

ISSN: 1576-0162

EL ACUERDO COMERCIAL ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR. LA
PROBLEMÁTICA AGRÍCOLA A DEBATE

*THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND
MERCOSUR: THE AGRICULTURAL PROBLEM*

Martha Carro Fernández
Universidad San Pablo-CEU
carfer.fcee@ceu.es

Ana Fernández-Ardavín Martínez
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
afdz-ardavin@cee.uned.es

Inmaculada Hurtado Ocaña
Universidad San Pablo-CEU
huroca@ceu.es

Recibido: febrero de 2006; aceptado: julio de 2007

RESUMEN

El cambio en la orientación de la política comercial comunitaria hacia los países de América Latina ha traído consigo la apertura de zonas de libre comercio con México y Chile y el avance paulatino de las negociaciones con los países del Mercosur. En este último caso, las negociaciones se están viendo entorpecidas por el llamado nudo agrícola que hace referencia al conflicto que supone la apertura de estos mercados de ambos socios. El presente artículo estudia la balanza comercial agroalimentaria para analizar el grado de complementariedad o sustituibilidad de los productos comerciados entre los dos bloques económicos.

Palabras clave: Integración; Comercio; Agricultura; Unión Europea.

ABSTRACT

The changes that have taken place in EU's trade policy approach towards Latin America have promoted free trade agreements with Chile and Mexico as well as significant progress in negotiations with Mercosur.

Despite this progress, the negotiations have been jeopardized by the so-called agricultural deadlock. This article seeks to analyze the agricultural and food commodities aspects of the bilateral trade balance. The goal is to explore the complementarity and substitutability between the aforementioned commodities exchanged between the two regions.

Keywords: Integration; Trade; Agriculture; European Union.

Clasificación JEL: F13, F15.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es el análisis del futuro Acuerdo Interregional de Asociación entre la UE y el MERCOSUR centrando nuestra investigación en uno de los principales escollos del proceso negociador; la liberalización del comercio de productos agrícolas. Lo que se conoce como el *nudo agrícola* está condicionado por una multiplicidad de factores tanto endógenos como exógenos al propio proceso de negociación. En este sentido, a continuación presentamos una breve descripción de la evolución de las negociaciones y de los principales obstáculos que han afectado a las mismas.

Desde la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el apoyo institucional de la Unión Europea (UE) al proyecto de integración ha sido claro. La prioridad que el MERCOSUR otorgó desde sus inicios a su relación económica y política con la Unión Europea también es manifiesta. La confluencia de intereses tanto económicos como políticos entre los dos bloques se observa incluso antes de la entrada en vigor del MERCOSUR (noviembre de 1991) con la reunión entre los ministros de Asuntos Exteriores del MERCOSUR y miembros de la Comisión Europea en Bruselas. Esta reunión tuvo como objetivo prioritario el explorar las posibilidades de iniciar negociaciones para un proceso de integración entre los dos bloques.

Las relaciones entre el MERCOSUR y la UE se pueden enmarcar dentro de seis procesos diferentes:

1. La propia creación del MERCOSUR, considerada como una de las más importantes iniciativas de integración dentro de la segunda ola de regionalismo en América Latina desde el final de la década de los ochenta (Estevadeordal, Goto y Saez, 2000; Markwald y Bosco Machado, 1999). Asimismo, el MERCOSUR está desarrollando una compleja agenda de relaciones externas que incluye, entre otras, su propio proceso de expansión con la adhesión de Venezuela, su participación en el Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA), las negociaciones con la Comunidad Andina, el Acuerdo de Complementación Económica con México, el acuerdo de libre comercio con Israel y los contactos iniciados con el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y la recientemente creada Unión Sudamericana.

2. El proceso de acercamiento institucional entre la UE y la región Latinoamericana¹.

3. El proceso de integración comercial del ALCA en el contexto de las relaciones económicas y geopolíticas de los Estados Unidos con el resto del continente. El elevado coste de oportunidad en términos comerciales y de inversión derivados de la firma del Tratado del Libre Comercio de América del Norte, han generado un efecto “aprendizaje” en la UE, que ha acrecentado su interés por contrarrestar la pérdida potencial de cuota de mercado que podría originar una eventual firma del ALCA a través del impulso de acuerdos de integración bilateral con países y/o bloques de integración en la región latinoamericana².

4. Los procesos de liberalización comercial llevados a cabo en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Es necesario mencionar que la VI Cumbre Ministerial celebrada en Hong-Kong en noviembre de 2005, a pesar de sus intentos por relanzar la Ronda Doha no supuso un avance sustantivo. Además, un nuevo equilibrio internacional entre los principales bloques negociadores en el capítulo agrícola parece que se ha afianzado. Efectivamente, en Hong-Kong, el G-20, creado en Cancún, pareció adquirir más fuerza, y con él países de fuerte componente agrícola, como Argentina o Brasil. Y dado el relativo estancamiento de estas negociaciones, los acuerdos birregionales han pasado a constituirse como un *second best* de la liberalización comercial a nivel mundial.

5. El proceso de ampliación de la UE de 15 a 25 miembros producida en mayo del 2004 y la reciente adhesión de Bulgaria y Rumania. La incorporación de nuevos miembros afectará a la evolución de las negociaciones principalmente debido al gran peso que tiene el sector agrícola en sus economías. Como se analizará más adelante, este sector es uno de los grandes condicionantes del resultado final del Acuerdo de Asociación Interregional.

6. El aumento gradual de las relaciones comerciales y de inversión entre China y el MERCOSUR, especialmente Argentina y Brasil. China ha pasado a convertirse en un importador estratégico de materias primas producidas en el seno del MERCOSUR. Además, recientemente el país asiático ha firmado acuerdos con varios países del área que generarán un fuerte aumento de las inversiones directas chinas en la zona así como un cambio en el escenario geopolítico internacional³.

¹ Para una descripción de la evolución de las relaciones político-económicas entre la UE y América Latina véase Kaufman Purcell y Simón (1995) y Molina del Pozo (1996).

² Sirvan como ejemplos de esta iniciativa, además de las propias negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, el Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile, el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y México, y el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la Comunidad Andina.

³ Para un análisis detallado de las relaciones económicas y políticas entre China y la región latinoamericana, véase Domínguez (2006).

Las relaciones entre la UE y el MERCOSUR han pasado por distintas fases marcadas por avances y por retrocesos cuyo ritmo ha estado determinado tanto por los procesos descritos anteriormente como por la fuerte interrelación existente entre ellos. Sin embargo, el objetivo final siempre ha sido el lograr un acuerdo de asociación económica entre la UE y el MERCOSUR con un fuerte componente de cooperación y diálogo político. Es importante señalar que este acuerdo sería el primero del mundo entre dos uniones aduaneras, si bien es importante matizar que el MERCOSUR es, todavía, una unión aduanera imperfecta.

El presente artículo se estructura de la siguiente forma: iniciamos el análisis con el estudio de la evolución de las negociaciones del Acuerdo entre la UE y el MERCOSUR, prestando una especial atención a aquellos aspectos que han entorpecido la firma de dicho Acuerdo. En el tercer apartado se describe la importancia que el sector agrario tiene en ambos bloques, para poder llegar a entender porqué se ha convertido en uno de los mayores frenos en el cierre de las negociaciones. A continuación, se detallan las principales barreras comerciales que la UE impone en materia agrícola: la política agrícola común y la política comercial comunitaria, con especial atención en el Sistema de Preferencias Generalizadas. Por último, se hace una descripción de las relaciones comerciales bilaterales agroalimentarias, que nos explican la compatibilidad o no de dichos sectores ante una posible liberalización comercial como consecuencia de la conclusión del Acuerdo de Integración. Se cierra el estudio con unas breves conclusiones sobre los aspectos tratados a lo largo del estudio.

2. LAS NEGOCIACIONES HACIA UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y MERCOSUR

Las negociaciones, que se enmarcan dentro del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional firmado en 1995⁴ tienen como objetivo la consecución de un área de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR caracterizada por una agenda de *cuarta generación*. Los denominados acuerdos de *cuarta generación* abarcan no sólo la liberalización comercial, sino también la apertura de los regímenes de inversión extranjera y compras gubernamentales, acuerdos de propiedad intelectual, la cooperación empresarial y tecnológica y el diálogo político (Parlamento Europeo, 2003). Este tipo de acuerdos se enmarcan en la estrategia iniciada por la UE en

⁴ El Acuerdo Marco propone crear las condiciones para la constitución en el largo plazo de una zona de libre comercio, sin exclusión de ningún sector y conforme a las directrices establecidas por la OMC. En este acuerdo se recoge además el objetivo de reducir las asimetrías de desarrollo económico entre los dos bloques. Con anterioridad al Acuerdo Marco, en 1992, la Comisión Europea y el MERCOSUR suscribieron el Primer Acuerdo Interinstitucional por el cual la Comisión ofrecía ayuda técnica e institucional para el desarrollo del MERCOSUR.

1994 hacia América Latina como respuesta al potencial aumento de la influencia económica norteamericana en la región como consecuencia del TLCAN y del inicio de las negociaciones del ALCA.

Desde el inicio de las negociaciones en el año 2000, la UE ha reclamado mayor apertura del MERCOSUR en cuanto a servicios, especialmente servicios transfronterizos, profesionales y financieros, compras públicas e inversión, así como acuerdos en materia de propiedad intelectual; mientras que los países del MERCOSUR han centrado sus esfuerzos en la obtención de un mayor y más transparente acceso al mercado europeo agrícola (Ministerio de Economía y Producción de Argentina y Comisión Europea, 2005)⁵. Han existido, asimismo, obstáculos institucionales que han retrasado el proceso como las diferentes posturas ante el acuerdo entre la Comisión y el Consejo y la debilidad institucional del MERCOSUR (Aggarwal y Fogarty, 2004). En una especie de círculo vicioso, la ambiciosa agenda externa del MERCOSUR parece pretender cubrir las deficiencias que el bloque todavía presenta a nivel interno. Sin embargo, éstas últimas suponen un obstáculo para la firma de acuerdos a nivel exterior. Por último, es importante señalar que la presión ejercida por los lobbies industriales, especialmente en Argentina y Brasil, y los *lobbies* agrícolas europeos puede estar retrasando también la firma del acuerdo⁶.

La agenda de negociación incluye: (a) diálogo político; (b) cooperación económica; (c) cooperación social y cultural; (d) cooperación financiera y técnica, y (e) comercio. Las negociaciones y su preparación se llevan a cabo en diferentes niveles. Existe un Consejo de Cooperación y un Comité Birregional de Negociaciones. Bajo este último funcionan un Subcomité de Cooperación, tres Subgrupos de Trabajo de Cooperación (b, c y d) y tres Grupos Técnicos en Materia Comercial.

Son las materias que se negocian en estos tres grupos técnicos las que determinarán el resultado final del Acuerdo de Asociación, ya que están al cargo de: (a) comercio de bienes, abarcando medidas arancelarias y no arancelarias y todos los temas relativos a acceso a mercados como medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, normas y certificaciones, antidumping y procedimientos aduaneros, (b) comercio de servicios, incluyendo inversión y derechos de propiedad intelectual, y (c) disciplinas comerciales, incluyendo compras gubernamentales, normas de competencia y resolución de controversias.

En términos generales, el desarrollo de las negociaciones ha sido condicionado por parte del MERCOSUR a la obtención de un acuerdo que garantice un trato especial y diferenciado en su favor y un mecanismo de

⁵ A pesar del grado de entendimiento alcanzado en los apartados de diálogo político y cooperación, la percepción de que las negociaciones serían largas y muy complejas ha estado presente desde 1995 entre analistas, académicos y negociadores (Grisanti, 2004).

⁶ Existe una amplia literatura que hace referencia a los determinantes políticos y económicos de la política comercial. Para una revisión de estas aportaciones, véase Harrigan y Kwan Choi (2003).

protección arancelaria para sus industrias nacientes de acuerdo con lo establecido por el Acuerdo Marco de 1995. Los principios generales acordados en la primera reunión del Comité Birregional y que guían las negociaciones son: (a) negociaciones integrales; (b) ningún sector debe de ser excluido; (c) las negociaciones serán *single undertaking*, es decir, un único emprendimiento a ser adoptado como un todo indivisible, y (d) cumplimiento de las directrices de la OMC (Ministerio de Economía y Producción de Argentina, 2005).

Centrándonos ya en los apartados que se están negociando, analizamos a continuación las últimas propuestas negociadoras en aquellos sectores que se constituyen como cruciales para la continuación de las negociaciones⁷. La información se basa en los documentos oficiales de las ofertas recogidas de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial del Ministerio de Economía y Producción de Argentina, del Directorio General de Comercio y la sección de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea⁸.

2.1. SECTOR AGRÍCOLA

Este sector constituye, como ya hemos anticipado, el principal nudo de las negociaciones dada la relevancia de los productos agropecuarios en la composición y valor de las exportaciones del MERCOSUR hacia la UE. En la quinta sección de nuestro análisis, se estudia con profundidad el patrón de intercambio comercial agrícola entre los dos bloques. Aquí pretendemos repasar cuál es el estado actual de las negociaciones.

El primer intercambio de ofertas de liberalización en materia agrícola se llevó a cabo en el año 2001 dentro de la negociación de acceso a mercados. Ambas propuestas fueron consideradas insuficientes. Desde el MERCOSUR se criticó la multiplicidad de medidas proteccionistas en un sector que supone aproximadamente la mitad de las exportaciones totales hacia la UE y la insistencia europea de no llevar a cabo una reducción arancelaria gradual sino de establecer cupos a los productos agropecuarios⁹. Los productos que pertenecen a la categoría "Agricultura y Caza" (según la clasificación del International Standard Industrial Classification) se enfrentaban en el año 2001 a un arancel medio de 4.8 con un pico arancelario de hasta el 282.4 (Giordano, 2003 con datos de la UNCTAD y de la UE).

El último intercambio de ofertas antes de la interrupción de las negociaciones en octubre del 2004 se llevó a cabo en septiembre de ese mismo año. En esta

⁷ Si bien han existido reuniones entre los dos bloques con posterioridad al año 2004, no existe información disponible sobre nuevas propuestas negociadoras.

⁸ A diferencia de la información suministrada por el ALCA, no existe, para el caso del Acuerdo Interregional de Asociación entre la UE y el MERCOSUR, una única entidad que suministre información sobre el desarrollo y el estado actual de las negociaciones.

⁹ Conviene recordar que Argentina y Brasil forman parte del Grupo de Cairns que promueve una mayor liberalización internacional del comercio y lucha para acabar con las políticas agrícolas distorsionadoras del comercio.

propuesta, la UE planteaba eliminar o reducir los aranceles en “lo sustancial del comercio” de los productos agrícolas exportados por el MERCOSUR. En los productos considerados sensibles como cereales, aceite de oliva, productos lácteos, carnes, tabaco y legumbres, entre otros, la oferta de liberalización se materializa en cuotas. A cambio, la UE solicitaba mayores concesiones en servicios, compras gubernamentales e inversiones así como reciprocidad en cuanto a productos textiles y calzado¹⁰. La UE requería asimismo una aceleración en el cronograma de desgravación arancelaria por parte del MERCOSUR.

2.2. SECTOR SERVICIOS

En la actualidad, el intercambio de servicios constituye aproximadamente un 20 por ciento del total del comercio entre la UE y el MERCOSUR (Giordano, 2003). Este sector exhibe un gran potencial de crecimiento en los países del MERCOSUR dado que su peso dentro de la producción nacional tiende a aumentar. Además, no podemos olvidar que la firma de un acuerdo de liberalización comercial entre los dos bloques incrementará la demanda de servicios asociados al comercio.

La propuesta de la UE es que todos los servicios formen parte del Acuerdo con una liberalización sustancial desde su entrada en vigor. El MERCOSUR argumenta que la UE no ofrece liberalización en ningún sector de servicios que no estuviese previamente consolidado en la OMC mientras que el MERCOSUR ha incluido en su oferta sectores que no ha liberalizado ante la OMC, como el transporte marítimo, los seguros y los servicios profesionales.

La negociación en materia de servicios se ha visto asimismo obstaculizada por el hecho de que el Protocolo de Montevideo, firmado en 1997, retrasa la entrada en vigor del principio de trato nacional hasta el año 2007. Este principio implica “igual trato para nacionales y extranjeros” y sólo se aplica una vez que el producto, el servicio o la obra han accedido al mercado (OMC, varios años). La aplicabilidad de este principio es crucial para los europeos que se podrían beneficiar enormemente de un trato equivalente al “nacional” en el seno de los países del MERCOSUR.

2.3. COMPRAS GUBERNAMENTALES

Las compras gubernamentales constituyen otro nudo en la negociación. La oferta del MERCOSUR se centra en la transparencia del proceso pero limita el acceso a las empresas que estén radicadas en los países del bloque. Esta limitación se debe, parcialmente, a la inexistencia de un régimen común de

¹⁰ El arancel medio del MERCOSUR para el sector textil es de 20.5, con valores máximos de hasta 23.0 (Giordano, 2003, con datos de la UNCTAD y de la UE).

contrataciones públicas en el MERCOSUR hasta diciembre de 2004 y a las presiones ejercidas por Brasil. De todas maneras, el Protocolo de Contrataciones Públicas está sujeto a futuras negociaciones (SICE, 2005).

La UE, en cambio, pretende obtener preferencia total para la participación en las licitaciones de compras gubernamentales, además de solicitar reglas estables y no discriminatorias para las empresas europeas que ya están llevando a cabo su actividad en el seno de alguno de los países del MERCOSUR.

2.4. INVERSIONES

Si bien las materias relacionadas con inversión se recogen en la negociación de servicios, hemos considerado fundamental realizar su análisis por separado dada la importancia de la inversión de la UE en los países del MERCOSUR, fundamentalmente en Argentina y Brasil. Durante la década de los noventa, estos países se convirtieron en un importante polo de atracción de inversión extranjera directa (IED) procedente de la Unión Europea¹¹.

La UE, a diferencia de la postura de los Estados Unidos, ha cambiado su estrategia de negociación en materia de inversiones para aproximarla a la del GATS. Este enfoque se caracteriza por la separación de la IED en el sector servicios de la IED general (Torrent y Molinuovo, 2004). Esta postura tiene un ejemplo reciente en el Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile en el que se adoptó el enfoque GATS cubriendo así el capítulo de servicios no sólo el intercambio transfronterizo de servicios sino también la IED en servicios.

La negociación en materia de inversiones está fuertemente influenciada por las propias directrices que regulan ésta en el MERCOSUR. En este sentido, el Protocolo de Colonia para la promoción y protección recíproca de inversiones firmado en 1997 junto con el Protocolo de Buenos Aires sobre jurisdicción internacional en materia contractual permite cierto margen de maniobra a las legislaciones nacionales en provisiones, como la definición de inversor e inversión y la admisión de la promoción de la inversión.

En definitiva, el proceso de negociaciones entre la UE y el MERCOSUR para la consecución de un Acuerdo de cuarta generación entre ambos bloques se encuentra en la actualidad en un momento crucial. Los nudos principales podrán resolverse siempre y cuando exista voluntad política para resolver el *trade off* entre el nudo agrícola y el nudo de compras gubernamentales y servicios.

En este sentido, es conveniente comprender la importancia que el sector agrario en cada bloque para llegar a esclarecer las posibilidades de cesión en materia comercial que tendrán los interlocutores en las negociaciones futuras del Acuerdo, hecho que se analiza en el siguiente apartado.

¹¹ Para un análisis detallado de los patrones de inversión de la UE en los países del MERCOSUR, véase Chudnovsky y López (Chudnovsky, 2001).

3. IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRARIO EN LAS ECONOMÍAS EUROPEAS Y DEL MERCOSUR

El desarrollo económico ha ido restando protagonismo al sector agrario en el conjunto de las producciones nacionales. Esta ha sido una tendencia generalizada en todos los países a medida que se han ido incorporando nuevas tecnologías y procesos de producción en el sector primario, liberando mano de obra y capital para el desarrollo industrial y, principalmente, el terciario. Así, la participación de la agricultura en el PIB de los Estados de la Unión Europea, en los que no supera, en media, el 3 por ciento, del 8 por ciento que representaba a principios de los 90, frente a los países del MERCOSUR, con un peso agrícola cercano al 14 por ciento de media, en el mismo periodo.

Ante esta situación, los posibles condicionantes que se establecen entre ambos, de cara al desarrollo de un sistema comercial liberalizado, dependerán en gran medida de la composición de sus sectores primarios y de la complementariedad o sustituibilidad de los bienes afectados, así como de las políticas que regulan su funcionamiento (aspecto éste que se analiza en el siguiente apartado).

No debemos olvidar que estamos tratando uno de los sectores más sensibles de cada una de las economías, por la dependencia social de ciertos grupos de trabajadores, las rentas asociadas a la venta de los productos, los ingresos en divisas derivados de la exportación de estos productos, y el mayor grado de intervención que recae sobre él. Estos aspectos condicionan enormemente la cesión de cualquier avance en la negociación de un acuerdo regional.

Sin embargo, a la vista de los datos de las producciones de los países comunitarios y del MERCOSUR, se puede comprobar que la especialización de ambos bloques no debería impedir la firma de un acuerdo agrícola, por cuanto no afectan gravemente a las producciones del otro, aún más, la complementariedad climática por la situación hemisférica de cada uno, permitiría mejorar el abastecimiento de producciones no excenditarias en los mercados locales a lo largo de todo el año. En concreto, los países de MERCOSUR concentran la mayor parte de sus producciones en la soja, caña de azúcar, maíz, trigo y algunos productos tropicales como el cacao, café, plátanos, piñas, cítricos. En tanto que los países comunitarios tienen un mayor peso en la producción de lácteos, hortalizas, cereales, frutas, vino, patatas, oleaginosas.

En esta línea, no podemos dejar de mencionar los productos ganaderos, con un peso en las producciones locales muy elevado y donde se observa, probablemente, la mayor competencia entre los bloques. Es bien sabido que los países del MERCOSUR se caracterizan por una calidad de la carne de su ganado, especialmente bovino, con un sistema de producción extensiva y una calidad de sus pastos y forrajes que permiten colocar a la carne de vacuno de países como Argentina y Uruguay en los puestos más altos de los mercados internacionales. Dichas producciones se enfrentan a un mercado europeo en el que el sector ganadero tiene un peso muy alto en el total de la producción final

agraria. Este sector se encuentra protegido por una política intervencionista que tiene como objetivo el impedir la competencia de otros países en el mercado interior, con mayor motivo tras la ampliación de la UE hacia unos países de clara tradición agrícola y ganadera (Cuadro 1).

CUADRO 1: PARTICIPACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA EN LA PRODUCCIÓN FINAL (%), 2003

	UE-25
Leche	13,7
<i>Ganado vacuno</i>	9,6
<i>Cerdos</i>	8,5
Verduras frescas	8,5
Trigo	6,1
Frutas	6,6
Vino y mosto	4,6
<i>Aves de corral</i>	4,1
Patatas	2,4
Cebada	3,0
Maíz	2,4
<i>Ovejas y cabras</i>	2,3
Aceite oliva	1,8
Huevos	2,2
Remolacha azucarera	1,7
Oleaginosas	1,8
Avena	0,5
Tabaco	0,4
Centeno	0,3
Semillas	0,3
Arroz	0,3
Lúpulo	0,0
Plantas industriales	0,4

Fuente: Unión Europea (2005).

La agricultura es un aspecto crucial no sólo del acuerdo bilateral, sino también en general de las relaciones comerciales de ambos bloques. Efectivamente, la UE es el principal cliente de productos agrícolas de MERCOSUR, ya que representan más del 50% de sus exportaciones en 2003, frente al 4% de las ventas europeas al mercado del Cono Sur. Además, el comercio agrícola está muy concentrado en unos pocos productos de bajo valor añadido para los cuales la UE es dependiente de los países del MERCOSUR; por ello los dos bloques regionales deberían tener intereses claros en la firma del acuerdo.

En este sentido, los países de MERCOSUR han expresado ya su disconformidad con los términos del acuerdo por los efectos perjudiciales que para determinados productos y países tendrá la reciente ampliación al Este de Europa. Desde mayo de 2004 y enero de 2007, doce nuevos Estados incrementan las necesidades de ayudas financieras en concepto agrícola y apoyo rural lo que supondrá la puesta en los mercados mundiales de nuevos productos subvencionados. Los países latinoamericanos, y especialmente los de MERCOSUR han destacado que producciones como *Cigarrillos; Cerveza de malta; Trigo; Comidas y harinas de otros cereales; Leche y crema preservadas; Arroz con cáscara o descascarillado; Carne de animales; Maíz en grano; Yerba mate; Cítricos; Soja; Maní; o la Caña de Azúcar* se verán gravemente afectados por la ampliación respecto a las relaciones comerciales que previamente tenían establecidas entre ellos¹².

A la vista de lo expuesto, no es de extrañar que los países iberoamericanos reclamen una mayor apertura de los mercados internacionales y, en concreto, el europeo y estadounidense, dada su mayor eficiencia en la producción de los bienes del sector primario, al margen de las ayudas directas e indirectas que puedan recaer sobre ellas.

A continuación se analizan los principales obstáculos que en materia comercial afectan a las negociaciones agrícolas entre la UE y MERCOSUR y, posteriormente, en el último apartado se realiza un breve estudio de la composición del comercio bilateral agroalimentario.

4. PRINCIPALES IMPEDIMENTOS EUROPEOS AL ACUERDO AGRÍCOLA: LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y EL SISTEMA DE PREFERENCIAS

La negociación del capítulo agrícola no podía ser más que un tema espinoso en las negociaciones, debido que es un sector productivo considerado estratégico y con importantes diferencias en su tratamiento en ambos lado del océano. Es bien conocido que la UE le ha otorgado un trato privilegiado hasta tal punto que se puede decir que el proceso de integración europeo y el tema agrícola están íntimamente vinculados. En América Latina, sin embargo, no existe un consenso en el tratamiento que debe recibir el sector como lo muestran las distintas iniciativas llevadas a cabo por las distintas áreas de integración latinoamericanas, si bien es claro que las diferentes experiencias integradoras en este continente no han tenido suficientemente en cuenta los aspectos agrícolas. Así, por ejemplo, la Comunidad Andina parece optar por el establecimiento de una Política Agrícola Común en línea con el modelo europeo, pero por otro lado el MERCOSUR apuesta prioritariamente por la liberalización comercial de los bienes agropecuarios.

¹² Para un análisis más detallado véase Durán Lima y Maldonado (2003).



A la hora de estudiar el tratamiento de la agricultura por parte de la UE existen dos aspectos fundamentales: uno, el propio funcionamiento de la Política Agrícola Común (PAC) y, por otro lado, el sistema de preferencias comerciales de la Comunidad Europea. Por el lado del MERCOSUR, se tendrá en cuenta, dados los distintos niveles de integración de los dos bloques, las posturas de los países miembros.

Como ya hemos señalado, las negociaciones agrícolas se han ido constituyendo en uno de los puntos más conflictivos del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Si bien existen diversos motivos ya anticipados que pueden explicar este enfrentamiento, es importante resaltar que dos de las grandes políticas comunes puestas en marcha por la Comunidad Europea, constituyen en sí mismas un importante obstáculo al progreso de las negociaciones; tanto la PAC como la política comercial constituyen un complejo entramado de protección y de privilegios que tienen como resultado colateral la exclusión de determinados países y productos del mercado europeo.

4.1. LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

La PAC constituye uno de los ejes fundamentales del proceso de integración europeo, y fue la primera política común de los Estados miembros. Efectivamente, desde el principio de la cooperación europea se buscó ir más allá de una simple unión aduanera y precisamente la PAC contribuyó a ampliar la dimensión del proceso, convirtiéndose en uno de los ejes institucionales de la UE. Sin embargo, con el transcurso de los años, el cambio del contexto económico y social europeo y del panorama internacional, han desaparecido las justificaciones iniciales que sustentaban la PAC y además ha entrado en conflicto con diferentes intereses no sólo interiores sino también internacionales. Hay que tener en cuenta los distintos criterios y situaciones en esta materia dentro de la propia UE, sobre todo en el nuevo escenario de la UE de 27 miembros, con la adhesión de países con un mayor peso agrícola en el PIB. Efectivamente, los objetivos de la PAC recogidos en el Tratado Constitutivo de la CE de 1957 parecen haber perdido hoy gran parte de su sentido. El logro del abastecimiento y la preferencia comunitaria, junto con el complejo sistema de precios que generaron no dejan de ser políticas de intervención directa entrando en conflicto con los otros objetivos. Así, a lo largo del proceso de integración europeo los importantes excedentes de leche, carne, vino y cereales, que no podía absorber el mercado europeo comenzaron a afectar a los precios mundiales.

En esos años, Europa se había situado en los primeros puestos del comercio mundial, y la agricultura generó tensiones con los principales socios comerciales de la UE, con el grupo de los países en desarrollo y de los países emergentes y, finalmente con los organismos multilaterales, especialmente en las negociaciones del GATT y posteriormente de la OMC. A finales de los

ochenta, todos estos factores, junto con la importante carga presupuestaria que suponía el complicado sistema de protección agrícola europeo, crearon una fuerte corriente de opinión a favor de una reforma y de una simplificación de la PAC.

Las sucesivas reformas iniciadas a finales de los noventa debían paulatinamente eliminar las distorsiones al comercio, transformando tanto los mecanismos de ayudas como de exportación. Sin embargo, algo que no va a cambiar es el enfoque multifuncional que tiene la PAC, aunque cambie la definición de las funciones. De acuerdo con el enfoque europeo, al menos parte de esta multifuncionalidad la están de alguna forma financiando países terceros, como los integrantes de MERCOSUR, ya que tienen que pagar aranceles más altos si quieren que sus productos entren en el mercado europeo. Frente a esta postura el MERCOSUR ha mostrado su escepticismo en cuanto a la legitimidad de la multifuncionalidad que interpreta como un nuevo argumento para un nuevo proteccionismo. Estos dos diferentes enfoques constituyen un importante motivo de bloqueo en las negociaciones no sólo multilaterales sino también en las bilaterales para llegar a un Acuerdo de Asociación que incluya al sector agrícola.

La necesidad de reformar la PAC se ha ido haciendo más acuciante en la medida en que los condicionantes internos (seguridad en el abastecimiento, disminución en el número de agricultores, nacimiento de nuevas prioridades vinculadas a la seguridad de los alimentos y a la protección del medio ambiente) y externos (compatibilidad con los acuerdos multilaterales, creciente presencia de los países en desarrollo en el contexto y en las negociaciones internacionales) se han modificado y han entrado en claro conflicto con el diseño anterior.

El primer paso hacia la verdadera reforma de la PAC se produjo en el Consejo Europeo de Berlín en 1999, cuando se aprobaron las directrices que dieron lugar a la Agenda 2000¹³. En ella se planteó la necesidad de responder tanto a los objetivos tradicionales de esta política –entre los que está lograr la estabilidad de las rentas de los agricultores– como a objetivos nuevos de acuerdo a las nuevas inquietudes y necesidades del consumidor europeo –como son la seguridad y la calidad de los alimentos, las cuestiones medioambientales o el desarrollo rural–.

Desde la óptica del comercio internacional, uno de los objetivos esenciales de la Agenda 2000 fue lograr una agricultura más orientada al mercado, más competitiva y, por tanto, menos distorsionadora del comercio y menos protegida.

Cuando en 2004 se aprobaron las perspectivas financieras para el periodo siguiente, 2007-2013, se tuvieron en cuenta los compromisos políticos adquiridos como la ampliación y la reforma intermedia de la PAC, pero a pesar de ello el sector agrícola no aparecía en la lista de prioridades.

¹³ Una información más detallada de la Agenda 2000 se puede encontrar en la página oficial de la Comisión Europea en http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_es.htm

En enero de 2005 entró en vigor la nueva política de mercados agrarios, aprobada en 2003 y caracterizada por los siguientes elementos: primero, se lleva a cabo la disociación de las ayudas respecto a la producción, de tal forma que ahora se percibe un pago único por explotación. Es sin duda la parte clave de la reforma ya que permite que el agricultor establezca su nivel de producción independientemente de las ayudas. El agricultor percibirá dichas ayudas en un pago único que representará la mayor parte del presupuesto establecido a este efecto. Este pago único se calculará en función de las ayudas que se percibieron en el pasado, para lo cual se establece un periodo de referencia que generalmente abarca los años 2000, 2001 y 2002. Se establece de todas formas unas medidas transitorias y determinados cultivos como son los herbáceos¹⁴, el ovino o el bovino¹⁵ pueden beneficiarse de una disociación parcial.

Segundo, se establece el principio de la condicionalidad de las ayudas, que exige el cumplimiento de unas determinadas condiciones. Si bien la condicionalidad ya existía previamente ahora se hace obligatoria. Para ello se ha establecido una lista de 18 prioridades en el ámbito de medio ambiente, la inocuidad alimentaria y la sanidad, y el bienestar de los animales. Esta exigencia responde a la creciente preocupación del consumidor europeo frente a la seguridad de los alimentos.

Si bien la condicionalidad tiene como objetivo fomentar el cuidado del entorno e incrementar la calidad y condiciones de comercialización de los productos agrarios, puede revertir en nuevas medidas discriminatorias al comercio internacional, materializadas en nuevas barreras no arancelarias. Hay que destacar que, actualmente, la UE tiene una regulación mucho más compleja en esta materia que MERCOSUR y de hecho tiene estándares más altos y no incluidos en la legislación internacional, por ejemplo, en materia de bienestar animal. Estas diferencias entre las dos áreas se deben en parte al distinto nivel de desarrollo de ambas y al distinto nivel de integración alcanzado en los dos procesos. Con esta salvedad parece que MERCOSUR tendrá que plegarse a esta normativa comunitaria si quiere que el acuerdo sea una realidad.

Tercero, con el mismo objetivo de lograr una agricultura más competitiva, se implanta la reducción o modulación de las ayudas para poder dedicar más recursos al presupuesto del desarrollo rural. Por ello, los pagos únicos no se calcularán de forma lineal, sino que tendrán en cuenta el tamaño de la explotación.

Por último, hay que destacar dos nuevos principios en la política agrícola común que son el de disciplina presupuestaria y el de flexibilidad de aplicación. El primero pretende garantizar el marco anual del gasto agrario de tal forma

¹⁴ El Estado miembro podrá mantener como ayudas vinculadas hasta el 25% de las actuales ayudas por hectáreas o hasta el 40% del suplemento al trigo duro.

¹⁵ Para el vacuno se puede ofrecer dos opciones; mantener hasta el 100% de la prima por vaca nodriza y el 40% de prima por sacrificio, o conservar el 100% de la prima por sacrificio o el 75% de la prima especial por animales macho.

que si se prevé un exceso de gasto en concepto de ayudas directas, éstas se reducirán, de modo que no sobrepase el presupuesto. El segundo introduce una cierta flexibilidad en cuanto a la aplicación de las reformas.

Además, esta reforma no sólo reduce las ayudas internas, sino que también recorta las restituciones a la exportación, dando un paso más hacia la eliminación de las medidas distorsionadoras. Sin embargo, hay que destacar que de los objetivos de la reforma sólo el primero, el lograr una agricultura competitiva, puede redundar en una apertura del sector y, por tanto, en beneficio de los países del MERCOSUR, el resto responde fundamentalmente a objetivos estructurales o sociales.

La desvinculación de la ayuda supone introducir mayores dosis de transparencia, pero no implica ni menores ayudas ni mayor aperturismo, a no ser que parte de la ayuda a las explotaciones se traslade a otros objetivos no distorsionadores del comercio. Sí puede, en cambio, la modulación de las ayudas suponer en la práctica una reducción real de las mismas, pero sus efectos en la producción y en el nivel de precios es difícil de prever. Esto dependerá de las opciones que adopte cada Estado miembro y, aunque disminuya el nivel de producción, no es probable que sea de una magnitud suficiente como para afectar al nivel de precios y, por tanto suponer realmente una igualación con los precios internacionales que implique consecuencias positivas para los países del MERCOSUR. Lo lógico es que la producción agrícola europea se mantenga más alta que en una economía no subsidiada y por lo tanto, los precios se mantengan artificialmente bajos.

La reforma conjunta de la PAC, es decir la aprobada en 2003 y en 2004, debería contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales de la Unión. Por ello, debería facilitar el proceso de liberalización comercial internacional. En este sentido, el principio de disociación debería contribuir a un sistema no distorsionador del comercio, así como la disminución global de las ayudas a través del sistema de modulación y del recorte de los precios de los productos lácteos. Sin embargo es posible que sólo se trate de un gesto, ya que sus efectos reales dependerán de la evolución de los precios internacionales y de las disociaciones parciales a las que opten los agricultores.

4.2. LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE

Si las sucesivas reformas de la PAC han dado lugar a un sistema más transparente (ayudas directas), de forma paralela, la política comercial ha apoyado en cierta medida una apertura del sector agrícola. Los dos pilares de la política comercial, la autónoma y la convencional, han intentado responder a los retos que impone la globalización y responder en mayor medida a las demandas de los países en desarrollo y de las economías emergentes. Es cierto que en gran parte esta evolución ha venido impuesta por el nuevo peso que están adquiriendo estas economías en el nuevo contexto internacional, como lo demostraron las

sucesivas Conferencias Ministeriales de la Ronda Doha. Efectivamente, en ellas países bastante heterogéneos lograron, al menos momentáneamente, obviar sus diferencias y presentar reivindicaciones conjuntas entre las que se encontraban sin duda la apertura de los mercados agrícolas.

Fuesen cuales fuesen los motivos que impulsaron esta evolución, se puede decir que la Unión Europea se ha esforzado en los últimos años en conjugar las dos grandes tendencias de la economía internacional, es decir, el regionalismo y el multilateralismo. Así, la política convencional europea se ha volcado en el logro de acuerdos bilaterales con un número mayor de países menos desarrollados, como por ejemplo con los países ACP o con los países mediterráneos, impulsados por el proceso de Barcelona y más recientemente por el desarrollo de la Política de Vecindad. Hay que destacar, sin embargo, que, en los acuerdos firmados recientemente con México o Chile, el sector agrícola no figuró como un sector estratégico, dado que la UE no era un mercado prioritario para sus productos. La apuesta europea por el desarrollo no ha beneficiado a las exportaciones del MERCOSUR, ya que esta política ha sido altamente distorsionadora, al discriminar fuertemente en función del origen; una gran parte del las importaciones europeas entran en su mercado con aranceles muy bajos o inexistentes, mientras que otros sufren crestas arancelarias importantes. Las complicadas reglas de origen empeoran todavía más la situación de MERCOSUR, dado que este último no tiene barreras de este tipo, con lo que la negociación se complica. Por otro lado, dentro de la política comercial autónoma se han llevado a cabo reducciones y exenciones arancelarias de forma unilateral, en parte para adecuarse a los compromisos multilaterales tras las sucesivas rondas de negociación, y en parte a través de iniciativas como “todo menos armas”.

Sin embargo, y a pesar de estos avances en el proceso de apertura, la política comercial europea continua siendo un entramado de privilegios que repercuten en la marginación de determinados países y que no afectan casi nunca a los denominados productos sensibles, entre los que se encuentran los productos agrarios y agropecuarios.

Uno de los elementos de la política comercial más problemáticos para las economías del cono sur es el SPG. El SPG ha sido un obstáculo al comercio de la UE con los países del MERCOSUR fundamentalmente por dos motivos. Primero, por no poderse beneficiar en muchos casos de este sistema y, segundo, por la complejidad que suponía¹⁶. El SPG se aplica por periodos de diez años. Actualmente nos encontramos en el periodo 1995-2005 y ya están aprobadas las directrices para el periodo 2006-2015¹⁷. Con ello se pretende, además de

¹⁶ Este sistema nació en Europa en 1971 como primer grupo de países que respondieron a recomendación realizada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para que los países industrializados otorgasen preferencias comerciales a los países en desarrollo.

¹⁷ La Comisión adoptó las directrices para el próximo periodo en julio de 2004 (IP/04/860 7 de julio de 2004).

seguir cumpliendo los objetivos tradicionales del sistema, simplificar la gestión del mismo y clarificar las condiciones de acceso a los beneficios.

El SPG actual sólo es de aplicación para aquellos productos que actualmente están sujetos al pago de derechos, quedando excluidos unos 2.100 productos a los cuales la Cláusula de Nación Más Favorecida les concede arancel cero. Quedan también excluidos los productos originarios de los países de alta renta, de acuerdo con los criterios del Banco Mundial, de tal forma que los países beneficiarios potenciales se reducen a 180.

Como hemos mencionado anteriormente, el nuevo sistema para el periodo 2006-2015 introduce simplificaciones respecto del sistema actual, que establece cinco categorías:

- El sistema general, dentro del cual se establecen dos categorías de productos: los no sensibles¹⁸, con acceso libre al mercado comunitario, y los productos sensibles que se pueden beneficiar de una reducción arancelaria de 3,5 puntos porcentuales respecto de los aranceles aplicables en el marco de la NMF.
- El sistema especial para la protección de los derechos laborales que tiene como objetivo que los países se adhieran a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. En este caso la reducción para los productos sensibles es de 8,5 puntos porcentuales. Actualmente sólo dos países se benefician de esta modalidad, Moldavia y Sri Lanka.
- El sistema especial para la protección del medio ambiente.
- El sistema especial para la lucha contra la producción y el tráfico de estupefacientes. En este caso los productos incluidos en esta partida¹⁹ pueden acceder libremente al mercado comunitario. Los países actualmente acogidos son los de América Central, los de la Comunidad Andina junto con Pakistán.
- El régimen especial para los países menos adelantados (PMA), otorga, a todos los productos provenientes de esta categoría de países menos las armas, un acceso libre de derechos y de contingentes.

El nuevo SPG reduce a tres las categorías de preferencias.

- Se mantiene un sistema general, aunque ahora más amplio con la incorporación de unos 300 productos nuevos, fundamentalmente agrícolas y pesqueros.
- Se crea una nueva categoría para los países vulnerables con necesidades de desarrollo especiales. En este sentido estos países deben por un lado cumplir una serie de requisitos y por otro demostrar su bajo nivel de diversificación. Para ello, dentro de sus exportaciones a la comunidad, cinco grupos de productos deben representar el 75% del total de sus

¹⁸ Abarcarían unos 3.300 productos.

¹⁹ En este caso los productos beneficiados se elevan a 7.200 productos.

exportaciones acogidas al SPG. Además, el total de sus exportaciones a la UE no pueden representar más del 1% de las importaciones de la UE dentro del SPG. Los productos originarios de los países que cumplan estas condiciones podrán entrar libremente en el mercado comunitario.

- Se establecen unas preferencias suplementarias para aquellos países en desarrollo que ratifican y aplican los 16 convenios fundamentales en materia de derechos humanos y laborales más los de buena gobernanza y protección del medio ambiente.

Frente a todo este conjunto de sistema de preferencias parece que las negociaciones multilaterales no tendrán gran efecto en las altas barreras frente a MERCOSUR aunque puede contribuir a reducir algo las crestas. Por ello, en este caso el acuerdo entre ambos bloques es esencial para igualar las condiciones entre la UE y MERCOSUR.

En cambio, la reducción de los subsidios a la exportación sí se puede realizar gracias a las negociaciones en los foros multilaterales, ya que figuran formalmente en la agenda de negociaciones, y en este caso MERCOSUR podría contar con el apoyo de otros países. Además, una reducción multilateral de las barreras para productos agrícolas permitiría negociaciones partiendo ya de un punto más favorable para los países del Cono Sur; de esta forma, las negociaciones bilaterales serían complementarias a las multilaterales.

5. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES COMERCIALES AGROALIMENTARIAS ENTRE UE Y MERCOSUR

Con todo lo visto hasta el momento, es importante que se analice la participación y composición del comercio agroalimentario en el comercio bilateral existente entre ambos bloques, dado que aunque las producciones de determinados bienes tengan una importancia elevada en la demanda interna del país, no tiene por qué tener el mismo efecto sobre la demanda internacional.

Las relaciones comerciales bilaterales entre la UE y MERCOSUR, se han caracterizado por arrojar un saldo positivo comunitario hasta el año 2000, cuando se produce un punto de inflexión y determina que al año siguiente el déficit comience a aumentar. Este hecho, que se puede explicar por el diferente ritmo de crecimiento de las exportaciones frente a las importaciones, creciendo las primeras a una tasa anual acumulativa del 0,7 por ciento, entre 1995 y 2004, frente al crecimiento de las compras a MERCOSUR del 6,8 por ciento en el mismo periodo (Cuadro 2).

Dentro de este comercio bilateral, el comportamiento del comercio agroalimentario muestra claramente las deficiencias del mercado europeo frente al del Cono Sur. Así, el déficit comercial agrario ha crecido a una tasa acumulativa casi del 22 por ciento en el periodo considerado, saldo que reduce su volumen cuando se toman en consideración a los países que se

incorporaron a la UE en el año 2004, cuya aportación al abastecimiento del mercado comunitario permiten reducir en cierto grado las importaciones (Cuadro 3).

CUADRO 2. COMERCIO BILATERAL TOTAL DE LA UE CON MERCOSUR (MILLONES €)

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY	URUGUAY	MERCOSUR	MERCOSUR ⁽¹⁾
IMPORTACIONES						
1995	3.704,8	10.820,0	164,1	344,0	15.032,9	...
1997	3.846,4	12.581,3	184,4	494,8	17.107,1	...
1999	4.750,9	13.322,6	185,9	467,9	18.727,3	19.445,1
2000	5.411,9	17.629,7	169,9	425,0	23.636,5	24.567,2
2001	5.541,0	18.347,7	253,2	471,8	24.613,7	25.771,7
2002	6.063,6	17.332,3	152,8	566,7	24.115,4	25.148,6
2003	5.925,6	18.029,2	289,7	569,7	24.814,2	25.984,6
2004	5.863,7	20.292,7	314,3	612,6	27.083,4	28.281,5
EXPORTACIONES						
1995	4.575,8	11.373,4	280,4	642,5	16.872,1	...
1997	7.327,1	14.907,3	361,4	887,6	23.483,5	...
1999	6.372,9	14.220,0	267,9	779,7	21.640,4	21.869,0
2000	6.153,7	16.604,0	282,2	862,0	23.901,8	24.215,1
2001	5.019,7	18.309,1	249,8	750,5	24.329,1	24.628,1
2002	2.144,0	15.484,3	185,1	450,3	18.263,8	18.528,6
2003	2.630,0	12.150,2	139,4	385,8	15.305,5	15.584,9
2004	3.603,4	13.827,5	154,4	407,9	17.993,2	18.349,4
SALDO						
1995	871,0	553,3	116,4	298,5	1.839,2	...
1997	3.480,7	2.326,0	176,9	392,8	6.376,4	...
1999	1.622,0	897,4	82,0	311,8	2.913,1	2.423,9
2000	741,7	-1.025,7	112,3	437,0	265,3	-352,1
2001	-521,3	-38,7	-3,4	278,7	-284,7	-1.143,5
2002	-3.919,6	-1.847,9	32,3	-116,3	-5.851,6	-6.620,1
2003	-3.295,6	-5.878,9	-150,3	-183,8	-9.508,6	-10.399,7
2004	-2.260,3	-6.465,2	-159,9	-204,8	-9.090,2	-9.932,0

Fuente: Comisión Europea (2005).

⁽¹⁾ Los datos están referidos al comercio bilateral entre la UE-25 y el conjunto de países del MERCOSUR.

CUADRO 3. COMERCIO AGROALIMENTARIO ENTRE LA UE-15 Y MERCOSUR

	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	SALDO	SALDO (*)
1995	7.485,3	1.191,7	-6.293,6	
1997	9.272,1	1.052,1	-8.220,0	
1999	9.540,3	836,6	-8.703,7	-3.508,2
2000	10.998,1	965,3	-10.032,8	-3.817,6
2001	12.620,8	839,0	-11.781,8	-4.016,8
2002	12.616,5	616,9	-11.999,7	-4.713,9
2003	12.904,2	567,8	-12.336,5	-4.651,2
2004	40.984,1	3.593,0	-37.391,1	-13.783,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Europea (2005), en millones €.

(*) El saldo está referido a la UE-25 respecto a los países del MERCOSUR.

Este comercio bilateral ha experimentado muy pocos cambios durante todo el periodo analizado (1995-2004), tanto por el lado de las exportaciones comunitarias como por el de sus importaciones. En el caso de las ventas europeas a los mercados del MERCOSUR se observa que los principales productos exportados en 1995 fueron las partidas²⁰ de *bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre* (alcohol etílico sin desnaturalizar y vino); *leche y productos lácteos* (leche y nata concentrados y queso y requesón); *cacao* (chocolate y otros preparados alimenticios del chocolate); *productos de la molinería* (malta de cebada); *preparado de cereales* (productos de panadería, pastelería o galletería); *preparados de hortalizas* (preparados de frutas y plantas y hortalizas preparadas) y *grasas y aceites* (aceite de oliva). Al final del periodo los productos que más se exportan a dichos mercados siguen siendo las *bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre* (alcohol etílico sin desnaturalizar y vino); *productos de la molinería* (malta de cebada); *grasas y aceites* (aceite de oliva); *cereales* (cebada); *preparados alimenticios* (otros preparados alimenticios).

Desde el punto de vista de las importaciones comunitarias procedentes de MERCOSUR, en 1995, los principales capítulos arancelarios eran: *residuos y desperdicios de las industrias alimentarias* (residuos del aceite de soja); *semillas y frutos oleaginosos* (habas y frijoles; semillas de girasol y cacahuetes); *café, té, yerba mate y especias* (café); *carnes y despojos comestibles* (carnes de la especie bovina frescas y congeladas); *preparados de hortalizas* (jugos de

²⁰ La desagregación de los productos se ha realizado siguiendo la Nomenclatura Combinada por capítulos arancelarios al nivel de desagregación 1 y en los paréntesis hemos incorporado las principales partidas arancelarias en las que se descompone, al nivel 2 de desagregación de la misma clasificación.

frutas). Estos capítulos arancelarios casi se repiten en 2004, con la salvedad de que las *carnes y despojos comestibles* pasan al tercer lugar, seguido por *frutas y frutos comestibles* (agrios cítricos, manzanas y dátiles) y *café, té, yerba mate y especias* (café).

En principio, esta distribución del comercio entre ambos bloques no permite extraer la conclusión de que la firma de un acuerdo de liberalización comercial pudiera afectar gravemente a ninguno de los dos. Sin embargo, estas transacciones vienen determinadas en gran medida por las distorsiones a las que se ven sometidas por la actuación de las autoridades nacionales en materia comercial. La Comunidad Europea impone sobre los productos agroalimentarios del MERCOSUR elevadas barreras comerciales, tanto arancelarias (principalmente sobre la carne, lácteos, verduras y frutas, azúcares, cereales y bebidas) como no arancelarias (en especial, también sobre la carne, lácteos, legumbre y frutas, tabaco o bebidas), lo que impide que puedan penetrar fácilmente dichas producciones en los mercados comunitarios.

Asimismo, los países del MERCOSUR, no sólo imponen unos aranceles muy elevados sobre el comercio extrarregional, sino que además los que recaen sobre azúcar, bebidas, productos lácteos, café, o té procedentes de los mercados europeos superan el 20 por ciento, e incluso, aquellos para los que los aranceles son algo inferiores las barreras no arancelarias son más elevadas (hecho que sucede en casi todos los productos agroalimentarios comunitarios, pero especialmente en animales vivos, frutas oleaginosas, carnes y lácteos)²¹.

Lo que conviene, por tanto, es especificar las partidas arancelarias en las que se han especializado cada uno de los bloques en su comercio bilateral. Siguiendo el Índice de Ventajas Comparativas Reveladas²² podemos comprobar que en el comercio entre la UE y MERCOSUR la posición más ventajosa la poseen los países de MERCOSUR, dado el elevado número de partidas que se aproximan a -100, lo que expresaría una mayor desventaja comunitaria en el comercio de estos productos con los países de MERCOSUR, así como el mayor número de capítulos arancelarios que pierde una posición más ventajosa frente a los países latinoamericanos (como es el caso de las bebidas o los preparados de cereales) como se observa en el Cuadro 4.

²¹ Para una explicación más detallada puede verse Mulder et ál. (2003).

²² El Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVCR) de la UE respecto a MERCOSUR en un determinado capítulo arancelario se calcula a partir de la siguiente fórmula $IVCR_i = \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} * 100$, donde X_i son las exportaciones comunitarias a MERCOSUR de dicho capítulo arancelario i y donde M_i representa las compras de la UE procedentes de MERCOSUR de i .

CUADRO 4: ÍNDICE DE VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS DE LA UE-15 FRENTE A LOS PAÍSES DE MERCOSUR (%)

	1995	2004
Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	98,1	93,0
Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	98,7	66,5
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	68,2	4,1
Materias trenzables y demás productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte	-94,9	-29,3
Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	-63,5	-70,6
Azúcares y artículos de confitería	-43,9	-74,8
Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	-78,2	-85,1
Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	69,6	-87,0
Preparaciones de hortalizas, de frutas u otros frutos o demás partes de plantas	-79,1	-93,2
Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	-95,7	-94,3
Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	-86,2	-96,4
Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), de melones o de sandías	-86,2	-96,9
Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes	-98,2	-98,4
Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	-98,6	-98,7
Cereales	-37,2	-98,7
Café, té, yerba mate y especias	-98,9	-98,8
Preparaciones de carne, de pescado o de crustáceos, de moluscos o de otros invertebrados acuáticos	-91,6	-99,0
Carne y despojos comestibles	-91,7	-99,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2005).

A la vista de lo anterior, cabría pensar que los agentes económicos en MERCOSUR obtendría mayores beneficios de la liberalización comercial, sobre todo de aquellos bienes con mayor protección y cuyas ventas al mercado comunitario estén creciendo más deprisa²³; en este sentido, la Unión Europea tendría más ventajas en los productos cuyo nivel de elaboración sea mayor, pero es ahí donde el nivel de protección del MERCOSUR es mayor, puesto que afecta a los productos más sensibles para estos mercados. Lo que cabría entonces esperar es que las negociaciones del Acuerdo se dirigieran hacia la

²³ Como es el caso de algunas frutas como las manzanas, el zumo de naranja, y algunos pescados congelados.

especialización de cada bloque en aquellos bienes que les pudiese reportar mayores beneficios, por el lado iberoamericano, los de menor grado de elaboración, y por el lado europeo, los que incorporan un tratamiento de bienes con un mayor grado de procesamiento. Esta afirmación se puede constatar si estudiamos las ventajas comerciales de la UE respecto al MERCOSUR (en los niveles 1 y 2 de desagregación de la Nomenclatura Combinada) y que vienen resumidas en el cuadro 5.

Por ello, podemos concluir que más que obstáculos en la distribución sectorial del comercio agrolimentario entre la UE y el MERCOSUR, dadas las grandes diferencias en los productos materia de comercio, existe una elevada complementariedad, lo que permitiría avanzar en las negociaciones del Acuerdo, dando lugar a mayor beneficios tanto para los países comunitarios, sobre todo, por el aumento de las exportaciones de bienes como *bebidas, lácteos y ciertos cereales*, como para los países del MERCOSUR, por la elevación de las ventas a la CE de bienes como *carne y fruta* (cuyo nivel de protección es más elevado), *pescados, azúcar o materias grasas*.

6. CONCLUSIONES

Nuestro análisis se ha centrado en las principales dificultades que enfrenta la conclusión del Acuerdo Interregional de Asociación entre la UE y el MERCOSUR. Como hemos señalado, este proceso se encuentra hoy en día en un momento crucial en el que los nudos que impiden un desenlace del Acuerdo podrían resolverse a lo largo de este año²⁴.

Como venimos señalando, dada la importante diferencia en los niveles de desarrollo de ambos bloques, la prioridad que ha adquirido el sector agropecuario para los países del MERCOSUR, y las medidas proteccionistas que caracterizan a este sector en la UE, la firma de un Acuerdo beneficioso para los dos signatarios dependerá, en última instancia, del *trade off* entre el nudo agrícola y el de compras gubernamentales y servicios.

Desde el punto de vista agrícola, los frenos vendrían impuestos, no tanto por la existencia de productos sustitutivos en los mercados de los socios comerciales, como por la imposición de barreras al comercio en aquellos bienes más sensibles para ambos mercados. Sin embargo, una liberalización del comercio en materia agroalimentaria traería consigo grandes ventajas para las economías implicadas.

La Comunidad Europea no puede olvidar que en el seno de las negociaciones multilaterales se viene exigiendo la reforma de su política agrícola como un primer paso para la integración de determinadas economías de claro carácter primario. Este sería el caso de los países del MERCOSUR que además ven limitadas las posibilidades de vender en los mercados europeos como consecuencia de la política de privilegios establecida por la CE. En este

²⁴ La presidencia alemana de la UE junto con el estancamiento de las negociaciones multilaterales podrían propiciar el relanzamiento de las negociaciones.

sentido, la firma del Acuerdo unido a una reforma de la PAC traería grandes ventajas en materia comercial para todos los países implicados.

CUADRO 5: POSICIÓN DE VENTAJA Y DESVENTAJA COMPARATIVA DE LA UE RESPECTO A LOS MERCADOS DEL CONO SUR (1995 Y 2004)

VENTAJAS COMPARATIVAS PARA LA UE	
<i>Productos de la molinería</i>	
•	Harina de trigo
•	Grañones y sémola
•	Harina, sémola, polvo, copos de patata
•	Malta de cebada
•	Gluten de trigo
<i>Preparados de cereales⁽¹⁾</i>	
•	Pastas alimenticias
•	Extractos de malta
•	Productos de la panadería
<i>Bebidas</i>	
•	Agua sin adición de azúcar
•	Vermut
•	Alcohol etílico (grado alcohol <80% vol)
•	Vinagre y sucedáneos
•	Agua con adición de azúcar ⁽¹⁾
•	Cerveza de malta ⁽¹⁾
•	Sidra y otras bebidas fermentadas ⁽¹⁾
Animales vivos de la especie porcina	
Tocino sin partes grasas de cerdo o de ave	
Carne y despojos comestibles	
Lactosuero y productos constituidos por los componentes de la leche	
Patatas frescas o refrigeradas	
Vainilla	
Cebada	
Aceites y sus fracciones	
Aceite de oliva	
Hortalizas preparadas, conservadas o congeladas	
Setas y demás hongos y trufas	
Pielés y demás partes de ave	
Preparaciones para salsas	
Leche y nata crema (y otros derivados de la leche)	
Pastas alimenticias	
Gallinos, gallinas, patos, y otras especies domésticas vivos	
Embutidos	
Tabacos y sucedáneos del tabaco	
DESVENTAJAS COMPARATIVAS PARA LA UE	
<i>Carnes y despojos comestibles</i>	
<i>Pescados y crustáceos</i>	
<i>Leches y lácteos⁽²⁾</i>	
•	Mantequilla y demás materias grasas
•	Huevos de ave sin cáscara y yemas de huevo
•	Miel natural ⁽³⁾
<i>Hortalizas⁽³⁾</i>	
•	Cebollas, chalotes, ajos, puerros
•	Zanahorias, nabos, remolacha
•	Hortalizas de vaina secas desvainadas
•	Raíces de mandioca, de arrurruz, aguaturmas, batatas y otros tubérculos similares
<i>Frutas y frutos⁽³⁾</i>	
<i>Café</i>	
<i>Cereales</i>	
•	Alforfón, mijo, alpiste
•	Maíz
•	Avena
<i>Semillas y frutos oleaginosos</i>	
•	Cacahuets
•	Semillas de girasol y lino
•	Semillas y frutos oleaginosos
<i>Preparados de hortalizas</i>	
•	Frutas preparadas y en conserva ⁽²⁾
•	Jugos de frutas o frutos
<i>Residuos y desperdicios de la industria alimentaria</i>	
<i>Tabaco</i>	
•	Tabaco en rama o sin elaborar

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2005).

⁽¹⁾ Reducen su ventaja.

⁽²⁾ Cambian de posición de ventaja a desventaja.

⁽³⁾ Aumentan la desventaja.

No debemos olvidar que en el Acuerdo Marco firmado entre los dos bloques en 1995 se recogía el objetivo de reducir las asimetrías de desarrollo económico entre la UE y el MERCOSUR, por lo que cabría esperar una mayor flexibilidad en la postura negociadora por parte de los Estados miembros de la UE.

Por el lado de las demandas de apertura en compras gubernamentales, inversión y servicios por parte del MERCOSUR, los resultados dependerán en cierta medida de la propia evolución interna del bloque. En la actualidad, el MERCOSUR se encuentra sometido a la tensión de sus ambiciones externas y de sus desequilibrios internos propiciados por la creciente postura crítica de Uruguay y Paraguay.

Desde el punto de vista multilateral, el principal logro de la Cumbre de Hong-Kong en materia agrícola fue el compromiso de la UE para eliminar las subvenciones a la exportación como elemento fundamental de las distorsiones de los precios internacionales; los principales beneficiados de esta medida deberían ser los países en desarrollo exportadores de bienes agrícolas, especialmente aquellos que no se beneficiaban de algunas de las preferencias articuladas por la UE, ya que tendrían mayor facilidad para el acceso al mercado europeo y se verían beneficiados del previsible incremento de los precios agrícolas internacionales tras un largo periodo de estancamiento, aunque dicha reducción no se llevará a cabo antes de 2013. Sin embargo, como ya hemos expuesto, esta medida sólo viene a ratificar en cierta forma un proceso que ya estaba en curso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aggarwal, V. y Fogarty, E. (2004): *EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalization*, Palgrave Macmillan, Londres.
- Alemanil, C. (2003): "Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea-Chile: un estudio desde la perspectiva de la sociedad civil", *Documento Regional, Centro Latinoamericano de Economía Humana*, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, junio.
- Burguillo, M. (2005): "La revisión intermedia de la PAC y el desarrollo rural sostenible" *Boletín Económico del ICE*, 2831, 29-37.
- Centro de Economía Internacional (1999): "El comercio agrícola y el problema de los subsidios", *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, República de Argentina
- Chudnovsky, D. (ed.) (2001): *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Serie Red Mercosur, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Comisión Europea (2002): "Datos y cifras sobre el comercio de productos agrícolas de la UE: abierto al comercio, abierto a los países en desarrollo", *MEMO/02/296*, Bruselas, 16 de diciembre.

- Comisión Europea (2004a): Eurostat *Economic Accounts for Agriculture*.
- Comisión Europea (2004b): “La Segunda Fase de la Reforma de la PAC”, *Newsletter*, Boletín Especial, mayo 2004.
- Comisión Europea (2005): Eurostat, *Base de Datos Comext* en <http://fd.comext.eurostat.cec.eu.int/xtweb/>
- Dominguez, J.L. (2006): “China’s Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes”, *China Working Paper*, junio. Disponible online en <http://www.thedialogue.org/publications/2006/summer/china.pdf>
- Directorio General de Comercio, Comisión Europea (2005): *MERCOSUR. EU-MERCOSUR Relations and Negotiations*. Disponible online en: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/mercosur/index_en.htm
- Durán Lima, J.E. y Maldonado, R (2003): “La ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe”, *CEPAL Serie de Comercio Internacional*, 45, diciembre.
- Estevadeordal, A., Goto, J. y Sáez, R. (2000): “The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR”, *INTAL Working Paper*, 5 (abril), Inter-American Development Bank. Disponible online en: <http://www.iadb.org/intal/publicaciones/estevadeordal-goto-saez.pdf>
- Parlamento Europeo (2003): “Briefing Note on Interparliamentary Cooperation Between the European Union and Latin America (1974-2003)”, *Directorate General for Research, Division for International and Constitutional Affairs*. Disponible online en: http://www.europarl.eu.int/delegations/noneurope/parlatino/ficha_en.pdf
- Unión Europea (2005): *Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2004*, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, febrero.
- Giordano, P. (2003): “The External Dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South Integration with the European Union”, *Occasional Paper 19*, *INTAL-ITD-STA*, Inter-American Development Bank.
- Grisantil, X. (2004): “El nuevo interregionalismo trasatlántico: la asociación estratégica Unión Europea-América Latina”, *INTAL-ITD Series, Occasional Papers*, Special Initiative on Trade and Integration. Disponible online en: http://www.iadb.org/intal/Publicaciones/Grisanti_DD-IECI-04.pdf
- Harrigan, J. y Kwan C. (eds.) (2003): *Handbook of International Trade*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Izam, M. y Onffroy de Vérèz, V. (2000): “El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la

Unión Europea”, *Serie de Comercio Internacional*, 8, División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.

Kaufman Purcell, S. y Simon, F. (eds.) (1995): *Europe and Latin America in the World Economy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Molina del Pozo, C. (ed.) (1996): *Integración Eurolatinoamericana*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Mulder, N. et ál. (2003): “La competitividad de la agricultura y de la industria alimentaria en el MERCOSUR y la Unión Europea en una perspectiva de liberalización comercial”, *Serie Desarrollo Productivo CEPAL*, (143), Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, diciembre

OMC, varios años: “Los Principios del Sistema de Comercio,” en *Entender la OMC*. Disponible online en :http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm

Roett, R. (ed.) (1999): *MERCOSUR. Regional Integration, World Markets* Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Segrelles, J.A. (1999): “Globalización, capitalismo y comercio agroalimentario entre el MERCOSUR y la Unión Europea”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 49, 1 de octubre.

SICE (2005): *MERCOSUR/Cmc/Dec. N° 55/04: reglamentación del protocolo de contrataciones públicas del MERCOSUR*, disponible online en: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec5504s.asp>

Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, Ministerio de Economía y Producción de Argentina (2005): *Negociaciones en curso. MERCOSUR-Unión Europea*. Disponible online en: <http://www.comercio.gov.ar/dnpce/negociaciones/ue.html>

Sumpsi, J.M. (2003) “Una nueva política agraria común para una nueva unión”. *Papeles de Economía Española*, 96.

Valladão, A. (ed.) (2004): *Implementing a EU-MERCOSUR Agreement. Non-Trade Issues*, Chaire MERCOSUR. Disponible online en : <http://chairemercotur.sciences-po.fr/negotiations/publication.h>