

La **política agrícola europea** como **obstáculo** para los **acuerdos comerciales**

MARTHA CARRO
FERNÁNDEZ

ANA FERNÁNDEZ-
ARDAVÍN MARTÍNEZ

INMACULADA HURTADO
OCAÑA*

El capítulo agrícola se ha convertido en uno de los obstáculos recurrentes al que tiene que enfrentarse la Unión Europea en sus relaciones con terceros países, tanto al negociar acuerdos comerciales como en las negociaciones multilaterales. Esto se debe no sólo a las peculiaridades estratégicas del sector, sino también a las consecuencias generadas por la evolución de los precios agrícolas internacionales, que hace de la liberalización agrícola una cuestión vital para los países en desarrollo. Por su parte, la UE ha concedido un trato privilegiado a su política agrícola desde 1962, año en el que se estableció la Política Agrícola Común (PAC), de manera que el proceso de integración y la cuestión agrícola han estado íntimamente vinculados, como lo demuestra el papel fundamental que tiene esa política en el presupuesto comunitario, que en la actualidad sigue absorbiendo más de 40% de los gastos comunitarios.

Es complicado, en el ámbito internacional, establecer un marco general respecto al tratamiento del sector agrícola, ya que la diversidad de situaciones es muy amplia. Además, la desaparición de la excepción agrícola de la normativa multilateral complica la adopción de un marco general. Un caso específico lo constituyen los países de menor renta que carecen de medios suficientes para

elaborar e implantar políticas de apoyo y racionalización del sector agrario.¹ Además, las diferentes experiencias de integración no han tenido en cuenta de manera suficiente los aspectos agrícolas en la mayoría de los casos. En América Latina (y de modo más concreto en el Mercado Común del Sur, Mercosur) no hay consenso en el tratamiento que debe recibir el sector, aunque se apuesta de manera prioritaria por la liberalización comercial de los bienes agropecuarios.

Al estudiar el efecto comercial del sector agrario en las negociaciones comerciales, se debe analizar la evolución tanto de la PAC, como de la Política Comercial Europea, ya que ambas² se constituyen como un importante obstáculo al progreso de las negociaciones con otros países o bloques comerciales por el complejo entramado de protección y de privilegios, que ha dado como resultado la exclusión de determinados países y productos del mercado europeo.

1. Muchas de estas economías se basan en un sector agrícola monoproducto, y a los tradicionales problemas para diversificar su producción se han añadido en los últimos años las medidas restrictivas impuestas por los organismos multilaterales.
2. Las políticas comunitarias se dividen entre aquellas de común aplicación en todos los estados miembro, que son la Política Agrícola Común, la Política Comercial Común, la Política de Transportes y la Política de Competencia, y las políticas y acciones de acompañamiento del mercado único entre las cuales cabe destacar la Política de Investigación y Desarrollo, la Política de Medio Ambiente, la Política de Cohesión Económica y Social, y la Política de Cooperación al Desarrollo, entre otras.

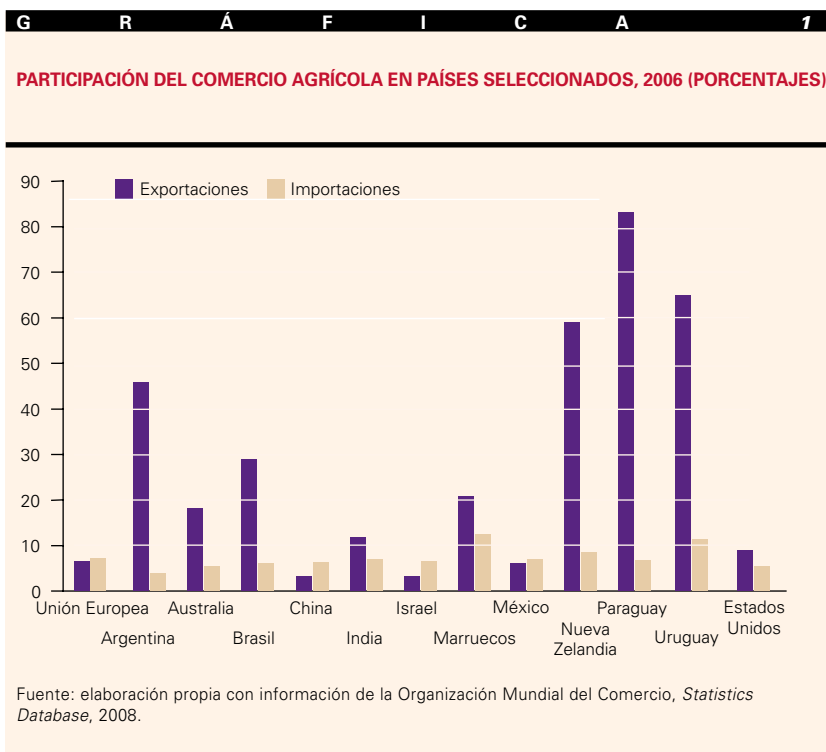
* Profesoras de la Universidad CEU San Pablo, Madrid <carfer.fcee@ceu.es>; de la Universidad Rey Juan Carlos <ana.fernandezardavin@urjc.es>, y de la Universidad CEU San Pablo <huroca@ceu.es>, respectivamente.



EL NUEVO MODELO AGRÍCOLA EUROPEO

La Política Agrícola Común ha sido un eje inicial y fundamental del proceso de integración europeo desde sus inicios. Con el transcurso de los años y el cambio de la situación económica y social europea, y del entorno internacional, han desaparecido las justificaciones iniciales que la sustentaban y las han sustituido otras nuevas. Además, esa política ha entrado en conflicto con intereses interiores y exteriores, muchas veces contrapuestos. Entre los primeros, hay que tener en cuenta el proceso de ampliación continuada de la Unión Europea hasta llegar a la actual configuración de 27 miembros, con la adhesión de países con una gran participación agrícola en el producto interno bruto (PIB). Los objetivos de la PAC, recogidos en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea (CE) de 1957, han perdido hoy gran parte de su sentido. El logro del autoabastecimiento y la preferencia comunitaria, junto con el complejo sistema de precios generado, son políticas de intervención directa que entran en conflicto con otros objetivos de la Unión Europea.

Europa, en la actualidad, es el principal exportador de bienes y servicios y el segundo mayor importador de bienes. En la gráfica 1 se observa la enorme importancia que tienen las exportaciones de bienes agrarios en el comercio total de países como Paraguay (83%), Uruguay (65%), Nueva Zelandia (59%), Argentina (45.8%),



La Unión Europea ha ido adaptando las normativas agrarias a las exigencias de los organismos multilaterales y de otros países exportadores de bienes agrarios mediante sucesivas reformas

Brasil (28.8%) o Australia (18%) frente a la Unión Europea (con tan sólo 6.5%). Estos datos ponen en evidencia que la agricultura ha generado tensiones entre Europa y sus principales socios comerciales, con los países en desarrollo y con los organismos multilaterales, en particular en las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y posteriormente de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde las incipientes alianzas entre los países en desarrollo y las economías emergentes lograban hacer más audibles sus exigencias.

Gran parte de los socios comerciales de la Unión Europea, sobre todo los de menor desarrollo, considera que el enfoque multifuncional de la agricultura europea,³ al menos en parte, está siendo indirectamente financiando por terceros países, ya que éstos tienen que pagar aranceles más altos para tener acceso al mercado europeo. Además, muchos de ellos son escépticos en cuanto a la legitimidad de la multifuncionalidad, a la que ven como un nuevo argumento para el proteccionismo. Por ello, el nuevo modelo

3. El enfoque multifuncional de la PAC hace referencia a cómo ésta ha de cumplir funciones que exceden a las de una política agrícola en sentido estricto, como son el mantenimiento de los ingresos de los agricultores, el contenido ambiental de la misma o la lucha por el desarrollo rural, que evite la desertificación y la despoblación de las zonas agrícolas.

agrario europeo tiene que ser compatible con el regionalismo abierto por el que está apostando la Unión Europea, con la liberalización multilateral defendida por la OMC y con las preferencias a países en desarrollo.⁴

A finales de los años 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 en favor de una reforma y una simplificación de la Política Agrícola Común. Las sucesivas reformas iniciadas a finales de los años noventa debían eliminar de manera paulatina las distorsiones al comercio, transformando los mecanismos de ayuda y de exportación. Sin embargo, algo que no ha cambiado, ni es previsible que lo haga en un futuro próximo, es el enfoque multifuncional que tiene la PAC, aunque varíe el contenido de las funciones.

En 1999 se introdujeron nuevos elementos para reformar las ayudas a la producción e incluir medidas agroalimentarias y forestales y de jubilación anticipada. Sin embargo, estas medidas no supusieron un cambio ante la competencia exterior: la agricultura europea permaneció como un sector protegido y fuera del mercado internacional. El primer paso hacia la reforma en profundidad de la PAC se produjo en el Consejo Europeo de Berlín en 1999, cuando se aprobaron las directrices que dieron lugar a la Agenda 2000.⁵ En ésta se planteó la necesidad de reformar de modo drástico la PAC, para 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 que tuviesen en cuenta las actuales inquietudes y necesidades del consumidor europeo, como la seguridad y la calidad de los alimentos, las cuestiones ambientales o el desarrollo rural.

Respecto al 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. Además, la propia reforma estableció una revisión intermedia en 2002. Llegada esta fecha se profundizó más en la reforma para adecuarla a los nuevos requerimientos financieros, a la ampliación europea y a las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha.

4. Desde las más tradicionales, como el Sistema de Preferencias Generalizadas, hasta las más recientes, como la iniciativa "Todo menos armas".

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

En el Consejo Europeo de diciembre de 2005, tras una larga negociación, se aprobaron las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013, las cuales debían tener en cuenta los compromisos políticos adquiridos, entre los que estaban la ampliación y la reforma intermedia de la PAC. Uno de los objetivos del nuevo marco financiero era que el sector agrícola no fuese una de las prioridades de las mencionadas perspectivas. Se estableció una reducción del gasto agrícola de hasta 1% de la renta nacional bruta, a pesar de la incorporación de cuatro millones de nuevos agricultores con amplias diferencias de renta per cápita. La mayor parte del presupuesto se destina al crecimiento sostenible, basado en la competitividad y la cohesión para el crecimiento y el empleo. La segunda partida (42.8%) corresponde a la gestión sostenible y la protección de recursos naturales que engloba el financiamiento de la PAC. Ésta se divide en dos partes; la primera, el “financiamiento de mercados y ayudas directas”, que tiene una progresiva reducción a lo largo del periodo: en 2006 representaba 36.8% y en 2013 se situará en 32%. Por el contrario, la parte destinada a desarrollo rural, aunque tiene una tendencia creciente, en 2013 sólo representará 8.4%. Por tanto, de momento, la PAC, y específicamente la política de mercado, conserva un papel fundamental dentro del presupuesto europeo, aunque en términos per cápita los gastos agrícolas muestren una notable contención.⁶

En enero de 2005 entró en vigor la nueva política de mercados agrarios,⁷ aprobada en 2003 y caracterizada por los siguientes elementos:

- Se lleva a cabo la disociación de las ayudas a la producción, de tal modo que ahora el agricultor 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.

- Se estipula la obligatoriedad del principio de la condicionalidad de las ayudas, que exige el cumplimiento de ciertas condiciones para cobrarse. Para ello se estableció una lista de 18 prioridades en el marco del ambiente, inocuidad alimentaria y sanidad y bienestar de los animales. Esta exigencia responde a la creciente preocupación



del consumidor europeo respecto a la seguridad de los alimentos por la aparición de determinadas epidemias animales, la introducción de especies transgénicas o la utilización de ciertos plaguicidas.

- Con el mismo objetivo de lograr una agricultura más competitiva, se implanta la reducción o modulación de las ayudas para dedicar más recursos del presupuesto al desarrollo rural. Por ello, los pagos únicos no se calcularán de forma lineal, sino que tendrán en cuenta el tamaño de la explotación.⁸

6. Unión Europea, *A Financial Framework for the Enlarged Union (2007-2013)*, 2008, disponible en <http://ec.europa.eu/budget/prior_futuro/fin_framework_en.htm>.

7. Asimismo, la nueva política agraria está asociada con un nuevo sistema de financiación surgido con el reglamento (CE) núm. 1290/2005 del Consejo, 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común, por el que surgen dos nuevos fondos: el Fondo Europeo Agrario de Garantía (Feaga) y el Fondo Europeo Agrario para el Desarrollo Rural (Feader).

8. En respuesta a la creciente preocupación por el desarrollo rural, se acordó financiar las nuevas medidas mediante la reducción de las ayudas directas a las grandes explotaciones que superen un determinado nivel de ayudas (modulación): 3% en 2005, 4% en 2006 y 5% a partir de 2007. Los fondos resultantes de la modulación de la ayuda se destinarán a las políticas estructurales, 20% de los fondos así obtenidos se entregarán al Estado en cuestión y el resto se repartirá entre los estados miembro en función de la superficie agraria, el empleo agrario y el producto interno bruto per cápita en términos de poder adquisitivo.

Por último, hay que destacar dos nuevos principios en la política agrícola común: el de disciplina presupuestaria y el de flexibilidad de aplicación. De acuerdo con el primero, se pretende garantizar el marco anual del gasto agrario, de tal manera que, si se prevé un exceso de gasto por concepto de ayudas directas, éstas se reducirán, de modo que no sobrepase el presupuesto. El segundo introduce cierta flexibilidad en cuanto a la aplicación de las reformas.

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 del comercio internacional. Sin embargo, hay que destacar que de los objetivos de la reforma sólo el primero, hacer de la agricultura un sector más competitivo, puede redundar en una mayor apertura al exterior y, por tanto, generar una desviación de comercio y un ajuste de las producciones ineficientes; 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 apertura, a no ser que parte de la ayuda a las explotaciones se traslade a otros objetivos no distorsionadores del comercio. En cambio, la modulación de las ayudas puede suponer en la práctica una reducción real de las subvenciones pero sus efectos en la producción y en el nivel de precios son difíciles de prever. Esto dependerá de las opciones que adopte cada Estado miembro y, aunque disminuya la producción, no es probable que ello sea de una magnitud suficiente como para afectar los precios. Lo lógico es que la producción agrícola europea se mantenga más alta que en una economía no subsidiada y, por tanto, los precios se mantengan artificialmente bajos. Por otro lado, la evolución del precio internacional de los alimentos provocará que el resultado de la reforma sea más o menos exitoso, en el ámbito internacional, a largo plazo. Tradicionalmente, los precios europeos han sido muy superiores a los del mercado mundial y deberían tender a igualarse. La evolución creciente de estos últimos en años recientes, y de manera más notoria a lo largo del último año, debería facilitar la convergencia, mejorando las expectativas al inicio de la reforma en 2003. Los factores responsables del aumento de precios agrícolas afectan también a los productos europeos, como por ejemplo el aumento del precio de las materias primas. Sin embargo, los productos europeos pueden mantenerse en sus niveles actuales sin reflejar las presiones de demanda de los países emer-

gentes y más recientemente la emigración de liquidez de los mercados financieros a los mercados agrícolas.

El 22 de abril de 2004 se alcanzó un acuerdo, que debía entrar en funcionamiento en 2006, sobre la segunda reforma de la Política Agraria Común, que afectaba a los sectores del tabaco, el lúpulo, el aceite de oliva y el algodón.⁹ El objetivo de esta reforma era profundizar en la ya iniciada en 2003, ampliando el marco de la agricultura europea. Así, los elementos que se establecieron en la primera fase se debían aplicar a los cuatro nuevos sectores. Además, uno de los objetivos enunciados por el comisario Fischler era lograr que la política agrícola distorsionara cada vez menos el comercio, en particular ante los países en desarrollo. De acuerdo con ello, se implantarían medidas de ayuda más atentas al mercado y menos distorsionadoras del comercio, buscando la coherencia con las obligaciones internacionales de la Unión Europea.¹⁰

Por último, la implantación de la disociación de la mayor parte de los pagos directos se hizo en las fechas y para los productos mostrados en el cuadro 1.

Actualmente, 90% de la ayuda a los productos está ya disociada y los agricultores responden a las peticiones del mercado y en función de sus propias preferencias.

9. Estos cuatro sectores representan un alto porcentaje en el total de la producción agraria comunitaria; sólo el aceite de oliva supone cerca de un tercio de la agricultura de la Unión Europea de los 15.
10. El ritmo en la aplicación de las reformas no sería, sin embargo, uniforme: dependería de las características y la situación de cada sector. Para el tabaco, la disociación se llevaría a cabo durante un periodo de cuatro años, a partir de 2006. El lúpulo, por el contrario, deberá adaptarse al nuevo sistema de ayudas. En el caso del aceite de oliva, se da una distinción según el tamaño de la explotación. Por último, en el algodón se disociará 65% de la ayuda.

C U A D R O 1	
UNIÓN EUROPEA: IMPLANTACIÓN DE LA DISOCIACIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS	
Productos	Año de implantación
Cultivos herbáceos, carne de ganados vacuno y ovino, productos lácteos	2003
Aceite de oliva, algodón, tabaco	2004
Azúcar	2006
Frutas, hortalizas, vino	2007

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores*, COM (2008) 306 final, Bruselas, 20 de mayo de 2008.

La reforma conjunta de la Política Agraria Común, es decir, la aprobada en 2003 y 2004, debería contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales de la Unión Europea y facilitar el proceso de liberalización comercial internacional. Sin embargo, sus efectos reales dependerán de la evolución tanto de los precios internacionales como de las disociaciones parciales. La experiencia actual muestra que la supresión de las ayudas a la producción está contribuyendo a evitar excedentes, a una convergencia de precios y a una contención de los gastos presupuestarios. Con lo anterior se estarían cumpliendo los objetivos iniciales de mejora de la productividad y de compatibilidad con las normas de la OMC. La mejora de la competitividad se acompaña de una pérdida de cuota en los mercados básicos, sin que ello afecte el liderazgo comercial de la Unión Europea en productos agrícolas.¹¹

Las propuestas actuales de la Comisión son continuar profundizando en la reforma y establecer las medidas necesarias para adecuarla a los nuevos factores. Entre los aspectos más importantes se destacan la supresión de las ayudas vinculadas que todavía persisten,¹² la eliminación de la retirada de tierras y las medidas de acompañamiento a la supresión de la cuota lechera. Estas dos últimas medidas buscan suprimir los controles de oferta, lo que ocasionaría un incremento de la producción y una reducción de los precios, que debería ir acompañada por un aumento de la productividad. Se establece un periodo transitorio para la disociación plena del arroz, los forrajes desecados, las patatas de fécula y el lino de fibra larga. Es importante destacar que, dada la vigorosa demanda de biocombustibles, se suprime el régimen aplicable a los cultivos energéticos.

APERTURA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA A TERCEROS PAÍSES

Si las sucesivas reformas de la PAC han dado lugar a un sistema más transparente (ayudas directas), de manera 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 conven-

cional, han intentado responder a los retos de la mundialización y las demandas de los países en desarrollo y las economías emergentes. Es cierto que en gran parte esta evolución ha sido impuesta por la importancia que están adquiriendo estas economías en la nueva situación internacional, como lo demostraron las conferencias ministeriales de Doha, de Cancún y de Hong Kong. En ellas, países bastante heterogéneos lograron apartar, al menos por el momento, sus diferencias y presentar reivindicaciones conjuntas, entre las que se encontraba la apertura de los mercados agrícolas.

Fuesen cuales fuesen los motivos que promovieron esta evolución, se puede decir que la Unión Europea se ha esforzado en los últimos años en conjuntar las dos grandes tendencias de la economía internacional: el regionalismo y el multilateralismo. Así, la política comercial convencional se ha volcado al logro de un regionalismo abierto, mediante el cual se ha intentado beneficiar a los países en desarrollo con acuerdos bilaterales, como, por ejemplo, con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) o con los acuerdos euromediterráneos y, más recientemente, por la Política de Vecindad. Hay que destacar, sin embargo, que en los acuerdos firmados con México o Chile, el sector agrícola no era tan decisivo, ya que la Unión Europea no era un mercado prioritario para sus productos agrarios.

Este apoyo a los países en desarrollo mediante ventajas comerciales ha sido muy distorsionador al discriminar en función del origen. Gran parte de las importaciones europeas entra en su mercado con aranceles muy bajos o nulos, mientras que otras sufren crestas arancelarias importantes. Las embrolladas reglas de origen empeoran todavía más la situación, complicando las negociaciones en aquellos países en los que el sector aporta parte importante de su producción nacional.

Por otro lado, dentro de la política comercial autónoma se han hecho reducciones y exenciones arancelarias de modo unilateral, en parte para adecuarse a los compromisos multilaterales tras las sucesivas rondas de negociación, y en parte mediante iniciativas como “Todo menos armas”.

En definitiva, y a pesar de cierta apertura, la política comercial europea continúa 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 están los agrarios y agropecuarios. Como se puede ver en el cuadro 2, la Unión Europea no mantiene una media de aranceles sobre productos agrarios demasiado alta (15.1%)

11. Comisión de las Comunidades Europeas, *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores*, COM (2008) 306 final, Bruselas, 20 de mayo de 2008.

12. Se mantienen excepciones para las vacas nodrizas y la carne de ganado vacuno y caprino.

PAÍSES SELECCIONADOS: ESTRUCTURA ARANCELARIA POR TIPOS DE PRODUCTOS, 2006 (PORCENTAJES)

	Aranceles finales consolidados (trato de nación más favorecida) ¹			Importaciones libres de impuestos	
	Bienes agrarios	Bienes no agrarios	Impuestos no ad valorem ²	Bienes agrarios	Bienes no agrarios
Unión Europea (27 países)	15.1	3.9	4.8	39.7	62.3
Argentina	32.6	31.8	0.0	5.9	18.4
Australia	3.3	11.0	0.3	49.2	50.0
Brasil	35.5	30.8	0.0	1.8	33.3
China	15.8	9.1	0.0	7.8	44.2
Estados Unidos	5.0	3.3	8.2	38.9	54.5
India	114.2	36.2	5.3	6.9	9.7
Israel	73.3	11.5	5.9	71.4	79.0
Marruecos	54.5	39.2	0.0	27.4	41.8
México	44.1	34.9	0.9	17.0	33.6
Nueva Zelanda	5.7	10.6	1.9	55.1	67.0
Paraguay	33.2	33.5	0.0	21.4	40.0
Uruguay	33.9	31.2	0.0	18.0	47.0

1. Media de los aranceles a la importación.
 2. Porcentaje sobre el total de aranceles aduaneros lineales.
 Fuente: Organización Mundial del Comercio, *Statistics Database*, 2008, disponible en <<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx>>.

respecto a otros países (la media de los países seleccionados en el cuadro muestra una carga impositiva para productos agrarios de 37.6 por ciento).

Uno de los elementos de la política comercial que más ha contribuido a erosionar las preferencias de determinados países es el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que ha sido un obstáculo al comercio de la Unión Europea en particular con países latinoamericanos, sobre todo por dos motivos: primero, por no poderse beneficiar en muchos casos de este sistema y, segundo, por la complejidad que supone su aplicación.¹³ El SPG se aplica por lapsos de 10 años. En la actualidad se ejerce el del periodo 2006-2015,¹⁴ cuyas directrices buscan, además de seguir cumpliendo con los objetivos tradicionales del sistema, simplificar la gestión del mismo y clarificar las condiciones de acceso a los beneficios.¹⁵

El mayor cumplimiento con el proceso de regionalización mundial se podría ver en los acuerdos ya firmados por la Unión Europea, los aún abiertos y los que están en proceso de negociación. En el cuadro 3 se observa que la estrategia actual de la Unión Europea en materia regional se centra, primero, en la negociación de acuerdos de estabilización y asociación con los países del este, que no forman parte de la política de vecindad ni son candidatos a ello, a los cuales se desea conceder mayores ayudas para su transición económica y con los que se busca mejorar las relaciones comerciales, económicas y financieras. Segundo, se dirige a la negociación con países en desarrollo no europeos, en muchos casos del grupo Asia, el Caribe y el Pacífico, con los que se mantiene una muy estrecha relación, consecuencia de las vinculaciones coloniales, tras expirar el Acuerdo de Cotonou (en diciembre de 2007), y con los que se quiere cerrar ya nuevos acuerdos de asociación económicos en escala regional. Tercero, en la firma de acuerdos de libre comercio con nuevas áreas geográficas como el Mercosur, la ASEAN, el Consejo de Cooperación del Golfo o la India. La idea principal de la política comercial con terceros países es la de abrir el mercado europeo al resto del mundo mediante los distintos tipos de acuerdos regionales, que van desde los más específicos en productos concretos—como las negociaciones con Canadá en materia de comercio e inversión, con Serbia en comercio de textiles o con Vietnam en productos textiles y de vestir— hasta aquellos tratados más complejos que

13. Este sistema nació en Europa en 1971 como el primer grupo de países que respondieron a la recomendación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) para que las naciones industrializadas otorgasen preferencias comerciales a los países en desarrollo.
 14. La Comisión adoptó las directrices para el siguiente periodo, en julio de 2004 (IP/04/860, 7 de julio de 2004).
 15. En el actual SPG se han reducido a tres las categorías de preferencias, de tal modo que se mantiene un sistema general, aunque ahora más amplio con la incorporación de 300 productos nuevos, sobre todo agrícolas y pesqueros; se crea una nueva categoría para los países vulnerables con necesidades de desarrollo especiales, y se establecen 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 ambiente.

UNIÓN EUROPEA: ACUERDOS COMERCIALES

Acuerdos firmados y notificados a la Organización Mundial del Comercio

<i>Socio</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Tipo de acuerdo</i>
Andorra	1 de julio de 1991	Unión aduanera para bienes industriales
Turquía ¹	31 de diciembre de 1995	
Islandia	1 de enero de 1994	Mercado único excepto en bienes agrarios y pesca (Espacio Económico Europeo)
Noruega	1 de enero de 1994	
Liechtenstein	1 de enero de 1994	De libre comercio
Islas Feroe	1 de enero de 1997	
Suiza	1 de enero de 1993	De estabilización y asociación
Macedonia ¹	1 de mayo de 2004	
Croacia ¹	1 de febrero de 2005	De estabilización y asociación
Albania	1 de diciembre de 2006	
Montenegro	1 de enero de 2008	De estabilización y asociación
Bosnia-Herzegovina	1 de julio de 2008	
Serbia	29 de abril de 2008	De estabilización y asociación
Kosovo (bajo la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU)		
Argelia	1 de septiembre de 2005	Asociación. Acuerdos euromediterráneos (de libre comercio en 2010).
Egipto	1 de junio de 2004	
Israel	1 de junio de 2000	Asociación. Acuerdos euromediterráneos (de libre comercio en 2010).
Jordania	1 de mayo de 2002	
Líbano ²	1 de marzo de 2003	Asociación. Acuerdos euromediterráneos (de libre comercio en 2010).
Marruecos	1 de marzo de 2000	
Autoridad Palestina	1 de julio de 1997	De asociación económica, concertación política y cooperación económica (acuerdo de cuarta generación).
Túnez	1 de marzo de 1998	
Países y territorios de ultramar	1 de enero de 1971	De asociación económica, concertación política y cooperación económica (acuerdo de cuarta generación).
Siria	1 de julio de 1977	
Ucrania ³	1998	De colaboración y cooperación
Kazajistán	Julio de 1999	
Moldavia ⁴	Enero de 2008	De asociación económica, concertación política y cooperación económica (acuerdo de cuarta generación).
Chile	3 de febrero de 2004	
México	1 de julio de 2000	De asociación económica, concertación política y cooperación económica (acuerdo de cuarta generación).
Sudáfrica	1 de enero de 2000	
Bielorrusia		Comercial y de cooperación

Acuerdos por notificar a la Organización Mundial del Comercio

Países de África, el Caribe y el Pacífico han iniciado un acuerdo de asociación económica (tras expirar el Acuerdo de Cotonou, en diciembre de 2007): Foro del Caribe (Cariforum), Camerún, Comunidad de África Oriental, África Oriental del Sur, Pacífico, Comunidad de Desarrollo de África del Sur, África Occidental

Acuerdos en negociación

<i>Socio</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Tipo de acuerdo</i>
Asociación de Naciones del Sureste Asiático	4 de mayo de 2007	De libre comercio
Comunidad Andina	Mayo de 2004	Asociación
Consejo de Cooperación del Golfo	Julio de 2001	De libre comercio. Sistema de Preferencias Generalizadas
Corea del Sur	6 de mayo de 2007	De libre comercio
Mercosur	13 de septiembre de 1999	Asociación
India	28 de junio de 2007	De libre comercio
Iraq	20 de noviembre de 2006	De comercio, desarrollo y cooperación
China	Enero de 2007	De colaboración y cooperación
Tayikistán		Comercial y de cooperación
Kazajistán	1999	De estabilización y asociación. Sistema de Preferencias Generalizadas
Kirguistán	1999	
Turkmenistán	1999	
Uzbekistán	1999	

1. Países candidatos a la adhesión.

2. Acuerdo provisional.

3. Países acogidos a la política de vecindad.

a. Además tiene firmadas preferencias comerciales adicionales.

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Comercio, en <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf>, actualizado en octubre de 2008.



no sólo implican una negociación comercial, sino que van asociados con diálogo político, propiedad intelectual, compras públicas o servicios.

Entre todos los acuerdos, hay que diferenciar el firmado con el Mercosur, no sólo por su dimensión económica sino por ser en sí mismo un tratado de integración regional, lo que podría dar lugar, en el momento de cerrarse las negociaciones, al primer acuerdo birregional firmado en el ámbito mundial.¹⁶

En definitiva, aunque la política comercial autónoma está siendo la pauta de liberalización o protección de otros países desarrollados, la apertura y conclusión de nuevos acuerdos regionales convierten a la Unión Europea en uno de los bloques económicos más abiertos del mundo.

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

El acuerdo de integración regional entre la Unión Europea y el Mercosur constituye uno de los casos más atractivos desde el punto de vista analítico. Dos razones, al menos, justifican la elección del Mercosur para examinar su relación comercial con la Unión Europea: a] por ser la primera vez que la Unión Europea inicia un proceso de regionalización con un bloque de integración, y b] el Mercosur, junto con la Comunidad Andina de Naciones, mantiene las mayores relaciones comerciales

16. Las negociaciones con el Mercosur parecen, de momento, estar más avanzadas que las de la ASEAN, que sería el otro acuerdo comercial transregional.

agroalimentarias con todos los países pendientes de negociar un acuerdo comercial; pero mientras que el Mercosur prácticamente ha mantenido ese porcentaje por encima de 45% del total comercializado con la Unión Europea, la Comunidad Andina lo ha ido reduciendo de modo progresivo hasta perder más de 15 puntos porcentuales durante todo el periodo analizado, como puede verse en el cuadro 4.

A continuación, se revisa, en primer lugar, el estado de las negociaciones abiertas en 1995 entre la Unión Europea y el Mercosur para la conclusión de un acuerdo de asociación entre ambos bloques y, en segundo, las relaciones comerciales agroalimentarias entre estos bloques, con el propósito de examinar si realmente se puede hablar de un nudo agrícola que obstaculiza la firma de ese acuerdo.

LAS NEGOCIACIONES HACIA UN ACUERDO DE ASOCIACIÓN

Las negociaciones, que se incluyen en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional firmado en 1995,¹⁷ tienen como objetivo la creación de un área de libre comercio entre la Unión Europea 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

17. 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 tratado 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 Mercosur.

de los regímenes de inversión extranjera y compras gubernamentales, los acuerdos de propiedad intelectual, la cooperación empresarial y tecnológica y el diálogo político.¹⁸

Desde el inicio de las negociaciones en el 2000, la Unión Europea ha reclamado mayor apertura del Mercosur en cuanto a servicios, en particular servicios transfronterizos, profesionales y financieros, compras públicas e inversión, así como acuerdos en materia de propiedad intelectual. Los países del Mercosur han centrado sus esfuerzos en la obtención de un mayor y más transparente acceso al mercado europeo agrícola.¹⁹ Por otro lado, ha habido obstáculos

institucionales que han retrasado el proceso, como las diferentes posturas ante el acuerdo entre la Comisión y el Consejo, la debilidad institucional del Mercosur²⁰ y la falta de acuerdo entre sus miembros para presentar una lista común de bienes para la oferta de acceso al mercado.²¹ Por último, ambos grupos tienen agendas externas amplias y complicadas que implican restricciones a la hora de firmar el acuerdo de integración.²²

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

18. European Parliament, "Briefing Note on Interparliamentary Cooperation between the European Union and Latin America (1974-2003)", Directorate General for Research, Division for International and Constitutional Affairs, 2003, consultado en <http://www.europarl.eu.int/delegations/noneneurope/parlatino/ficha_en.pdf>.
19. Ministerio de Economía y Producción de Argentina, Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, *Negociaciones en curso. Mercosur-Unión Europea*, 2005, consultado en <<http://www.comercio.gov.ar/dnpce/negociaciones/ue.html>>.

20. Vinod K. Aggarwal y Edgard Fogarty, *EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalization*, Palgrave Macmillan, Londres, 2004.
21. Mario E. Carranza, "Clinging Together: Mercosur's Ambitious External Agenda, its Internal Crisis, and the Future of Regional Economic Integration in South America", *Review of International Political Economy*, vol. 13, núm.5, diciembre de 2006, pp. 802-809.
22. Victor Bulmer-Thomas, "The European Union and Mercosur: Prospects for a Free-trade Agreement", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 2, núm.1, primavera de 2000, pp. 1-22.

C U A D R O R O 4

UNIÓN EUROPEA DE LOS 15: RELACIONES COMERCIALES CON LOS PAÍSES PENDIENTES DE FIRMAR UN ACUERDO COMERCIAL, 1995-2007

	Comercio total (millones de euros)							
	Importaciones				Exportaciones			
	1995	2000	2007	2007 ^a	1995	2000	2007	2007 ^a
ASEAN ¹	34 669	71 111	75 571	80 271	37 091	40 375	52 677	54 574
Comunidad Andina ²	6 206	7 857	15 295	15 708	5 480	6 866	9 418	9 767
Consejo de Cooperación del Golfo ³	11 431	22 564	30 296	30 638	20 559	29 517	58 592	61 421
Corea	10 924	24 933	31 695	39 480	12 331	16 481	24 042	24 797
Mercosur ⁴	15 032	23 636	40 297	42 412	16 872	23 901	27 389	28 173
India	7 796	12 371	24 923	26 304	9 440	13 384	28 380	29 485
Iraq	–	6 289	6 790	6 790	26	1 124	1 175	1 428
China	26 343	70 274	210 877	231 416	14 690	25 498	69 061	71 791
Asia central ⁵	1 136	4 105	12 629	15 345	1 052	1 982	5 963	7 515

	Participación del comercio agroalimentario en el total comercializado (porcentajes)							
	Importaciones				Exportaciones			
	1995	2000	2007	2007 ^a	1995	2000	2007	2007 ^a
ASEAN ¹	11.4	6.9	10.1	10.0	4.2	5.5	5.2	5.2
Comunidad Andina ²	45.6	35.0	30.0	30.4	8.4	9.7	7.8	7.6
Consejo de Cooperación del Golfo ³	0.5	0.7	0.7	0.7	9.7	10.5	5.9	6.0
Corea	1.0	0.5	0.4	0.4	4.2	5.1	4.6	4.7
Mercosur ⁴	49.8	46.5	45.5	46.0	7.1	4.0	3.2	3.2
India	11.4	11.8	7.6	7.5	0.7	0.8	0.8	0.8
Iraq	3.1	0.0	0.0	0.0	34.6	17.9	6.4	7.6
China	4.4	2.7	1.9	1.9	4.4	2.3	2.0	2.0
Asia central ⁵	1.5	1.1	0.9	1.0	19.5	4.8	3.2	3.7

a. Datos para la Unión Europea de 27 países.

1. Asociación de Naciones del Sureste Asiático: Indonesia, Malasia, las Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunéi Darussalam, Vietnam, Laos, Birmania, Camboya.

2. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.

3. Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Qatar.

4. Mercado Común del Sur: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.

5. Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán.

Fuente: elaboración propia con información de Eurostat, *Base de datos Comext*, 2008.

en diferentes niveles. Hay un consejo de cooperación y un comité birregional de negociaciones. En este último funcionan un subcomité de cooperación, tres subgrupos de trabajo de cooperación (b, c y d) y tres grupos técnicos en materia comercial.

Las materias que se negocian en estos tres grupos técnicos son las que determinarán el resultado final del acuerdo de asociación, ya que están a cargo de: a] comercio de bienes, que abarcan 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, normas *antidumping* y procedimientos aduaneros; b] comercio de servicios, incluyendo inversión y derechos de propiedad intelectual, y c] disciplinas comerciales, incluidas compras gubernamentales, normas de competencia y resolución de controversias.

En términos generales, las negociaciones han sido condicionadas por parte del Mercosur a la obtención de un acuerdo que garantice un trato especial y diferenciado en su favor y un mecanismo de protección arancelaria para sus industrias nacientes, según 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*,²³ es decir, un único emprendimiento a ser adoptado como un todo indivisible, y d] cumplimiento de las directrices de la OMC.²⁴

A continuación se analizan las últimas propuestas relevantes en aquellos sectores que se constituyen como cruciales para continuar las negociaciones. 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 Europea. Es importante resaltar que, en la actualidad, las negociaciones están estancadas, si bien cada uno de los bloques aprovecha los encuentros institucionales bilaterales para reiterar su compromiso con la firma del acuerdo. Ambos grupos están pendientes de la evolución de las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha en materia de subsidios agrícolas y acceso a mercados.

23. "Nada estará acordado hasta que todo esté acordado". (Nota de la redacción).

24. Víctor Blumer-Thomas, "The European Union...", *op. cit.*, p. 18.

Sector agrícola

El sector agrícola constituye, como ya se había anticipado, el principal nudo de las negociaciones por la relevancia de los productos agropecuarios en la composición y el valor de las exportaciones del Mercosur hacia la Unión Europea. Más adelante se estudia con profundidad el patrón de intercambio comercial agrícola entre los dos bloques. Aquí se repasa el estado de las negociaciones.

El primer intercambio de ofertas de liberalización en materia agrícola se llevó a cabo en 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 alrededor de la mitad de las exportaciones totales hacia la Unión Europea. Los negociadores del Mercosur reprocharon también la insistencia europea de no hacer una reducción arancelaria gradual sino de establecer cupos a los productos agropecuarios.²⁵ Los productos que pertenecen a la categoría Agricultura y Caza (según la International Standard Industrial Classification) se enfrentaban en 2001 a un arancel medio de 4.8 con un pico arancelario de hasta 282.4.²⁶

El último intercambio de ofertas antes de la interrupción de las negociaciones en octubre de 2004 se realizó en septiembre de ese mismo año. En esta propuesta, la Unión Europea 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 Unión Europea solicitaba mayores concesiones en servicios, compras gubernamentales e inversiones, así como reciprocidad en cuanto a productos textiles y calzado.²⁷ La Unión Europea requería asimismo una aceleración en el cronograma de desgravación arancelaria por parte del Mercosur.²⁸

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

26. Paolo Giordano, *The External Dimension of Mercosur: Prospects for North-south Integration with the European Union*, Occasional Paper, núm. 19, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean-Integration, Trade and Hemispheric Issues Division-Statistics and Quantitative Analysis Unit, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, enero de 2003.

27. El arancel medio del Mercosur para el sector textil es de 20.5% con valores máximos de hasta 23% (véase la nota 24).

28. Es importante señalar que el arancel exterior común de los países del Mercosur ha sufrido varias modificaciones desde que se adoptó. Además, dadas las asimetrías de las economías integrantes del Mercosur, el arancel exterior común ha causado tensión entre los socios que, en ocasiones, han adoptado aranceles distintos.



Sector de servicios

En la actualidad, el intercambio de servicios constituye alrededor de 20% del total del comercio entre la Unión Europea y el Mercosur. Este sector exhibe un gran potencial de crecimiento en los países del Mercosur dado que su participación en la producción nacional tiende a aumentar. Además, la firma de un acuerdo de liberalización comercial entre los dos bloques incrementará la demanda de servicios asociados con el comercio.

La propuesta de la Unión Europea es que todos los servicios formen parte del acuerdo con una liberalización radical desde su entrada en vigor. El Mercosur argumenta que la Unión Europea 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 ha sido obstaculizada también por el hecho de que el Protocolo de Montevideo, firmado en 1997 por los países del Mercosur, retrasaba la entrada en vigor del principio de trato nacional hasta 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 entrado al

mercado.²⁹ La aplicabilidad de este principio es crucial para los europeos, que se podrían beneficiar enormemente de un trato equivalente al nacional en los países del Mercosur.

Compras gubernamentales

Las compras gubernamentales es 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, de manera parcial, a la carencia de un régimen común de contrataciones públicas en el Mercosur hasta diciembre de 2004. De todas maneras, el Protocolo de Contrataciones Públicas está sujeto a futuras negociaciones.³⁰ Ninguno de los integrantes del Mercosur ha firmado el Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública de la OMC.

La Unión Europea, en cambio, pretende obtener preferencia total para la participación en las licitaciones de

29. Organización Mundial del Comercio, “Los principios del sistema de comercio”, *Entender la OMC*, consultado en <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm>.

30. Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Mercosur/Cmc/Dec. núm. 55/04, Reglamentación del Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur, 2005, consultado en <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec5504s.asp>>.

compras gubernamentales, además de solicitar reglas estables y no discriminatorias para las empresas europeas que ya están llevando a cabo su actividad en alguno de los países del Mercosur.

Inversiones

Si bien las materias relacionadas con inversión se recogen en la negociación de servicios, es fundamental hacer su análisis por separado dada la importancia de la inversión de la Unión Europea en los países del Mercosur, sobre todo en Argentina y Brasil. Durante el decenio de los noventa, estos países se convirtieron en un importante polo de atracción de inversión extranjera directa (IED) procedente de la Unión Europea.³¹

La Unión Europea, a diferencia de Estados Unidos, ha cambiado su estrategia de negociación en materia de inversiones para aproximarla a la del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS). Este enfoque se caracteriza por la separación de la IED en el sector de servicios de la IED general.³² Esta postura tiene un ejemplo reciente en el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile, en el cual se adoptó el enfoque de GATS, cubriendo así no sólo el intercambio transfronterizo de servicios sino también la IED en servicios.

La negociación en materia de inversiones está muy influida 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 Unión Europea y el Mercosur para la consecución de un acuerdo de cuarta generación entre ambos bloques está en un momento crucial. Los nudos principales podrán resolverse siempre y cuando haya voluntad política para resolver la negociación (el *trade off*) entre el nudo agrícola y el nudo de compras gubernamentales y servicios.

En este sentido, es conveniente examinar la importancia que el sector agrario tiene en cada bloque, para esclarecer las posibilidades de cesión en materia comercial que tendrán los interlocutores en las negociaciones futuras del acuerdo.

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES COMERCIALES AGROALIMENTARIAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR

El análisis de la participación y composición del comercio agroalimentario en el comercio bilateral entre ambos bloques permite examinar con mayor detenimiento cuáles son los factores condicionantes de este comercio en la conclusión de la negociación del acuerdo.

Las relaciones comerciales bilaterales entre la Unión Europea y el Mercosur se han caracterizado por arrojar un saldo positivo y creciente para la Unión Europea hasta 1998, cuando se produjo un punto de inflexión que en 2001 se manifestaría como un déficit que iría aumentando de manera continuada. Este hecho se puede explicar por el diferente ritmo de crecimiento de las exportaciones frente a las importaciones, al aumentar las primeras a una tasa anual acumulativa de 4.1%, entre 1995 y 2007, ante el incremento de las compras al Mercosur de 8.6% en el mismo periodo (véase la gráfica 2).

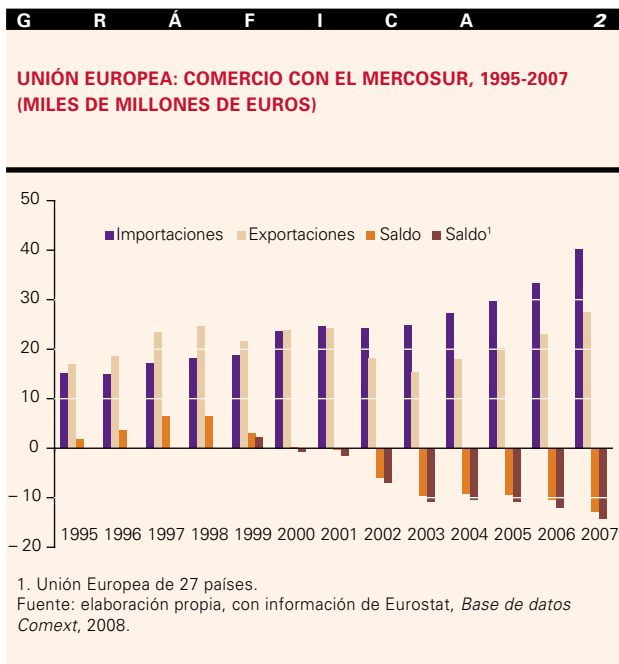
Dentro de este comercio bilateral, el comportamiento del intercambio agroalimentario muestra con claridad las deficiencias del mercado europeo frente al de América del Sur, que ha hecho que el déficit comercial agrario haya crecido a una tasa acumulativa de 8.8% en el periodo considerado. Este déficit es mayor cuando se consideran los países de la más reciente ampliación de la Unión Europea, cuya aportación al abastecimiento del mercado comunitario no permite reducir las importaciones, lo que eleva el déficit agroalimentario con el Mercosur por encima de los 18 600 millones de euros en 2007 (véase la gráfica 3).

La composición de este comercio bilateral no ha experimentado cambios significativos durante el periodo analizado (1995-2007), 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 partidas³³ de bebidas, líquidos

31. Para un análisis detallado de los patrones de inversión de la Unión Europea en los países del Mercosur, véase Daniel Chudnovsky (ed.), *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur, Siglo XXI y Red Mercosur*, Buenos Aires, 2001.

32. Alfredo G.A. Valladao, "Implementing a EU-Mercosur Agreement. Non-trade Issues", Chaire Mercosur de Sciences Po, 2004, consultado en <<http://chairemercosur.sciences-po.fr/negotiations/publication.htm>>.

33. La desagregación de los productos se ha hecho siguiendo la nomenclatura combinada por capítulos arancelarios al nivel de desagregación 1 y en los paréntesis se han incorporado las principales partidas arancelarias en las que se descompone, al nivel 2 de desagregación, en la misma clasificación.



alcohólicos y vinagre (alcohol etílico con un grado alcohólico menor a 80% en vol., y vino y mosto); 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), y preparado de cereales (productos de panadería, pastelería o galletería). Al final del periodo, los productos que más se exportan a esos mercados siguen siendo las bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; grasas y aceites (aceite de oliva); pescados, crustáceos y moluscos (pescado comestible seco, salado o ahumado); residuos de la industria alimentaria (preparados para la alimentación animal).

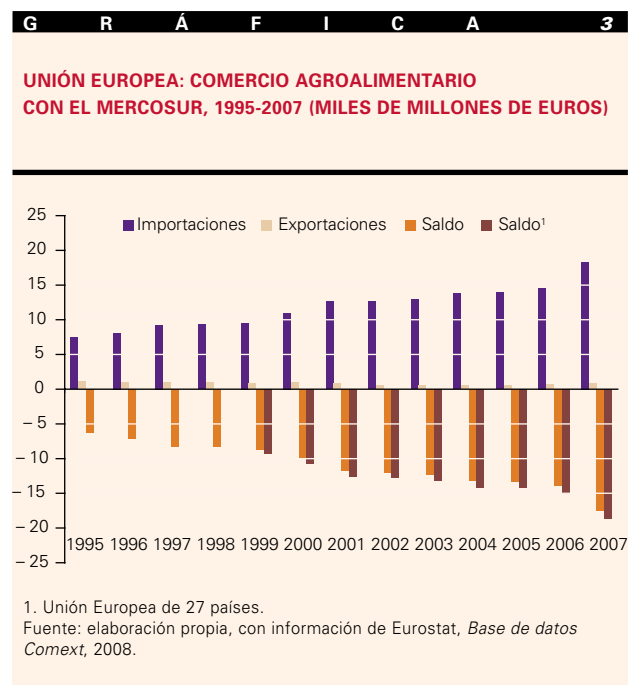
Desde el punto de vista de las importaciones comunitarias procedentes del Mercosur, en 1995 los principales capítulos arancelarios eran: residuos y desperdicios de las industrias alimentarias (residuos del aceite de soya); semillas y frutos oleaginosos (habas de soya); café, té, yerba mate y especias (café tostado o descafeinado); conservas de verdura o frutas (jugos de frutas); tabaco y sus sucedáneos (tabaco en rama). Estos capítulos arancelarios casi se repiten en 2007, con la salvedad de que las carnes y despojos comestibles (carne de bovino) pasan al tercer lugar, seguido por cereales (maíz) y café, té, yerba mate y especias (café).

En principio, esta distribución del comercio entre ambos bloques no permite concluir que la firma de un acuerdo de liberalización comercial pudiera afectar de

manera grave a ninguno de los dos. Sin embargo, estas transacciones son determinadas en gran medida por las distorsiones a las que están sometidas por la actuación de las autoridades nacionales en materia comercial. La Unión Europea impone sobre los productos agroalimentarios del Mercosur elevadas barreras comerciales, tanto arancelarias (sobre todo en carne, lácteos, verduras y frutas, azúcares, cereales y bebidas) como no arancelarias (en particular, también sobre carne, lácteos, legumbre y frutas, tabaco o bebidas), lo que impide que puedan penetrar con facilidad esas producciones en los mercados comunitarios.

Asimismo, los países del Mercosur no sólo imponen 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 20% e, incluso, aquellos para los que los aranceles son inferiores, las barreras no arancelarias son más elevadas (lo que sucede en casi todos los productos agroalimentarios comunitarios, pero en particular en animales vivos, frutas, oleaginosas, carnes y lácteos).³⁴

34. Para una explicación más detallada puede verse Nanno Mulder, Mônica Rodrigues, Alexandre Vialou, Marta Castilho y Beatriz David, "La competitividad de la agricultura y de la industria alimentaria en el Mercosur y la Unión Europea en una perspectiva de liberalización comercial", CEPAL, serie Desarrollo Productivo, núm. 143, Santiago, Chile, 2003.



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 absolutas,³⁵ se puede comprobar que en el comercio entre la Unión Europea y el Mercosur la posición más ventajosa la poseen los países de este último, dado el elevado número de partidas que se aproximan a un índice de -100, lo que expresaría una mayor desventaja comunitaria en el comercio de estos productos con los países del 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, los lácteos y el cacao), como se observa en el cuadro 5.

35. El índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR_i) de la Unión Europea respecto al Mercosur en un determinado capítulo arancelario se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$VCA = \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} \times 100$$

donde X_i son las exportaciones comunitarias al Mercosur de dicho capítulo arancelario i y M_i representa las compras de la Unión Europea procedentes del Mercosur del producto i .

Con base en lo anterior, cabría pensar que el 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 rápidamente.³⁶ 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 más elevado puesto que afecta a los productos más sensibles para estos mercados. Lo que cabría esperar entonces es que las negociaciones del acuerdo se dirigieran hacia la 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 comprobar al estudiar las ventajas comerciales de la Unión Europea respecto al Mercosur (en los niveles 1 y 2 de desagregación de la nomenclatura combinada).

36. Es el caso de frutas como la manzana, el jugo de naranja y algunos pescados congelados.

C U A D R O 5

UNIÓN EUROPEA: POSICIÓN DE VENTAJA Y DESVENTAJA COMPARATIVA RESPECTO A LOS MERCADOS DE AMÉRICA DEL SUR, 1995 Y 2007

Código	Descripción	Unión Europea de 15 países (1995)			Unión Europea de 27 países (2007)		
		Exportaciones	Importaciones	Ventaja comparativa absoluta	Exportaciones	Importaciones	Ventaja comparativa absoluta
23	Residuos de la industria alimentaria	14.8	2 155.2	-98.6	39.9	5 143.5	-98.5
2304	Residuos sólidos de extracción, aceite de soya	-	1 807.2	-100.0	-	4 796.8	-100.0
2308	Bellotas, castañas de Indias y orujo	-	114.5	-100.0	0.1	256.4	-99.9
12	Semillas oleaginosas; plantas industriales	11.6	1 262.5	-98.2	28.2	3 045.5	-98.2
1201	Habas de soya, incluso quebrantadas	-	1 049.1	-100.0	-	2 723.3	-100.0
1202	Cacahuates sin tostar ni cocer de otro modo	0.3	64.6	-99.1	-	229.0	-100.0
1206	Semilla de girasol, incluso quebrantada	-	138.7	-99.9	0.2	17.4	-97.4
02	Carne y despojos comestibles	28.2	651.8	-91.7	6.9	2 256.8	-99.4
0201	Carne de la especie bovina, fresca o refrigerada	0.1	267.2	-99.9	-	971.9	-100.0
0210	Carne, despojos comestible, en salmuera y secos	17.1	-	99.6	4.2	451.6	-98.2
0202	Carne de bovinos, congelada	0.2	190.6	-99.8	1.3	408.3	-99.4
0207	Carne de gallináceas, fresca, refrigerada o congelada	0.7	65.0	-98.0	0.4	299.3	-99.7
0205	Carne de animales, especies caballar, asnal o mular	-	81.7	-100.0	-	77.1	-100.0
10	Cereales	34.1	74.5	-37.2	1.3	1 936.8	-99.9
1005	Maíz	-	67.8	-99.9	0.1	1 777.4	-100.0
1007	Sorgo para grano	-	-	-	-	108.2	-100.0
09	Café, té, yerba mate y especias	5.4	934.5	-98.9	6.8	1 453.6	-99.1
0901	Café, tostado o descafeinado; cáscara de café	0.8	903.8	-99.8	1.7	1 378.6	-99.8
0904	Pimienta del género Piper y del Capsicum	1.7	22.2	-86.0	1.8	46.9	-92.6
08	Frutas, frutos sin conservar	26.3	354.4	-86.2	29.3	1 253.3	-95.4
0805	Agrios "cítricos", frescos o secos	0.1	166.8	-99.9	1.1	360.9	-99.4
0808	Manzanas, peras y membrillos, frescos	9.7	98.5	-82.1	10.9	291.0	-92.8
0807	Melones, sandías y papayas, frescos	-	28.0	-99.8	-	171.0	-100.0
0806	Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas	0.2	12.7	-96.4	0.2	157.6	-99.8

Código	Descripción	Unión Europea de 15 países (1995)			Unión Europea de 27 países (2007)		
		Exportaciones	Importaciones	Ventaja comparativa absoluta	Exportaciones	Importaciones	Ventaja comparativa absoluta
0804	Dátiles, higos, piñas, mangos, frescos o secos	0.5	20.4	-94.9	-	114.6	-99.9
20	Conservas verdura o fruta; jugo	71.8	615.1	-79.1	44.9	762.7	-88.9
2009	Jugos de frutas u otros frutos, incluido el mosto	2.2	600.9	-99.3	0.5	719.6	-99.9
03	Pescados, crustáceos, moluscos	19.0	256.9	-86.2	45.7	700.3	-87.8
0306	Crustáceos vivos, refrigerados, congelados y cocidos	2.0	48.7	-92.0	0.2	309.3	-99.9
0304	Carne de pescado picada, fresca, refrigerada, congelada	2.9	80.3	-93.0	0.9	170.4	-98.9
0307	Moluscos frescos, congelados, salados (excepto crustáceos)	2.1	40.4	-89.9	2.2	99.0	-95.6
0303	Pescado congelado (excepto pescado de la partida 0304)	2.1	64.1	-93.8	8.2	89.6	-83.2
16	Conservas de carne o pescado	13.8	313.8	-91.6	4.2	671.7	-98.8
1602	Preparaciones y conservas de carne (excepto embutidos)	5.2	298.2	-96.6	1.0	639.1	-99.7
15	Grasas, aceite animal o vegetal	70.7	126.6	-28.3	142.0	634.0	-63.4
1507	Aceite de soya	-	-	-100.0	-	471.5	-100.0
1512	Aceites de girasol, cártamo, algodón y sus fracciones	-	42.3	-100.0	0.6	56.0	-97.7
1521	Ceras vegetales, de abejas o de otros insectos	0.1	13.5	-98.1	0.1	16.3	-99.1
1515	Grasas y aceites vegetales fijos y sus fracciones	1.3	3.4	-44.2	3.5	15.8	-63.8
1516	Grasas y aceites de origen animal y sus fracciones	2.2	9.8	-63.2	2.9	4.4	-20.6
1509	Aceite de oliva y sus fracciones	43.8	0.5	97.8	104.5	2.6	95.1
1519	Ácidos grasos monocarboxílicos industriales	18.4	11.8	21.9	-	-	-
24	Tabaco y sus sucedáneos	7.5	342.6	-95.7	17.8	521.3	-93.4
2401	Tabaco en rama; desperdicios de tabaco	5.4	342.1	-96.9	7.4	511.3	-97.2
22	Bebidas de todo tipo (excepto jugos)	304.6	57.7	68.2	221.8	384.1	-26.8
2207	Alcohol etílico sin desnaturalizar y aguardiente	27.1	22.4	9.5	0.2	239.0	-99.8
2204	Vino de uva fresca incluido encabezado; mosto de uva	62.1	29.5	35.6	80.4	127.3	-22.5
2208	Alcohol etílico con grado alcohólico menor a 80% en vol.	182.9	5.5	94.1	110.3	11.9	80.5
17	Azúcares, artículos de confitería	15.1	38.7	-43.9	12.2	218.5	-89.4
1701	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa	0.2	37.3	-99.0	0.1	212.3	-99.9
1704	Artículos confitería sin cacao, incluyendo chocolate blanco	11.9	1.1	83.1	3.3	5.7	-27.4
07	Legumbres, hortalizas, sin conservas	8.4	68.9	-78.2	6.4	129.3	-90.5
0713	Hortalizas de vaina secas, desvainadas, silvestres	0.2	51.9	-99.1	0.1	63.6	-99.6
0703	Hortalizas alíaceas, frescas o refrigeradas	2.5	13.8	-68.9	0.1	50.6	-99.7
05	Otros productos de origen animal	18.9	84.4	-63.5	40.3	119.1	-49.4
0504	Tripas, vejigas, estómagos de animal (excepto pescado)	14.8	59.5	-60.1	33.0	85.3	-44.2
0511	Productos de origen animal, no aptos para consumo humano	1.6	18.1	-83.6	2.2	23.7	-82.8
21	Preparaciones alimenticias diversas	26.9	41.8	-21.7	38.2	99.2	-44.4
2101	Extractos, de café, de té o de yerba mate	1.3	40.7	-94.0	1.7	73.4	-95.4
2106	Preparaciones alimenticias, no clasificadas en otras partes	14.2	0.6	92.5	26.0	10.3	43.4
04	Leche, productos lácteos; huevos	223.2	40.1	69.6	25.7	91.5	-56.2
0409	Miel natural	0.1	40.0	-99.3	0.1	83.9	-99.9
0402	Leche, nata "crema", concentradas y con azúcar	138.3	-	100.0	0.5	-	92.3
0406	Quesos y requesón	74.7	-	100.0	9.1	-	100.0
18	Cacao y sus preparaciones	107.7	35.9	50.0	18.1	28.1	-21.7
1804	Manteca, grasa y aceite de cacao	0.6	20.7	-94.6	0.1	13.5	-98.4
1806	Chocolate y demás alimentos que contengan cacao	100.7	0.4	99.1	12.3	5.6	37.2
1801	Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado	6.1	10.9	-28.2	0.2	0.7	-55.8
19	Productos de cereales, de pastelería	73.1	0.5	98.7	30.6	7.5	60.5
1905	Productos de panadería, pastelería o galletería	57.2	0.4	98.6	11.2	4.7	40.6
1901	Extractos de malta, así como sémola, almidón	4.9	-	98.3	7.3	1.3	69.5
1902	Pastas alimenticias, incluso rellenas de carne	9.8	-	99.2	11.7	0.5	91.6
11	Productos de la molinería; malta	81.4	0.8	98.1	100.6	2.4	95.3
1107	Malta de cebada u otros cereales, incluso tostada	78.4	-	100.0	91.2	-	100.0
1109	Gluten de trigo, incluso seco	1.5	-	100.0	3.1	-	100.0

Fuente: elaboración propia con información de Eurostat, Base de datos Comext, 2008. Los datos se han obtenido tanto para la Unión Europea de 15 países como para la Unión Europea de 27 países; las exportaciones e importaciones se valoran en millones de euros y las ventajas comparativas absolutas en porcentajes.



Por ello, es posible concluir que más que obstáculos en la distribución sectorial del comercio agroalimentario entre la Unión Europea y el Mercosur, dadas las grandes diferencias en los productos materia de comercio, hay una elevada complementariedad, lo que permitiría avanzar en las negociaciones del acuerdo, dando lugar a mayores 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 Unión Europea de bienes como carne y fruta (cuyo nivel de protección es más elevado), pescados, azúcar o materias grasas.

CONCLUSIONES

La agricultura europea se ha convertido desde hace decenios en una fuente de disputas comerciales con terceros países. La Unión Europea ha ido adaptando las normativas agrarias a las exigencias de los organismos multilaterales y de otros países exportadores de bienes agrarios mediante sucesivas reformas, algunas de ellas profundas. Por su parte, ha ido estableciendo una serie de acuerdos regionales que ha ido abriendo cada vez más el mercado europeo a los productos de terceros países, muchos de ellos grandes productores de bienes agrarios, de manera completa o con mínimas exigencias de entrada.

El tratado comercial con el Mercosur, por ejemplo, es un acuerdo de tercera generación que no sólo supone la apertura comercial a los bienes de ambos bloques, sino también lleva aparejada la liberación del movimiento de

capitales y determinados servicios. Dadas las diferencias de desarrollo entre los países implicados, la prioridad que ha adquirido el sector agropecuario para los países del Mercosur y las medidas proteccionistas que caracterizan a este sector en la Unión Europea, la firma de un acuerdo sería beneficioso para ambos signatarios dependiendo de la negociación respecto al nudo agrícola y el de compras gubernamentales y servicios.

Desde el punto de vista agrícola, los frenos serían 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 liberación del comercio en materia agroalimentaria traería consigo grandes ventajas para las economías implicadas.

La Unión Europea no puede olvidar que en las negociaciones multilaterales se está exigiendo una nueva reforma de su política agrícola como un primer paso para la integración de determinadas economías de claro carácter primario. Éste 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 Unión Europea. En este sentido, la firma del acuerdo unido a una reforma de la Política Agraria Común traería grandes ventajas en materia comercial para todos los países implicados.

No se debe 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 Unión Europea y el Mercosur, por lo que cabría esperar una mayor flexibilidad en la postura negociadora por parte de los estados miembro de la Unión Europea. 