

Estados Unidos: Producción, comercio y negociaciones agrícolas.

Nelson Illescas*

Es fundamental entender que el rol de Estados Unidos como productor, exportador (11% de las ventas globales) e importador (10% sobre el total de las compras) de bienes agroindustriales va de la mano de una activa política gubernamental, encarnada principalmente en la Farm Bill.

Esta legislación agrícola estadounidense data de 1933, con la *Agricultural Adjustment Act*, mediante la cual se crearon diversos mecanismos de apoyo a los agricultores, como programas de sostenimiento de los precios y pagos directos, y se establecieron controles de oferta para aliviar el problema de sobreproducción. Desde ese entonces, cada cinco años el Congreso ha aprobado una nueva ley con la intención de actualizar los programas de ayudas. Con dichas actualizaciones, se fueron incorporando nuevos objetivos y programas, teniendo como uno de los más trascendentales el de los cupones para alimentos, incluido a mediados de los 70, y que hoy representa casi tres cuartas partes del presupuesto de la ley.

La versión más reciente, denominada *Agriculture Improvement Act* de 2018¹, fue refrendada en diciembre del año pasado y cuenta con un presupuesto que se prevé alcance, combinando los programas de agricultura y nutrición, los USD 428 mil millones en cinco años y USD 867 mil millones en diez años.

La vigente ley refuerza el concepto de red de seguridad agrícola para los productores, que consiste en una serie de medidas que protegen al productor de variaciones en precios, producción e incluso riesgo climático. El efecto que le sigue es llevarlos a producir muchas veces por encima de sus intenciones originales, nuevamente perjudicando a competidores que no cuentan con esquemas de protección similares.

Déficit y guerra comercial

Pasando de la producción al comercio, es necesario detenerse en la situación del comercio exterior estadounidense y su creciente conflicto con China -y otros socios comerciales-. El déficit comercial total de mercancías de Estados Unidos ascendió a 862,7 mil millones de dólares en 2017, de los cuales un 46% correspondió al saldo negativo con China (Fundación INAI, 2018²).

Tomando como referencia el promedio 2015-2017, EE.UU. exportó a China bienes por un valor de alrededor de 121 mil millones de dólares anuales, mientras que importó desde ese origen un monto cercano a los 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 EE.UU.

Pero no hay que detenerse sólo en los intercambios con China, ya que Estados Unidos también mantiene saldos negativos con otros de sus principales socios comerciales, a saber: los países del NAFTA y la UE, entre otros.

Como alternativa para combatir dicho déficit, Estados Unidos ha optado por aplicar medidas arancelarias al comercio bilateral con China y otros socios comerciales -con posterior negociación-, como también ha determinado frenar las tratativas para alcanzar el Acuerdo Transatlántico con la UE e incluso renegociar el NAFTA.

El principal factor de conflicto con la mayoría de sus contrapartes fue la aplicación de medidas al comercio de acero y aluminio, productos para los que el Departamento de Comercio de EE.UU.

* El autor de Director del Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) de Argentina.

¹ <https://www.farmers.gov/farmbill>

² EL ARTE DE LA GUERRA COMERCIAL. Implicancias para la agroindustria argentina de la escalada del proteccionismo (Fundación INAI, 2018). <http://inai.org.ar/el-arte-de-la-guerra-comercial/>

determinó 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. Y en particular con China, la oficina del Representante Comercial estadounidense (USTR) avanzó en una investigación sobre las políticas y prácticas chinas de transferencia de tecnología, propiedad intelectual e innovación. Todas estas medidas generaron represalias que afectaron en gran medida productos estadounidenses de origen agroindustrial.

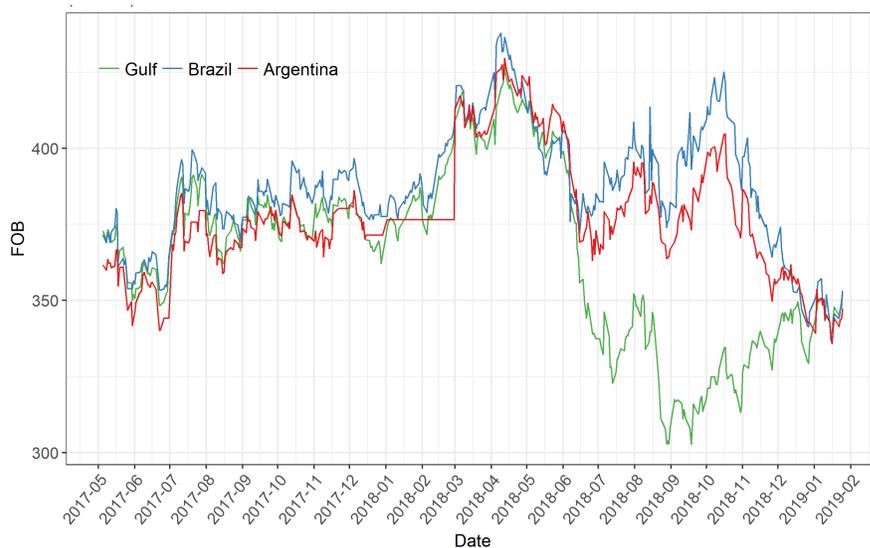
En 2018 para aliviar el impacto sobre el ingreso de los agricultores, el gobierno de Estados Unidos aplicó un paquete de ayuda de USD 12 mil millones, de manera adicional a los programas que ya se encuentran en vigencia, como seguros subsidiados y préstamos, entre otros. Estas medidas se canalizaron 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.

De esta manera, el paquete de medidas convive con la mencionada ley agrícola y si bien en un primer momento se anunció un paquete único de ayudas por USD 12 mil millones, nada garantiza que dicha cifra no pueda incrementarse a futuro, especialmente si el conflicto comercial no se soluciona³.

Efectos sobre Argentina

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

En particular, el poroto de soja fue uno de los principales afectados, dado que el arancel aplicado por China redujo notablemente las importaciones desde Estados Unidos. En un primer momento, se generó una reducción en el precio internacional del poroto, acompañado de 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 grafico que sigue (Fundación INAI, 2018).



Source: Reuters and Bolsa de Cereales

³ Al cierre de este artículo, Trump había decidido aumentar aranceles del 10 al 25 por ciento sobre importaciones chinas, y prometido ayudas en torno a los 15.000 millones de dólares para los productores agrícolas de su país.

Los efectos de las medidas se observaron para los subproductos de soja (aceite y harina), los cuales en Argentina se vieron doblemente perjudicados, no sólo por el arancel sino también por los subsidios estadounidenses.

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 y mayor exportación a China-, en el mediano y largo plazo los efectos tienden a ser negativos, en especial para la molienda de soja -aceite y harina-.

Estrategia de negociación

Por último, en el ámbito de las negociaciones, Estados Unidos ha llevado adelante una estrategia, al menos, peculiar. Así, ha desistido de ratificar el Acuerdo Transpacífico, generando una renegociación y reconversión del mismo por las partes remanentes; ha decidido abandonar el Acuerdo de París, decisión revalidada en la última Declaración de Líderes del G20; ha renegociado el NAFTA, dando nacimiento al USMCA, cuya ratificación ahora enfrenta retrasos en el Congreso estadounidense; entre otras medidas.

Mención aparte merece su vinculación con la Organización Mundial de Comercio. Allí se ha negado a designar nuevos miembros del Órgano de Apelación, lo que deja al borde de la parálisis a todo el sistema de Solución de Controversias. Por otra parte, ha definido no avanzar en la negociación de nuevas reglas, sino dar cumplimiento a las actuales promoviendo la transparencia y el uso de contra-notificaciones (como en el caso de India). Y finalmente, ha presentado propuestas en pos de revisar el estatus de Países En Desarrollo.

Consideraciones finales

Con un creciente déficit comercial, Estados Unidos ha buscado rebalancear su comercio exterior mediante negociaciones que se alejan de la diplomacia como la conocemos. Entre tanto han quedado en el camino los heridos.

Por el lado de China, quizás el más importante, el conflicto comercial que no cesa y va más allá de la pelea por la reversión del saldo comercial, sino por quien va a ostentar el sitio de primera potencia global en los años por venir. Mientras tanto, 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 su mejor momento. A pesar de los esfuerzos por avanzar en la firma de un acuerdo de libre comercio entre ambas regiones, la negativa a incluir el sector agrícola por parte de la UE parece ponerle freno al mismo. 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 utilizado⁴.

Finalmente, con Sudamérica y en especial con Brasil, tras el viaje a Washington de Bolsonaro, se anunció la implementación un contingente arancelario que permitiría la importación anual de 750 mil toneladas de trigo estadounidense libre de arancel⁵. Posteriormente se aclaró que se trataba de una cuota NMF, por lo que cualquier socio comercial podía acceder a la misma.

En cuanto a la Argentina, existen temas de la agenda bilateral que se han solucionado con éxito, como el caso de las carnes y los limones, otros que se encuentran bajo examen, como la permanencia en el Sistema Generalizado de Preferencias, y otros como el biodiesel, que a pesar de estar en revisión la posibilidad de levantarse las medidas, es un mercado que aún permanece cerrado.

⁴ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/april/ustr-proposes-products-tariff>

⁵ <http://inai.org.ar/lo-que-dejo-el-encuentro-bolsonaro-trump/>