

# Estructura del comercio y de la protección arancelaria en las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea

**Roberto Bouzas**

**Gustavo Svarzman**

Separata

**Boletín Informativo Techint 304**

Octubre - Diciembre 2000



# Estructura del comercio y de la protección arancelaria en las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea

**Roberto Bouzas**

**Gustavo Svarzman**

Roberto Bouzas es Economista, Investigador Principal de Flacso Sede Argentina e Investigador Independiente del Conicet.

Gustavo Svarzman es Economista, Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Especialista en comercio exterior, negociaciones internacionales e integración económica.

*Una versión anterior del presente trabajo fue presentada en el workshop "Trade Liberalization in a EU-MERCOSUR Free Trade Agreement", Institut d'Etudes Politiques, París, mayo 12-13 del 2000.*

*Los autores agradecen la asistencia de Hernán Soltz.*

Las relaciones económicas entre los bloques comerciales de la Unión Europea y el MERCOSUR contienen particularidades que surgen como consecuencia del aumento de los flujos comerciales y de IED que experimentó el MERCOSUR durante la década del noventa.

En este artículo se detallan estos aspectos con estadísticas y gráficos que apuntan a resaltar situaciones relativas al comercio bilateral, a la situación arancelaria y a regímenes especiales vigentes en la actualidad, tanto en el MERCOSUR como en el bloque comercial europeo.

## I. Introducción

**T**anto en el plano del comercio como de la inversión, los miembros de la Unión Europea siempre han sido socios importantes para los países del MERCOSUR. Este rasgo estructural se consolidó en la década de los noventa como consecuencia del rápido crecimiento del intercambio de bienes y servicios y del boom de ingreso de nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED), en un contexto de apertura comercial y reforma estructural de las economías de los países del MERCOSUR.

Estos desarrollos de mercado fueron acompañados por la firma de un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación a fines de 1995, el que proporcionó un nuevo contexto para el relacionamiento político y la facilitación y profundización de las relaciones económicas entre ambas regiones. Posteriormente, en junio de 1999 y a partir de la Declaración de la Cumbre de Presidentes de Río de Janeiro, la Unión Europea y el MERCOSUR dieron inicio formal a la etapa de las negociaciones tendientes a avanzar en su asociación comercial. Si bien en dicho cónclave se logró finalmente superar los numerosos obstáculos que a lo largo de los meses previos amenazaron con dar por tierra con el proceso negociador, el tratamiento de algunos temas sensibles (como el de acceso a los mercados, incluyendo al conflictivo sector agrícola) quedó postergado para una segunda etapa, a iniciarse a mediados del año 2001.

De esta forma, los futuros progresos en la negociación entre ambos bloques quedaron indirectamente supeditados a los avances que en forma paralela se vayan verificando en el ámbito de las negociaciones de la OMC e –implícitamente– a los progresos del proceso ALCA. En este sentido, es importante mencionar que a diferencia de lo que sucede en el ámbito de la integración hemisférica, las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea no tienen fecha prevista de conclusión, ni incluyen –en forma explícita y definitiva– el compromiso de constituir un área de libre comercio.

Esta sucesión de hechos ha puesto en el debate el análisis de los incentivos, obstáculos y beneficios netos que se derivarían de un eventual acuerdo comercial preferencial entre la Unión Europea y el MERCOSUR. El presente artículo intenta hacer una contribución a dicho examen, identificando algunos de los rasgos básicos de los vínculos comerciales entre ambas regiones. En la primera sección, y dada su importancia para las relaciones bilaterales, se revisa brevemente la evolución agregada del comercio agrícola de la Unión Europea. En las dos siguientes secciones se analiza el comportamiento reciente del comercio y la composición de las transacciones bilaterales por tipo de bienes. En la cuarta sección se analiza la estructura de la protección arancelaria en ambas regiones, identificando las áreas de mayor conflicto potencial. Finalmente, en una última sección se extraen algunas conclusiones.

## II. La Unión Europea y el comercio de productos agrícolas

La puesta en práctica a principios de los años sesenta y el posterior desarrollo de la Política Agrícola Común (PAC) y otras medidas complementarias por parte de la actual Unión Europea, han tenido un fuerte impacto negativo sobre las exportaciones argentinas y del MERCOSUR, imposibilitando o restringiendo seriamente el ingreso de numerosos productos de dicho sector a esos mercados (CEI, 1999a). La UE explica actualmente el 40% de las transferencias y ayudas que –a través de mecanismos directos o indirectos– los países de la OECD proporcionan a sus respectivos sectores agrícolas (OECD, 1999) y el 91% de los subsidios a la exportación notificados ante la OMC (CEI, 1999b).

En la práctica, los subsidios a la agricultura europea han ido pasando del objetivo inicial de asegurar la autosuficiencia alimentaria y la redistribución de ingresos entre la ciudad y el campo, a la paulatina generación de grandes –y en muchos casos crecientes– excedentes de algunos productos (particularmente cereales, carnes bovinas, productos lácteos, azúcar, etc.). Este fenómeno se ha acompañado no sólo de la erección de barreras prácticamente *infranqueables* para el acceso a dicho mercado<sup>1</sup>, sino que también ha implicado desplazamientos de exportaciones de productores eficientes en terceros mercados. En este sentido, y si bien a partir de los acuerdos alcanzados en la Rueda Uruguay este tipo de prácticas ha comenzado a quedar sometido a ciertas disciplinas, sus efectos siguen siendo importantes, especialmente en algunas ramas de actividad en las que los países del MERCOSUR (y particularmente la Argentina) tienen notorias ventajas comparativas.

Adicionalmente a ello, este tipo de prácticas distorsivas por parte del bloque comunitario ha contribuido a potenciar los efectos del ciclo depresivo de los precios internacionales de estos bienes, tal lo ocurrido durante el bienio 1998/99. Así, al *aislar* vía subsidios y programas de ayudas a sus agricultores de las señales provenientes de los mercados internacionales, los productores de los países que no subsidian su producción se ven recurrentemente obligados a sobre-ajustar su nivel de producto (y/o de rentabilidad) durante los ciclos contractivos (Torres, 1999).

<sup>1</sup> El beneficio esperado (para los países como la Argentina) de la tarificación de las barreras no arancelarias y restricciones cuantitativas acordadas en el marco de la Rueda Uruguay del GATT-OMC era el de hacer más transparente y menos discrecional la protección agrícola que en el pasado. Cabe señalar que a este respecto, el período base utilizado para la conversión de las barreras no arancelarias a sus equivalentes ad valorem ha sido el 1986-1988, momento en que los niveles de protección eran sumamente elevados debido a que los precios internacionales de las commodities agrícolas se encontraban cerca de sus mínimos históricos. De esa forma, aún luego de ser reducidas en un 15%, las tarifas equivalentes de la Unión Europea tarificadas resultaron en muchos casos superiores al nivel promedio de la década precedente, dando lugar a lo que diferentes analistas han llamado "dirty tariffication". (Merlinda Ingo, World Bank, 1995).

Si bien la U.E. sigue siendo en términos globales un importador neto de alimentos, su participación en las importaciones mundiales se redujo notablemente a lo largo del último cuarto de siglo. En efecto, mientras que en 1970 las importaciones de alimentos de la U.E. representaban casi un cuarto de las importaciones mundiales, hacia 1998 esta participación se había reducido al 15%. En contraste, durante el mismo período la U.E. incrementó su *market share* como exportador de alimentos hacia extra zona, pasando de contribuir con el 8% de las exportaciones mundiales en 1970 a casi el 12% en 1998. De este modo, la U.E. se ha ido convirtiendo en un importante oferente internacional de productos alimenticios en sectores que son fuertes receptores de subsidios (provenientes de diferentes *cajas*), tales como los cereales y sus preparados, las carnes bovinas, los productos lácteos y el azúcar (*Tabla 1*), desplazando en muchos casos a productores eficientes de terceros mercados.

Adicionalmente, el carácter de *fortaleza* que ha ido asumiendo el sector agrícola y agroalimentario de la U.E. se confirma cuando se constata que en la actualidad el valor del comercio intra-regional más que duplica el correspondiente a sus importaciones desde terceros países. En efecto, mientras que en 1998 el comercio intra-comunitario de alimentos alcanzó un valor de 123,4 mil millones de Ecus, las importaciones desde extrazona llegaron a apenas 57,6 mil millones. Las exportaciones a extrazona, por su parte, alcanzaron los 46,6 mil millones de Ecus. Por consiguiente, aún cuando en términos agregados la U.E. sigue siendo un importador neto de alimentos desde el resto del mundo, prácticamente todas sus áreas periféricas de influencia se han ido transformando en importantes y crecientes receptores de los excedentes generados a partir de la Política Agrícola Común (*Tabla 2*).

**Tabla 1. Sectores alimenticios en los que la U.E. es exportador neto**

Balances comerciales de la U.E. con extra zona, en millones de Ecus

Países/Regiones	1990/91	1997/98
Bebidas	5.851,0	7.721,7
Productos lácteos	2.934,8	3.946,5
Cereales y preparados	3.184,5	3.442,5
Preparados comestibles diversos	1.540,4	3.273,3
Carnes y preparados	403,1	1.123,2
Azúcar y preparados de azúcar	662,2	870,0
<b>Saldo total del Rubro Alimentos</b>	<b>-9.502,8</b>	<b>-9.092,0</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Eurostat.

**Tabla 2. Areas en la que la U.E. es exportador neto de alimentos**

Saldos comerciales, en millones de Ecus y %

Países/Regiones	1990/91	1997/98	Cobertura 90/91*	Cobertura 97/98*
Magreb	168,3	354,2	114,7%	127,4%
Europa Occidental (1)	841,0	555,0	144,6%	117,5%
Este Europa I (2)	-894,2	702,2	58,5%	128,8%
Este Europa II (3)	1.611,4	4.678,9	352,1%	450,2%
Cercano Oriente	2.058,0	3.154,9	386,0%	440,1%
Japón	3.051,6	3.714,5	1.377,9%	3.200,5%

\* Indica el cociente entre exportaciones e importaciones europeas de alimentos.

(1) Incluye a Noruega, Suiza, Malta e Islandia

(2) Incluye a Polonia, Rep. Checa, Eslovaquia y Hungría.

(3) Incluye a los miembros de las ex URSS y Yugoslavia, Rumania y Bulgaria.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Eurostat.

**Tabla 3. Unión Europea: estimación del subsidio implícito a exportaciones extrazona, 1996/98**

(porcentaje sobre los valores fob medidos en Ecus)

Productos	1996	1997	1998	Promedio 1996/98
Carnes bovinas	158,4	152,2	106,0	141,0
Manteca	74,0	139,3	91,4	103,5
Azúcar	25,8	31,1	44,1	34,2
Arroz	21,1	48,2	22,2	30,7
Otros lácteos	28,8	26,7	29,3	28,2
Quesos	27,2	16,4	11,4	18,4
Trigo y harina de trigo	6,4	14,4	10,5	10,6
Carne de cerdo	8,3	5,3	6,1	6,5
Huevos	7,5	3,8	6,3	5,8
Aceite de oliva	8,6	5,6	1,3	5,4
Vino	2,0	1,8	1,0	1,6
Aceite de oliva	8,6	5,6	1,3	1,2

Nota: se calculó el cociente entre los valores en Ecus notificados anualmente por la Comisión Europea ante el Comité de Agricultura de la OMC en materia de subsidios a las exportaciones (años agrícolas 1995/96, 1996/97 y 1997/98) para cada uno de los *grupos de productos* incluidos en el Acuerdo de Agricultura de la Rueda Uruguay (Modalities sobre Subsidios a la Exportación) y el valor en Ecus de las exportaciones comunitarias de esos mismos *grupos de productos* hacia extrazona para los años 1996, 1997 y 1998.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Europea, OMC y Eurostat.

**Tabla 4. MERCOSUR-Unión Europea: evolución del Comercio bilateral, 1990/98** (millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1990-98 Tasa crec. promedio anual (%)
<b>Exportaciones hacia la UE</b>										
Argentina	3.799	4.001	3.784	3.675	3.922	4.466	4.560	3.993	4.602	2,4
Brasil	9.925	10.153	10.868	10.190	12.202	12.912	12.836	14.513	14.744	5,1
Paraguay	304	236	225	248	237	178	227	318	270	-1,5
Uruguay	422	400	433	334	382	419	467	516	456	1,0
<b>MERCOSUR</b>	<b>14.450</b>	<b>14.790</b>	<b>15.310</b>	<b>14.447</b>	<b>16.743</b>	<b>17.975</b>	<b>18.090</b>	<b>19.340</b>	<b>20.072</b>	<b>4,2</b>
<b>Memo: export totales</b>	<b>46.433</b>	<b>45.911</b>	<b>50.487</b>	<b>54.046</b>	<b>62.127</b>	<b>70.494</b>	<b>74.947</b>	<b>83.743</b>	<b>81.426</b>	<b>7,3</b>
<b>Importaciones desde la UE</b>										
Argentina	1.124	2.006	3.548	4.287	6.527	6.025	6.902	8.321	8.622	29,0
Brasil	4.265	4.683	4.577	5.667	8.384	12.708	14.088	16.349	16.826	18,7
Paraguay	200	220	185	183	246	297	293	390	220	1,2
Uruguay	259	272	354	409	546	565	645	718	788	14,9
<b>MERCOSUR</b>	<b>5.848</b>	<b>7.181</b>	<b>8.664</b>	<b>10.546</b>	<b>15.703</b>	<b>19.595</b>	<b>21.928</b>	<b>25.778</b>	<b>26.456</b>	<b>20,8</b>
<b>Memo: import totales</b>	<b>27.367</b>	<b>32.328</b>	<b>38.858</b>	<b>46.178</b>	<b>59.800</b>	<b>75.708</b>	<b>83.841</b>	<b>98.992</b>	<b>95.552</b>	<b>16,9</b>
<b>Saldos comercial bilateral con la UE</b>										
Argentina	2.675	1.995	236	-612	-2.605	-1.559	-2.342	-4.328	-4.020	NA
Brasil	5.660	5.470	6.291	4.523	3.818	204	-1.252	-1.836	-2.082	NA
Paraguay	104	16	40	65	-9	-119	-66	-72	50	NA
Uruguay	163	128	79	-75	-164	-146	-178	-202	-332	NA
<b>MERCOSUR</b>	<b>8.602</b>	<b>7.609</b>	<b>6.646</b>	<b>3.901</b>	<b>1.040</b>	<b>-1.620</b>	<b>-3.838</b>	<b>-6.438</b>	<b>-6.384</b>	<b>NA</b>
<b>Memo: saldo comercial total</b>	<b>19.066</b>	<b>13.583</b>	<b>11.629</b>	<b>7.868</b>	<b>2.327</b>	<b>-5.214</b>	<b>-8.894</b>	<b>-15.249</b>	<b>-14.126</b>	<b>NA</b>

NA: no se aplica

Fuente: CEI, Panorama del MERCOSUR Nº 4 (noviembre 1999).

Una estimación de la tasa de subsidio implícito en las exportaciones europeas de alimentos permite ver que ésta alcanza en algunos casos magnitudes de elevada significación absoluta y relativa (Tabla 3). Si bien los criterios para la asignación de las llamadas “restituciones” a la exportación son periódicamente modificados por la Comisión (formas de asignación, destinos y sectores beneficiarios, etc), resulta de interés analizar la relación entre el monto de los subsidios anuales y el valor de las exportaciones a extrazona en un conjunto de sectores representativos. Como puede observarse, en casi todos los casos los productos beneficiarios se corresponden con la oferta exportable de los países del MERCOSUR. De este modo, una parte importante de las exportaciones comunitarias a extrazona de carne bovina, productos lácteos y azúcar se explica por la existencia de subsidios, lo que en muchos casos no solo contribuye a deprimir los precios internacionales de dichos productos, sino que al mismo tiempo anula o bien limita las posibilidades de acceso de los países del MERCOSUR a terceros mercados. Debe señalarse a este respecto que la U.E. ha rechazado reiteradamente la posibilidad de negociar “áreas libres de subsidios” con países del MERCOSUR para productos agropecuarios, tal como oportunamente lo había hecho con Australia y Nueva Zelanda para el caso de la carne bovina respecto de cinco mercados del Este y Sudeste de Asia, a través de la llamada “Andriessen Assurance”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Acuerdo negociado entre la Unión Europea por un lado y Australia y Nueva Zelanda por el otro en 1985, a través de la cual el bloque comunitario se comprometió a no exportar carne bovina subsidiada a cinco países de Asia Oriental considerados mercados naturales de los países del CER. Si para la Comunidad Europea el costo inicial de este compromiso era insignificante –debido a que por aquel entonces, en su condición de área afectada por la aftosa tenía igualmente vedadas sus posibilidades de ingreso a dichos mercados–, habría de cobrar significación cuando años después los principales países de la Unión Europea quedaron totalmente libres de aftosa (“riesgo cero”) pero impedidos de exportar carnes subsidiadas a dicha región, de acuerdo con el efecto candado derivado de los compromisos contraídos en la materia por la U.E. en el marco de la Rueda Uruguay (que proscribían el otorgamiento de subvenciones a la exportación para productos o mercados que anteriormente no los estuvieran recibiendo).

### III. El comportamiento de los flujos de comercio MERCOSUR-UE en los noventa

Hacia fines de los noventa alrededor de un cuarto del comercio exterior global del MERCOSUR se desarrollaba con la Unión Europea. Aunque la densidad de los vínculos económicos interregionales no es un hecho nuevo, se intensificó notablemente durante la última década bajo el impacto de los procesos de reforma y apertura comercial y financiera implementados por todos los países de la región.

En efecto, durante el último decenio los flujos de comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR crecieron rápidamente. Entre 1990 y 1998 el valor del comercio bilateral se expandió a una tasa promedio que prácticamente duplicó el ritmo de crecimiento del comercio mundial (casi 11%). Esta expansión fue impulsada por el dinamismo de las exportaciones comunitarias al MERCOSUR, las que crecieron a un ritmo casi cuatro veces mayor que las exportaciones del MERCOSUR hacia la Unión Europea (Tabla 4).

El dispar ritmo de crecimiento del comercio se ha ido traduciendo en una reversión en el signo de los saldos bilaterales y una acumulación de crecientes superávits por parte de la Unión Europea. En efecto, el rápido aumento del superávit comunitario en el comercio de manufacturas no fue compensado por una ampliación equivalente del saldo positivo en otras categorías en las que el MERCOSUR tradicionalmente ha tenido una posición superavitaria, como las materias primas agrícolas y los alimentos procesados. Así, mientras que el déficit del MERCOSUR frente a la U.E. en el comercio de manufacturas pasó de poco más de 800 millones de dólares en 1990/91 a más de 16 mil millones en 1997/98, el saldo favorable en alimentos y bebidas y materias primas agrícolas creció mucho más modestamente, creciendo de 7,2 mil millones de dólares a 9 mil millones de dólares en el mismo período.

La rápida expansión de las exportaciones de la Unión Europea al MERCOSUR fue en parte consecuencia de la alta tasa de crecimiento de las importaciones totales de estos países, pero su dinamismo no puede explicarse sólo como resultado de este factor. En efecto, más de un tercio del crecimiento acumulado por las exportaciones comunitarias al MERCOSUR en el período 1990/91-1997/98 se explica por un aumento de *market share*. Como resultado de este dinámico desempeño, la participación del MERCOSUR como mercado de destino para las exportaciones comunitarias a extrazona pasó en el período del 1,4% al 3%.

La otra cara de la moneda muestra un cuadro de relativo estancamiento: en efecto, entre 1990 y 1998 las exportaciones del MERCOSUR hacia la Unión Europea crecieron a una tasa anual promedio (4,4%) cercana a la mitad de la que registraron sus exportaciones totales (8,6%) e inferior a la tasa de crecimiento de las exportaciones a extrazona (5,8%). Las importaciones de la U.E. desde el MERCOSUR tampoco acompañaron el ritmo de expansión de las importaciones comunitarias totales desde extrazona. El resultado fue una caída de casi 14% en la participación del MERCOSUR en el mercado de la U.E.

El contraste en el ritmo de crecimiento de las corrientes bilaterales de comercio fue resultado de factores transitorios y estructurales. Entre los primeros debe destacarse el efecto de las reformas estructurales en el MERCOSUR (en particular la apertura comercial), la apreciación real de las monedas durante parte del período y la recuperación en el crecimiento de la demanda interna que siguió a los respectivos procesos de estabilización. Entre los segundos es menester apuntar la composición del comercio y la estructura de la protección en ambas regiones, aspectos que se tratan más detenidamente en la sección IV.

#### **IV. La composición del comercio bilateral**

Las corrientes de comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR corresponden a un patrón clásico Norte-Sur, lo que se refleja en el bajo nivel de intercambio intraindustrial entre ambas regiones (*Tabla 5*). El valor de este coeficiente, además, se compara desfavorablemente con el que se observa en el intercambio entre la Unión Europea y otras economías en desarrollo, tales los casos de México, Turquía o algunos de los países del Este europeo. Incluso en el caso de Brasil, que es el miembro del MERCOSUR que presenta el mayor índice relativo de comercio intraindustrial con la U.E., dicho coeficiente no muestra signos de crecimiento durante la década de los noventa, en contraste con lo que ocurre en la mayor parte de los casos de la muestra indicada.

En el marco de este patrón inter-industrial del intercambio, la Unión Europea se especializa en la exportación de productos manufacturados (especialmente intensivos en capital humano y tecnología), mientras que importa del MERCOSUR productos de los rubros Alimentos y bebidas y Materias primas agrícolas (*Tabla 6*). En el bienio 1997/98 estas dos categorías de bienes explicaron cerca del 60% de las importaciones comunitarias desde el MERCOSUR. Sólo el sector de Alimentos y bebidas contribuyó con casi la mitad de las exportaciones de Brasil y cerca de tres cuartas partes de la Argentina.

**Tabla 5. Unión Europea: comercio intraindustrial con países seleccionados, 1990/91-1994/95-1997/98**

(porcentaje del comercio total)

<b>País</b>	<b>1990/91</b>	<b>1994/95</b>	<b>1997/98</b>
Hungría	41,9	50,5	52,6
Polonia	45,8	37,7	41,4
México	24,8	29,5	34,6
Turquía	20,5	26,8	27,9
Sudáfrica	11,4	17,8	23,6
<b>Brasil</b>	<b>22,4</b>	<b>20,3</b>	<b>22,7</b>
<b>Argentina</b>	<b>11,1</b>	<b>9,7</b>	<b>10,7</b>
<b>Uruguay</b>	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	<b>5,8</b>
Chile	4,9	5,2	4,7
<b>Paraguay</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>1,4</b>

Nota: Coeficiente de comercio intraindustrial ponderado por la participación de cada rama en el comercio bilateral total en base a CUCI Rev3 (tres dígitos).

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

**Tabla 6. Unión Europea - MERCOSUR: composición del comercio por tipo de bienes, 1990/91-1997/98**

(porcentajes)

<b>Grandes categorías</b>	<b>Importaciones de la U.E. desde el MERCOSUR</b>		<b>Exportaciones de la U.E. hacia el MERCOSUR</b>		<b>Tasa de crecimiento importaciones</b>
	<b>1990/91</b>	<b>1997/98</b>	<b>1990/91</b>	<b>1997/98</b>	<b>1990/91-1997/98</b>
Alimentos y bebidas	49,6	51,9	6,7	4,2	4,5
Materias primas agrícolas	6,7	6,3	1,1	0,6	-0,5
Combustibles	0,9	0,2	0,8	1,5	0,8
Minerales y metales	11,9	12,2	1,1	1,1	4,4
Manufacturas	29,5	29,6	89,6	91,3	7,4
Intensivas en rec. naturales	(7,8)	(10,5)	(3,5)	(4,4)	2,2
Intensivas en m.o. no-calif.	(27,5)	(20,3)	(2,6)	(2,7)	7,5
Intensivas en cap. hum. y tecn.	(64,7)	(69,2)	(93,9)	(92,9)	7,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>5,9</b>

La última columna de la derecha indica la tasa de crecimiento promedio anual del valor de las importaciones de la U.E. desde extrazona (en Ecus).

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

**Tabla 7. Unión Europea: participación de las importaciones desde el MERCOSUR por grandes categorías, 1990/91-1997/98**

(porcentajes)

<b>Grandes categorías</b>	<b>MERCOSUR</b>		<b>Argentina</b>		<b>Brasil</b>	
	<b>1990/91</b>	<b>1997/98</b>	<b>1990/91</b>	<b>1997/98</b>	<b>1990/91</b>	<b>1997/98</b>
Alimentos y bebidas	16,3	16,1	6,4	5,3	9,0	9,9
Materias primas agrícolas	4,4	5,5	1,4	1,0	2,0	3,8
Combustibles	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Minerales y metales	6,9	6,7	0,2	0,3	6,7	6,4
Manufacturas	1,4	1,0	0,2	0,1	1,1	0,9
<b>Total</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>

Nota: Para la clasificación véase Tabla 4.

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

La participación de las Manufacturas en las importaciones de la U.E. desde el MERCOSUR no llega a una tercera parte del total y si bien en el caso de Brasil esta participación es bastante superior al promedio, ha estado cayendo durante la última década. En contraste con lo que ocurre en el rubro de Alimentos y bebidas –donde el MERCOSUR es un importante proveedor de la U.E.– la participación del MERCOSUR en las importaciones de Manufacturas de la U.E. es claramente marginal y representa apenas el 1% de las importaciones totales del sector. Esta participación, además, se ha reducido notablemente durante la década del noventa. Adicionalmente, cerca de un tercio de las importaciones de Manufacturas desde el MERCOSUR está compuesta por bienes intensivos en el uso de recursos naturales o mano de obra no-calificada (especialmente *commodities* industriales y calzado).

Con excepción del rubro de Materias primas agrícolas, durante la década de los noventa las exportaciones del MERCOSUR perdieron participación en las importaciones extrazona de la Unión Europea en todas las categorías de bienes (Tabla 7). Esta caída fue particularmente marcada en el rubro de Manufacturas, donde la ya marginal participación del MERCOSUR se redujo en casi un tercio. Este desempeño insatisfactorio es en parte consecuencia del hecho de que cerca del 60% de las exportaciones del MERCOSUR hacia la U.E. están concentradas en productos de *bajo o nulo* dinamismo y que las mismas muestran una elevada concentración en un número reducido de productos<sup>3</sup>. En efecto, en el caso de Brasil los diez principales productos de exportación a la U.E. explican casi el 60% del valor de las exportaciones totales, mientras que en el caso de la Argentina esa contribución se acerca a los dos tercios del valor de las exportaciones.

Pero a pesar de la reducida relevancia del MERCOSUR como abastecedor global de la U.E., el bloque es actualmente su principal proveedor de Alimentos y bebidas explicando más del 16% de sus importaciones desde extrazona. Esta elevada participación del MERCOSUR explica que el saldo del comercio bilateral en el rubro de Alimentos y bebidas sea equivalente a casi tres cuartas partes del desequilibrio comunitario total en el sector<sup>4</sup>. El comercio bilateral de Alimentos y bebidas muestra, además, un muy bajo coeficiente de cobertura, indicando el carácter esencialmente unidireccional de las corrientes de ese comercio. La participación del MERCOSUR en el mercado de la U.E. es particularmente importante en el caso de ciertos productos. El ejemplo más destacado es el de la carne bovina, donde las importaciones desde el MERCOSUR representan cerca de dos tercios de las importaciones comunitarias desde extrazona (Tabla 8). En rubros como los derivados de carne vacuna y porcina, los jugos de fruta y los piensos para animales, las importaciones desde el MERCOSUR explican cerca de la mitad de las importaciones comunitarias de extrazona.

Las exportaciones del MERCOSUR hacia la U.E. muestran una baja –y decreciente– participación relativa de las manufacturas, no sólo en relación a las corrientes de comercio desde la U.E. hacia el MERCOSUR, sino también en comparación con la estructura misma de las exportaciones del MERCOSUR hacia otras regiones del mundo y, por cierto, con las exportaciones intra-regionales. Aún en el caso de las ventas del MERCOSUR a EE.UU., la participación de las manufacturas es dos veces más importante que en el comercio con la U.E. (Tabla 9).

Del mismo modo, la U.E. explica actualmente menos de un cuarto de las exportaciones de manufacturas del MERCOSUR hacia extrazona, a pesar de ser el destino de casi un tercio de sus ventas externas totales. Si bien el contraste es mas evidente en el caso de la Argentina, el mismo patrón se observa en el caso de Brasil<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Hemos definido como productos de bajo o nulo dinamismo aquellos cuyas importaciones han crecido por debajo de la tasa de crecimiento promedio de las importaciones extra-comunitarias de la U.E.

<sup>4</sup> En 1997/98 el déficit de la Unión Europea en el comercio de Alimentos y bebidas con el MERCOSUR alcanzó un promedio de 8,2 mil millones de Ecus, en comparación con un desequilibrio total para el sector de 11,4 mil millones de Ecus. El coeficiente de cobertura (cociente entre exportaciones e importaciones) fue de apenas 9,7%, en comparación con un promedio para el comercio de Alimentos y bebidas con extrazona del 79,8%.

<sup>5</sup> La participación de las Manufacturas en las exportaciones de Brasil a la U.E. (32,5% en 1997/98) duplica el índice para el caso de la Argentina (15%). No obstante, aún en el caso de Brasil se compara desfavorablemente con la participación de las Manufacturas en las exportaciones a Estados Unidos (74,2%) o a extrazona (48,6%).

Por el contrario, las exportaciones comunitarias hacia el MERCOSUR están mayoritariamente integradas por manufacturas y, en particular, por productos intensivos en el uso de capital humano y tecnología. En efecto, éstos contribuyen con más del 90% de las exportaciones totales de Manufacturas de la Unión Europea al MERCOSUR (Tabla 6). La fuerte concentración de las exportaciones comunitarias en este tipo de manufacturas contribuye a explicar el rápido crecimiento de las ventas al MERCOSUR durante la década de los noventa. Esta tendencia se reforzó por el aumento en la participación de las importaciones de manufacturas desde la U.E. en las importaciones extrazona del MERCOSUR. Entre los productos relevantes que han sido determinantes en este crecimiento se destacan los vehículos de carretera y otros equipos de transporte, la maquinaria y equipo generador de fuerza y los aparatos y equipos para telecomunicaciones (que conjuntamente explican cerca de un cuarto de las exportaciones comunitarias totales a los países del MERCOSUR).

**Tabla 8. Unión Europea: importaciones de alimentos y bebidas en las que el MERCOSUR tiene una posición dominante, 1990/91-1997/98**

(participación en las importaciones extrazona, %)

Productos	1990/1991	1997/98
Carne bovina	56,8	66,4
Derivados de la carne vacuna, porcina	64,6	54,8
Jugos de fruta	47,4	49,2
Piensos para animales	48,0	49,0
Semillas y frutos oleaginosos	42,5	38,3
Maíz sin moler	12,4	34,7
Memo: Participación de la muestra en las importaciones de la U.E. desde el MERCOSUR (%)	34,3	32,9
Productos de otros rubros:		
Mineral de hierro y sus concentrados	36,9	42,6
Extractos tintóreos y curtientes	39,7	29,0
Cueros	21,5	25,4

Nota: Los productos corresponden a posiciones a tres dígitos de la clasificación CUCI Rev3

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

**Tabla 9. MERCOSUR: composición de las exportaciones por tipo de bienes según mercados de destino, 1990/91-1997/98**

(participación en el total de exportaciones, %)

Grandes categorías	MERCOSUR		Unión Europea		Estados Unidos		Extrazona	
	1990/91	1997/98	1990/91	1997/98	1990/91	1997/98	1990/91	1997/98
Alimentos y bebidas	27,1	19,7	46,4	54,6	15,1	17,9	32,5	39,0
Materias primas agrícolas	5,9	2,0	6,9	4,8	3,3	4,4	5,3	3,7
Combustibles	3,7	7,3	1,3	1,0	10,6	6,1	3,3	7,0
Minerales y metales	3,9	2,5	13,1	11,1	4,4	4,0	11,6	8,9
Manufacturas	59,4	68,5	32,3	28,5	66,6	67,5	47,3	41,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Para la clasificación véase Tabla 4.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dataintal y fuentes nacionales.

## V. La estructura de la protección arancelaria

El MERCOSUR y la Unión Europea tienen estructuras de protección muy disímiles y que han evolucionado de manera diferente durante la última década. En el caso del MERCOSUR el principal cambio fue la implementación de un ambicioso programa de liberalización comercial que puso fin a varias décadas de crecimiento orientado hacia el mercado interno. La Unión Europea, por su parte, introdujo reformas importantes en las reglas que regulan el apoyo y el comercio de productos agrícolas como consecuencia de los compromisos asumidos en la Rueda Uruguay del GATT. Estas reformas no se tradujeron en una reducción sustancial de la protección a la producción agrícola debido a la arancelización de las restricciones cuantitativas y los gravámenes variables pre-existentes, lo que redundó en aranceles nominales mucho mayores que el promedio o que los que rigen para los productos industriales. En el caso de la U.E. la actividad agrícola está indirectamente protegida, además, por programas de ayuda a los productores y subsidios a la exportación.

El arancel que –en promedio– aplica la U.E. al ingreso de los productos agropecuarios no elaborados y los alimentos procesados es sustancialmente mayor que el que grava a las manufacturas (*Tabla 10*). Los productos agropecuarios tributan aranceles un 51% superiores al promedio, en tanto que los alimentos procesados son gravados con aranceles un 170% mayores que el promedio. La relación es aún más desfavorable cuando se compara con el arancel promedio de la industria manufacturera<sup>6</sup>.

No sólo el arancel promedio sobre los productos agropecuarios y los alimentos es mayor que el que grava al resto de los bienes, sino que también en ese sector se encuentra la mayor frecuencia de picos tarifarios. Además, en el caso de algunos productos en los que los países del MERCOSUR son importantes exportadores (como los cereales procesados, la carne bovina y los lácteos en el caso de la Argentina, y las carnes de aves, los jugos de fruta, el azúcar y el tabaco en el caso de Brasil), el acceso al mercado comunitario está limitado por cupos o contingentes arancelarios –negociados bilateral o multilateralmente– fuera de los cuales los aranceles resultan virtualmente prohibitivos<sup>7</sup>.

En términos generales, dos terceras partes de la carne bovina fresca y preparada, exportada por la Argentina a la U.E. está sometida a cuotas tarifarias y licencias comunitarias especiales. La casi totalidad de los cereales se encuentran a su vez afectados por licencias y precios de referencia, especialmente a partir del ingreso de España y Portugal a la U.E. a mediados de la década pasada. En cambio, en el rubro semillas oleaginosas, la incidencia de las restricciones cuantitativas es muy pequeña<sup>8</sup>. Por el lado de las frutas frescas y las hortalizas, las condiciones de acceso se basan en un sistema de precios de entrada, por lo que el componente específico del arancel (la parte más importante de éste) queda minimizado o bien eliminado cuando los productos ingresan respetando ciertos precios prescriptos, los cuales son regularmente establecidos por la Comisión sobre la base de los precios vigentes en los principales mercados de la U.E.

La estructura de protección arancelaria de la U.E. también se destaca por el escalonamiento que grava con aranceles crecientes al procesamiento de los productos primarios. Con la entrada en vigencia de los acuerdos de la Rueda Uruguay (que estableció reducciones comparativamente mayores para los bienes gravados con aranceles más altos) el escalonamiento declinó, pero está muy lejos de haber desaparecido (*Tabla 11*). La incidencia de este fenómeno es particularmente importante

<sup>6</sup> Si se excluye la producción de alimentos, el arancel promedio de la U.E. para la industria manufacturera cae al 5%.

<sup>7</sup> De acuerdo a cálculos de la Comisión Europea, la media aritmética de los tipos arancelarios equivalentes (incluyendo los derechos específicos) aplicados a las importaciones de cereales (cap. 10) alcanzaban en 1997 el 76%, al tiempo que la de lácteos (cap. 4) llegaba al 48% y la de carnes al 46%. (OMC, 1997). Según la CNCE (1999), el arancel ad valorem equivalente extra cuota que tributa la carne bovina argentina importada en la U.E. es alrededor del 104%. Para el caso de Brasil, el arancel efectivo a la importación de azúcar sin refinar se ubicaba entre el 135% y el 167% (CNI, 1999). De igual modo, las tarifas efectivas para la importación extracota de carnes de cerdo, arroz, algunos tipos de quesos, leche y harina de trigo superan el 120% ad valorem (OMC, 1997).

<sup>8</sup> Durante la Ronda Dillon del GATT (1962) la entonces CEE aceptó reducir a cero el arancel de importación para semillas oleaginosas y aceites proteicas, respondiendo a un pedido de EE.UU. La decisión se tomó con base en la idea errónea de que, siendo las semillas oleaginosas un cultivo apto para climas más cálidos que los europeos, la reducción de la protección pues no competiría con la producción propia. Más tarde, cuando se descubrió que mezclando harina de soja con mandioca se podía lograr un follaje de bajo costo para la alimentación animal, con lo que se ahorraban importantes cantidades de cereales de alto costo, la CEE se vio obligada a seguir comprando crecientes cantidades de trigo y otros granos a los productores europeos con destino a la exportación hacia terceros mercados.

**Tabla 10. Unión Europea y MERCOSUR: aranceles promedio, 1997 y 2001/2005**

(porcentajes)

Categorías	Unión Europea		MERCOSUR
	Promedio simple	Arancel máximo	Promedio simple
Todos los productos	10,0	1.009,9	14,2
Agricultura, silvicultura y pesca	15,1	199,1	10,0
Minas y canteras (incl. Petróleo)	0,5	13,8	6,4
Ind. Manufacturera	9,1	1.009,9	14,5
Alimentos, bebidas y tabaco	26,5	1.009,9	14,6
Matanza de ganado y prep. de carne	39,8	826,0	
Lácteos	51,4	156,3	
Molinería	52,2	150,0	
Fabricación y refinación de azúcar	41,4	79,1	
Industria del tabaco	58,8	103,0	Nd
Textiles, vestido y cuero	9,0	25,0	20,1
Madera y productos de la madera	3,2	10,0	13,5
Papel y productos de papel	5,0	9,6	13,9
Sustancias quím. y productos quím. derivados	4,8	71,3	11,1
Prod. Minerales no metál. (excl. Petróleo)	4,6	12,6	13,9
Industrias metálicas básicas	3,6	10,0	12,9
Productos Metál., máq. y equipo	3,7	22,0	16,3
Otras manufacturas	4,1	18,2	19,6

Nota: CIIU Rev.2. En el caso de la U.E. el cálculo de los promedios ha tenido en cuenta los equivalentes *ad valorem* de los derechos específicos vigentes. Los valores para el MERCOSUR fueron calculados de Laird (1997), incluyendo el 3% de incremento dispuesto a fines de 1997 en todas las posiciones.

Nd: no disponible

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría General de la OMC (1997) y Laird (1997).

en el sector de Alimentos y bebidas, pero también se advierte en otras actividades intensivas en el uso de recursos naturales –tales los casos de la industria del cuero o la siderurgia–, desestimulando así su procesamiento en las fuentes de producción.

Un caso paradigmático de este fenómeno es el del complejo sojero, en el que la U.E. aplica arancel cero para las semillas sin procesar (principal producto de exportación de la Argentina y Brasil a la U.E.) y gravámenes mucho más elevados para sus derivados procesados o refinados (aceites comestibles o de uso industrial). De este modo, las exportaciones del MERCOSUR tienden a concentrarse aún más en bienes que corresponden a las primeras fases del proceso productivo, desincentivando así el impulso a actividades que agreguen valor a los recursos naturales en los que los países del MERCOSUR poseen ciertas ventajas comparativas.

La estructura de la protección del MERCOSUR contrasta con la de la U.E. en el hecho de que los aranceles promedio más elevados recaen sobre las manufacturas y, en particular, sobre la maquinaria y el equipo de transporte. En el caso del MERCOSUR la mayor parte de las restricciones cuantitativas fueron eliminadas a principios de la década, excepto para el comercio de material de transporte, el que se halla parcialmente regulado por un régimen de cuotas e intercambio compensado.

Cuando se analiza la composición del comercio bilateral según el nivel de tarifas que lo gravan se observa que el arancel promedio ponderado que la U.E. aplica a las importaciones desde la Argentina y Brasil alcanza sólo 5% y 3,3%, respectivamente (Tabla 12).

**Tabla 11. Unión Europea: escalonamiento arancelario sobre productos de exportación del MERCOSUR, 1997/98**

(Porcentajes *ad valorem* y millones de dólares)

<b>Productos</b>	<b>Arancel en %</b>	<b>Valor exportaciones MERCOSUR a U.E. Prom 1997/98</b>
Oleaginosas	Habas de soja	0,0
	Aceite de soja en bruto	3,8
	Aceite de soja para uso industrial	7,6
	Aceite de soja para consumo final	11,4
Café	Sin tostar	1,7
	Esencias y extractos de café	12,0
	Preparaciones de café	13,7
Cueros	Cueros sin curtir	0,0
	Cueros curtidos	5,0 - 7,0
	Manufacturas de cuero diversas	4,0 - 10,0
Sector celulósico-papelero	Madera en bruto y pasta de madera	0,0
	Madera enchapada o prensada	8,0
Metales y siderurgia	Papeles y cartones	3,0 - 9,0
	Mineral de hierro	0,0
	Productos semi-manufacturados de hierro o acero	2,0 - 3,0
	Laminados planos	2,0 - 5,0
	Otros laminados planos	2,0 - 5,0
Pesca	Pescados y crustáceos sin procesar	5,0 - 10,0
	Pescados y crustáceos procesados	10,0 - 22,0

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría General de la OMC (1997), UNCTAD y CNI (1999).

De hecho, una proporción inferior al 15% de las exportaciones a la U.E. de la Argentina y del 10% de las de Brasil tributan tarifas superiores al 10%. Sin embargo, los bajos aranceles que gravan las exportaciones del MERCOSUR a la U.E. no son un buen reflejo de las condiciones de acceso al mercado comunitario, debido a que los regímenes de contingentes arancelarios que regulan parte del comercio de productos agrícolas y alimentos se asocian con aranceles virtualmente prohibitivos para volúmenes superiores a la cuota. Como puede verse en la *Tabla 11*, una proporción comparativamente elevada de las exportaciones desde la Argentina y Brasil a la U.E. están sujetas a cuotas tarifarias o contingentes.

Así, cuando se consideran las diez principales posiciones arancelarias de exportación del MERCOSUR hacia la Unión Europea la conclusión anterior se confirma. El arancel promedio ponderado alcanza apenas 2,5% para una muestra de productos que explica cerca de la mitad de las exportaciones totales (*Tabla 13*).

En contraste, el arancel promedio ponderado de las exportaciones de la U.E. hacia la Argentina y Brasil alcanza 14,8% y 21%, respectivamente (*Tabla 14*). Más de un cuarto de las exportaciones de la U.E. a la Argentina y a Brasil caen en el tramo de aranceles mayores al 20%, mientras que cerca de tres cuartas partes de las exportaciones comunitarias a la Argentina y Brasil tributan aranceles superiores al 10%. Del mismo modo, las diez primeras posiciones arancelarias de exportación pagan aranceles nominales medios ponderados de 20% o más (*Tabla 14*)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Como ya se señaló, los regímenes especiales de importación vigentes en el MERCOSUR (como el régimen automotriz o el régimen de "planta llave en mano" de la Argentina) implican aranceles inferiores a los nominales.

**Tabla 12. MERCOSUR - Unión Europea: aranceles *ad-valorem* ponderados por el comercio, 1997/98**

(porcentaje del comercio inter-regional)

Tramo	Exportaciones de la Unión Europea		Importaciones de la Unión Europea		
	A la Argentina	A Brasil	Desde la Argentina	Desde Brasil	Desde Extraz
Aranc. menores al 0,5%	13,7	0,9	48,8	40,4	34,8
Entre 0,5% y 3%	2,8	0,0	7,4	27,2	24,7
Entre 3,01% y 10%	13,1	15,9	20,5	19,2	26,3
Entre 10,01% y 20%	39,7	56,3	13,5	7,9	11,9
Mayor que 20%	30,8	26,8	1,3	0,1	0,3
Prod.sujetos a contingentes	Nd	Nd	8,4	5,2	2,1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Arancel prom. ponderado</b>	<b>14,8</b>	<b>21,0</b>	<b>5,0</b>	<b>3,3</b>	<b>6,6</b>

Nota: Los cálculos de arancel promedio ponderado se hicieron sobre la base del arancel *ad-valorem* a seis dígitos del SA (no se computaron los equivalentes arancelarios de los derechos específicos y medidas compuestas). Para los productos sujetos a contingentes, en el caso de la Argentina y Brasil se consideraron los aranceles intra-cuota, en tanto que para el total de las importaciones de la U.E. desde extra-zona se utilizó la estimación de Laird (1998) que considera para estos casos los equivalentes *ad-valorem*. Tanto en el caso de la U.E. como en el del MERCOSUR no se computaron las preferencias del SGP (en la primera) o los regímenes especiales de importación (en los países del MERCOSUR). Se estima que alrededor de un 20% de las exportaciones del MERCOSUR a la U.E. ingresan con aranceles reducidos dentro del régimen del SGP, aproximadamente la mitad de ellas con preferencias del 100%.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD y Eurostat.

**Tabla 13. Unión Europea: principales importaciones desde el MERCOSUR, 1997/98**

Diez principales posiciones, en mil millones de Ecus y % *ad valorem*

Productos	Valor	Arancel en %	Participación
Tortas y demás residuos del aceite de soja	2.066,4	0,0	11,7
Habas de soja	1.637,1	0,0	9,3
Café sin tostar	1.303,6	1,7	7,4
Minerales de hierro y sus concentrados	939,0	0,6	5,3
Jugo de naranja concentrado	610,2	16,5	3,5
Aluminio sin alear	368,9	6,0	2,1
Tabaco en bruto	360,8	16,9	2,0
Minerales de hierro aglomerado	344,5	0,0	2,0
Cueros y pieles de bovino	335,1	0,0	1,9
Pasta química de madera	292,6	0,0	1,7
<b>Total diez principales posiciones</b>	<b>8.257,8</b>	<b>Na</b>	<b>46,9</b>
<b>Arancel promedio simple (diez productos)</b>		<b>4,1</b>	
<b>Arancel promedio ponderado (diez productos)</b>		<b>2,5</b>	

Nota: Posiciones a seis dígitos del sistema armonizado.

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

**Tabla 14. Unión Europea: aranceles teóricos que tributan sus exportaciones hacia la Argentina y Brasil, 1997/98**

Diez principales posiciones, en % *ad valorem*

Productos	Arancel en %	
	Argentina	Brasil
Las demás partes de automóviles	21,0	21,0
Vehículos turismo cilindrada menor 1500 cm <sup>3</sup>	33,0	49,0
Aceites de petróleo	0,0	6,1
Aviones y demás vehículos aéreos	0,0	3,0
Los demás medicamentos	3,0	13,9
Las demás máquinas mecánicas	0,0	16,8
Las demás partes de carrocerías	18,0	20,5
Partes de aparatos eléctricos de telefonía	0,0	12,5
Vehículos de turismo con motor diésel	33,0	49,0
Partes de motores de émbolo alternativo	17,0	19,8
Arancel promedio simple (diez posiciones)	12,5	21,2
Arancel promedio ponderado (diez posiciones)	20,0	22,0

Nota: Posiciones a seis dígitos del sistema armonizado.

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

## VI. Reflexiones finales

Las relaciones comerciales entre el MERCOSUR y la Unión Europea han mostrado un elevado dinamismo a lo largo de la última década, pero es poco factible que este ritmo pueda sostenerse en el futuro. Un obstáculo importante es el conflicto entre la composición de las exportaciones del MERCOSUR a la Unión Europea y la estructura de la protección de esta última.

En la actualidad, las exportaciones del MERCOSUR a la Unión Europea están constituidas por:

- ▶ Productos agropecuarios sujetos a cuotas tarifarias (carnes bovina y aviar, maíz, frutas de contra-estación, etc.) fuera de las cuales los aranceles resultan prácticamente prohibitivos (8% del total).
- ▶ Productos básicos ubicados en las primeras etapas del proceso productivo (frutos oleaginosos, café, mineral de hierro, pasta de madera, cueros) que ingresan libres de arancel o con aranceles muy bajos para su procesamiento ulterior en la U.E., con una demanda poco dinámica y precios relativos decrecientes (30%).
- ▶ Insumos para la actividad ganadera (residuos y desperdicios de la industria oleaginosa) de escaso valor agregado y baja elasticidad ingreso (14%).
- ▶ Algunas *commodities* industriales (como productos siderúrgicos, textiles, aluminio y productos químicos) sujetas a sistemas de monitoreo (productos textiles ATV o productos siderúrgicos) o a la competencia de otros productores con condiciones preferenciales de acceso al mercado de la U.E. (como los países del centro y este de Europa, Turquía, México, los países mediterráneos, etc) (23%).

Los problemas de acceso del MERCOSUR al mercado comunitario se agravan debido al bajo lugar que éste ocupa en la grilla de tratamientos preferenciales que confiere la U.E. a sus socios comerciales. Si bien los países del MERCOSUR son actualmente beneficiarios del SGP, estas preferencias se comparan desfavorablemente con las que reciben otros proveedores del mercado comunitario que se benefician de cuotas tarifarias o tratamientos arancelarios más favorables. En el caso de Brasil este fenómeno es particularmente visible para bienes como frutas

tropicales, azúcar y café (provistos bajo preferencias especiales por los países ACP o las economías de América Central), así como también en el caso de algunas commodities industriales en las que la U.E. se abastece desde proveedores de Europa oriental en el marco de los Acuerdos Europeos.

Para la Argentina existe discriminación negativa en sectores como el lácteo (en el que algunos países como Australia, Nueva Zelanda, Canadá o Suiza disponen de cuotas tarifarias para quesos, leche y manteca); la molienda de trigo (en beneficio de países de Europa oriental) y la pesca (donde Islandia y Noruega disfrutaban de regímenes tarifarios más favorables).

Las exportaciones de la Unión Europea al MERCOSUR, en contraste, se concentran en productos manufacturados caracterizados por una alta elasticidad ingreso (y como tales, con una demanda creciente durante los ciclos expansivos de la economía). Si bien estos productos están protegidos con aranceles nominales relativamente altos, en muchos casos dichas barreras se encuentran en los hechos erosionadas a través de regímenes sectoriales especiales o bien de algunos sistemas arancelarios preferenciales orientados a estimular la inversión.

En base a lo anterior pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- ▶ El rápido ritmo de expansión del comercio Unión Europea - MERCOSUR verificado a lo largo de la última década difícilmente pueda sostenerse en el futuro, a menos que el MERCOSUR logre mejorar sustancialmente su desempeño en materia de exportaciones, para lo cual existen restricciones tanto de oferta como de demanda.
- ▶ A pesar de que el MERCOSUR es el principal proveedor de Alimentos y bebidas de la Unión Europea, la estructura de la protección de esta última ha sido efectiva para limitar el crecimiento global de las importaciones comunitarias de este tipo de bienes (particularmente los de mayor valor agregado), afectando negativamente el potencial de crecimiento cuantitativo y la diversificación de las ventas del MERCOSUR a ese mercado.
- ▶ Este impacto se ha visto agravado por la existencia de importantes programas de ayuda y apoyo interno a los productores y subsidio a las exportaciones, que dificultan las posibilidades de acceso de nuestros países al mercado de la U.E. y tienen efectos negativos sobre las colocaciones en terceros mercados.
- ▶ En contraste, los relativamente elevados aranceles nominales con que los países del MERCOSUR gravan las exportaciones desde la Unión Europea no han constituido una barrera efectiva al rápido crecimiento de las exportaciones comunitarias durante los años noventa.
- ▶ Las estructuras de protección de la Unión Europea y del MERCOSUR sugieren la existencia de un significativo potencial para la creación de comercio a través de un acuerdo bilateral. No obstante ello, también indican que tal acuerdo deberá enfrentar la oposición de importantes sectores domésticos que verán su posición amenazada por la competencia proveniente de las importaciones. Este hecho probablemente hará que el progreso en dicha negociación sea, en el mejor de los casos, lento y muy susceptible a lo que ocurra en la esfera multilateral en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio y a la marcha del proceso hemisférico del ALCA.
- ▶ Por último, debe subrayarse que la represión del comercio bilateral a través de restricciones cuantitativas, aranceles prohibitivos y subsidios a la exportación y a la producción (como ocurre en el caso de la U.E.) no sólo afecta negativamente a las actividades comunitarias orientadas hacia la exportación, sino también a los inversores de la U.E. en el MERCOSUR, quienes tendrían sus intereses mejor servidos si los países de la región tuvieran posiciones de cuenta corriente más sustentables en el largo plazo.

## Agrupaciones utilizadas

A los efectos de facilitar el análisis de los flujos de comercio, se ha procedido a agrupar los bienes de acuerdo a la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (Revisión 2), según los siguientes criterios:

- 1 Alimentos y bebidas: secciones 0 (productos alimenticios destinados a la alimentación), 1 (bebidas y tabaco), 22 (semillas y frutas oleaginosas) y 4 (aceites y grasas de origen animal y vegetal).
- 2 Materias primas agrícolas: sección 2 (materiales crudos no comestibles) excepto capítulo 22 (semillas oleaginosas), 27 (abonos y minerales en bruto) y 28 (desperdicios y desechos de metales).
- 3 Combustibles: sección 3 (combustibles y lubricantes).
- 4 Minerales y metales: capítulo 27 (Abonos y minerales en bruto), 28 (desperdicios y desechos de metales) y 68 (metales no ferrosos).
- 5 Manufacturas: secciones 5 (productos químicos y conexos), 6 (artículos manufacturados clasificados según el material), 7 (maquinaria y equipo de transporte) y 8 (artículos manufacturados diversos), menos 68 (metales no ferrosos).

Manufacturas intensivas en recursos naturales: capítulo 52 (productos químicos inorgánicos), 56 (abonos manufacturados), 63 (manufacturas de corcho y madera), 64 (papel, cartón y artículos de pasta de papel) y 66 (manufacturas de minerales no metálicos).

Manufacturas intensivas en mano de obra no calificada: capítulo 61 (cuero y manufacturas de cuero), 65 (hilados, tejidos y confecciones), 82 (muebles y sus partes), 83 (artículos de mano, bolsos de viaje y similares), 84 (prendas de vestir) y 85 (calzado).

Manufacturas intensivas en capital humano y tecnología: todos los restantes capítulos correspondientes a manufacturas no incluidas en los dos ítems precedentes, excepto el 68.

## Bibliografía

ALADI (1998), *Las Negociaciones de la Unión Europea y sus Relaciones Comerciales con la ALADI*, ALADI/SEC7 dt404, mimeo, Montevideo.

Bouzas, Roberto (1999), *The MERCOSUR-European Union Free Trade Agreement: Issues and Prospects*, IRELA Working paper N° 43, Madrid.

CEI (1999a), *Los Subsidios Agrícolas en los Países de la OCDE*, Panorama de la Economía Internacional N° 4, Buenos Aires.

CEI (1999b), *Panorama MERCOSUR N° 3 y 4*, Buenos Aires.

CEPAL (1999), *El Desafío de las Nuevas Negociaciones Comerciales Multilaterales para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

CNCE (1999), *Informe de Barreras a las Exportaciones Argentinas en la Unión Europea*, Buenos Aires.

CNI-FUNCEX (1999), *Barreiras Externas as Exportacoes Brasileiras*, Río de Janeiro.

IDB/IRELA (1998), *Foreign Direct Investment in Latin America: Perspectives of the Major Investors*, Madrid: IDB/IRELA.

Ingco, Merlinda (1995), *Agricultural trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?*, International Trade Division, World Bank.

Laird, Sam (1998), *Multilateral Approaches to Market Access Negotiations*, Staff Working Paper, TPRD, OMC, Ginebra.

OECD (1999), *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, París.

OMC (1997), *Examen de las Políticas Comerciales*. Unión Europea, Informe de la Secretaría.

OMC (1993), *Modalidades para el Establecimiento de Compromisos Vinculantes Específicos en el Marco del Programa de Reforma*, Nota del Presidente del Grupo de Negociación sobre Acceso a los Mercados.

Torres, Héctor (1999), *¿Qué puede hacer la OMC por el medio ambiente?. El Desafío de la Nueva Ronda*, en CEI, Panorama del MERCOSUR N° 3, Buenos Aires.



