercio administrado, similares al acuerdo actualmente en negociación entre los EE. UU. y China, en los cuales se podrían incluir acuerdos de inversión dirigidos al desarrollo de cadenas globales de valor.

Estos acuerdos podrían ser de carácter plurilateral y establecerse en el marco de la OMC, por lo cual quedarían abiertos para que terceros países puedan acceder a ellos. De esta manera, dichos acuerdos, según la probable evolución de la OMC, estarían enmarcados en los principios fundamentales del nuevo multilateralismo que comienza a desarrollarse.

Acuerdos de este tipo darían una mayor seguridad a los países importadores netos en cuanto al acceso a los alimentos y a los exportadores netos en cuanto a la seguridad y estabilidad de sus exportaciones.

Las otras cuatro líneas de trabajo de carácter político e institucional son las siguientes:

- a. *la búsqueda de una mayor coordinación política con relación al comercio internacional entre los países del Mercosur y los grandes exportadores netos de alimentos tanto actuales como potenciales, entre los que sobresalen Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Tailandia y Ucrania, que, al ser economías medianas, tienen intereses similares al Mercosur. Esta coordinación debería buscarse en las negociaciones agrícolas en el marco de la OMC, en el intercambio de información y análisis y en las deliberaciones que se dan en otros foros internacionales en temas agroindustriales. En cierta forma, una reedición del Grupo Cairns con membresía más acotada y objetivos claramente definidos.*

- b. *Una mayor coordinación e intercambio de información* entre los países del Mercosur en sus actividades comerciales a los efectos de disminuir y regular la competencia entre los cuatro países en aquellos mercados en los cuales ya están establecidos.
- c. *Una mayor colaboración y coordinación entre los países del Mercosur* en las actividades dirigidas a la apertura de mercados con gran potencial en los cuales los cuatro países no están plenamente posicionados y hay que realizar tanto actividades de promoción como de negociación de aspectos sanitarios o ambientales. En este caso el intercambio de información, la realización de ferias y otras actividades de promoción podrían hacerse en forma conjunta compartiendo costos, oficinas y actividades de promoción para lograr una mayor densidad de presencia y mayores volúmenes exportables. La creación de marcas o estándares Mercosur serían instrumentos efectivos para instalar la presencia de dichos mercados, de cada uno de los países en forma individual y del Mercosur como bloque, y aumentar la capacidad de penetración y competencia en relación con terceros oferentes.
- d. Finalmente, *la profundización de la integración regional*. En un mundo incierto y cambiante en el cual la globalización está cuestionada y muchos países implementan políticas proteccionistas, la dimensión regional adquiere un nuevo valor. El Mercosur podría desarrollar mayores vínculos comerciales con los países de la Alianza del Pacífico, promoviendo la sustitución de importaciones agroindustriales que se originan en los EE. UU.

Estas líneas de trabajo, y otras que puedan proponerse, le dan una gran importancia a la coordinación y cooperación entre los países del Mercosur en su papel de principales exportadores de alimentos. El desafío es construir

juntos tanto los marcos regulatorios multilaterales, como una mayor presencia y competitividad internacional en la geopolítica de los alimentos.

## Sobre los autores

### Albertoni, Nicolás

Profesor de la Universidad Católica del Uruguay e investigador asociado del Laboratorio de Economía Política Internacional (SPECLab) de University of Southern California. Doctor en Administración de Empresas por la Universidad Católica Argentina. Tiene un Máster en Economía y otro en Política y Relaciones Internacionales, por University of Southern California, y en Estudios Latinoamericanos por la Georgetown University. Licenciado en Negocios Internacionales e Integración por la Universidad Católica del Uruguay. Autor de tres libros sobre el desarrollo y la internación de América Latina con especial énfasis en Uruguay. Autor de diversos trabajos académicos sobre la misma temática. Sus columnas han sido publicadas en *El País* de España, el *New York Times* y *CNN*.

### Díaz-Bonilla, Eugenio

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, máster en Relaciones Internacionales por la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Johns Hopkins University, y PhD en economía de la misma universidad. Eugenio tiene más de 40 años de experiencia profesional como economista, diplomático por Argentina y consultor y miembro del personal de varias organizaciones internacionales como IFPRI, FAO, IICA, OEA, el Banco Mundial, PNUD y OCDE, trabajando en temas de desarrollo y de comercio y finanzas internacionales en diferentes países, especialmente de América Latina. Miembro de la Junta de Directores Ejecutivos del BID durante más de

ocho años, ocupando puestos de liderazgo y formulación de políticas como presidente y vicepresidente de varios Comités de la Junta responsables de las políticas financieras y operativas del Banco, y participación directa en la última reposición de capital. Ha escrito numerosos libros, artículos y otras publicaciones académicas y políticas sobre desarrollo, pobreza, seguridad alimentaria, comercio y cuestiones macroeconómicas en los países en desarrollo y en relación con el sector agroalimentario. Docente en diferentes momentos en universidades de América Latina y Estados Unidos. Miembro correspondiente de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria de Argentina. Miembro de diferentes grupos de trabajo internacionales, incluyendo los relacionados con el G-20, sobre cuestiones de desarrollo.

### Elverdin, Pablo

Coordinador de estrategia y contenidos del Grupo de Países Productores del Sur (GPS). Fue consultor externo del International Food Policy Research Institute (IFPRI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otras. Sus áreas de investigación incluyen temáticas de economía, comercio, seguridad alimentaria y política agroindustrial. Ha publicado numerosos *papers* y artículos en los últimos años. Previamente, desempeñó varias funciones en la administración pública. Fue director de Integración Sectorial y Política Industrial del Ministerio de Industria de la Nación, y coordinador general del Programa de Promoción de Exportaciones del mismo ministerio –ProArgentina–. También desempeñó tareas como asesor en comercio exterior y política industrial para el secretario de Industria de la Nación y como experto en desarrollo industrial en el Ministerio de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires y el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. También fue consultor en la Unidad de Cambio Rural –UCAR– del Ministerio de Agricultura de la Nación.



### Illescas, Nelson

Abogado y consultor en temas relacionados al derecho internacional y las negociaciones agroindustriales. Trabaja desde 2008 en Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), donde actualmente es el director. Ha escrito artículos y trabajos para publicaciones nacionales e internacionales sobre temas relacionados al comercio agroindustrial, negociaciones, solución de controversias, entre otros. Ha trabajado como consultor para instituciones internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, y nacionales, como el PROSAP y el IPC-VA. Es profesor en la Universidad Austral (Régimen Jurídico de los Agronegocios), en la Universidad de Belgrano (Comercio Agrario Internacional), en la Universidad Nacional de La Plata (Comercio Internacional) y en la Universidad de Tres de Febrero (Cadenas Globales de Valor). Ha sido expositor en diversos congresos y jornadas (ACSOJA, MAIZAR) y profesor invitado en diversas universidades (UBA, UNLP, UCA, UNLPam). Tiene título de Abogado (UNLP) y estudios de posgrado en Relaciones Internacionales (IRI, UNLP), y se encuentra cursando actualmente la Maestría en Derecho y Economía (UTDT).

### Martínez Arteaga, Manuel

Candidato a Magíster en Integración y Comercio Internacional por la Universidad de Montevideo. Es licenciado en Negocios Internacionales e Integración por la Universidad Católica del Uruguay. Tiene un diploma virtual en Relaciones Internacionales e Integración por la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Actualmente se desempeña como secretario ejecutivo mundial de una asociación internacional de la Iglesia Católica (Comunidad de Vida Cristiana).

### Moneta, Carlos J.

Posee estudios de Maestrías y Doctorado relativos a Asia Pacífico y Relaciones Internacionales en Colegio de México, Universidades de Pennsylvania y Nueva York. Secretario permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA, 1995-1999) e investigador de UNITAR (ONU, 1981-1986). Miembro del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Consultor de ALADI, SELA, UNESCO y BID. Director de la Maestría de Economía y Negocios con Asia Pacífico e India (UNTREF). Profesor invitado en universidades de París III (Francia), Stanford y UCLA (EE. UU.), y Univ. de Economía y Negocios Internacionales de Beijing (China). Ha dictado cursos y conferencias en universidades de América Latina, EE. UU., países de la Unión Europea, Japón, Malasia, Vietnam, China e India. Ha participado en carácter de autor, coautor o editor, con capítulos en más de 80 libros, sobre temas de su especialidad, publicados en distintos países de América Latina, UE, EE. UU., Japón y China.

### Nogués, Julio

Licenciado en Economía por la Universidad Católica Argentina y doctor en Economía por la Universidad de Minnesota. Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Ha sido subsecretario de Política Comercial, subsecretario de Política Económica, director ejecutivo del Grupo Banco Mundial, representante económico y comercial de la Argentina en Estados Unidos y profesor en las universidades del CEMA, Di Tella y Católica Argentina. Autor y editor de varios libros y más de 100 artículos profesionales publicados en Argentina y otros países de América Latina, Europa, Estados Unidos y Japón.

### Pena, Celina Rosa

Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires, con un Posgrado en el Instituto Torcuato Di Tella). Tiene una extensa experiencia asesorando en temas de la agenda económica internacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, y en consultoría para organismos internacionales (BID, INTAL, ALADI, PNUD, SELA). Docente e investigadora asociada al Centro de iDeAS de la UNSAM. Desde 2016, es directora nacional del Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería.

### Peña, Félix

Especialista en relaciones comerciales internacionales. Actualmente es director de la Fundación ICBC, vicepresidente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), y director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF. Para las actividades desempeñadas en el pasado y para todas sus publicaciones, incluyendo su *newsletter* mensual, ver su página web en <https://bit.ly/3hoGRnU>.

### Perini, Sofía Clara

Economista, especialista en Negociaciones y Comercio Internacional en Agroindustrias. Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Negociaciones y Comercio Internacional en Agroindustrias (FAUBA). Maestría en Data Mining & Knowledge Discovery (FCEyN-UBA, en curso). Actualmente, se desempeña como economista en la Fundación INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales). Ha trabajado como asesora técnica en el área de Relaciones Internacionales del Ministerio de Agroindustria de la República Argentina y como analista en el área de Planificación y Control de Gestión para el Banco Itaú Argentina. Ha escrito artículos y

publicaciones sobre temas relacionados al comercio agrícola y las negociaciones internacionales y también ha brindado asesoramiento en trabajos de investigación y consultoría para organismos como el IICA y SNV Latin America.

### Piñeiro, Martín

Ingeniero agrónomo graduado en la Universidad de Buenos Aires y PhD en Economía Agraria en la Universidad of California, Davis. En la actualidad es director del Comité de Asuntos Agrarios del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), asesor especial del director general de la FAO, asesor del director general del IICA y miembro de la red GPS. Ha sido subsecretario de Economía Agraria, director general del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA/OEA), y presidente del Consejo Directivo del International Food Policy Research Institute (IFPRI). Ha publicado extensamente sobre desarrollo económico, escenarios y agricultura internacional, política agrícola e innovación y comercio internacional Es productor agropecuario.

### Polski, Daniel D.

Embajador, Servicio Exterior de la Nación. Cargos desempeñados en el exterior: embajador en Japón (2004-2010) y en la República Federal de Alemania (2013-2016), cónsul general y director del Centro de Promoción Argentina en Fráncfort, RFA (1995-1999), director de la Oficina de Promoción de Exportaciones de la República Argentina en Nueva York, E.U.A. (1987-1993), entre otros. En el país: director de Estrategias de Comercio Exterior (1993-1995), director de América del Norte y Asuntos Hemisféricos (1999-2001), subsecretario de Integración Económica Americana y Mercosur (2002-2003), director de Asia y

Oceanía (2010-2013), director nacional de Negociaciones Económicas Bilaterales (2016-2018), entre otros. Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

### Rosales, Osvaldo

Economista de la Universidad de Chile y magíster en Economía en Ecolatina. Es miembro fundador del Foro de Política Exterior y del Foro para un Desarrollo Justo y Sostenible. Ha sido director general de Relaciones Económicas Internacionales en la Cancillería de Chile, en donde participó en diversas negociaciones comerciales, y director de la División de Comercio Internacional de la CEPAL, entre otros cargos. Ha publicado extensamente en temas de comercio internacional, desarrollo productivo y China.

### Tejeda Rodríguez, Agustín

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y estudios de posgrado en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata y Agronegocios en la Universidad de San Andrés. Gerente de Estudios Económicos de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Tiene a su cargo los departamentos de Estudios Económicos, Estimaciones Agrícolas, Investigación y Prospectiva Tecnológica, y Capacitación. Es también consultor externo sobre políticas agrícolas y comerciales, y profesor en la Universidad de Belgrano, y dicta cursos de grado y posgrado en distintas universidades nacionales. Asimismo, fue economista jefe de la Fundación INAI y asesor ante la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la República Argentina. En 2014 fue becario del International Visitor Leadership Program del Departamento de Estado de los Estados Unidos, y estudió las políticas económicas estadounidenses que afectan el comercio y la agricultura.

### Valles Galmés, Guillermo

Embajador, diplomático uruguayo de carrera con 45 años de experiencia profesional. Sirvió como diplomático en Japón, Argentina y China y fue el principal negociador diplomático del Mercosur entre 1992 y 1996. Como embajador tuvo destinos en China, en la Unión Europea, Bélgica y Luxemburgo y ante la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas en Ginebra. Fue viceministro de Relaciones Exteriores y canciller interino en múltiples oportunidades y períodos. Trabajó para las Naciones Unidas por siete años como director de la División de Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de Materias Primas de la UNCTAD. Es árbitro-panelista del Órgano de Soluciones de Diferencias de la OMC.



