

# **3. CONTEXTO INTERNACIONAL Y COMERCIAL DE LA SOJA**

## **Evolución del cultivo de soja**

El cultivo de soja se ha expandido de forma arrolladora en los últimos diez años, y es actualmente el oleaginoso más importante. Los principales productores mundiales son Estados Unidos, Brasil y Argentina. La producción mundial de soja superó en la campaña 2002/03 los 196 millones de toneladas, de las cuales el MERCOSUR es responsable de un 47% y EE.UU. de un 38%. Las estimaciones para 2003/04 mantienen la misma tendencia.

Los cuatro socios plenos del MERCOSUR dan cuenta de más del 42% del área mundial sembrada en 2003/04; el primer puesto lo ocupa Brasil con el 24% del área mundial y 58% de la superficie sembrada en el MERCOSUR.

El aumento de la producción mundial se dio básicamente por el incremento de la producción en los países sudamericanos, ya que EE.UU. y la UE la disminuyeron gradualmente. Esto se debe a varios facto-

**Tabla 3.1.** Evolución mundial de producción de soja (millones de toneladas). En base a datos de USDA 2004.

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04 <sup>1</sup>
Brasil	39,0	43,5	52,5	61,0
Argentina	27,8	30,0	35,5	36,5
Paraguay	3,5	3,5	4,2	4,5
Uruguay	0,03	0,07	0,2	0,26
<b>Mercosur</b>	<b>70,33</b>	<b>77,07</b>	<b>92,4</b>	<b>101,0</b>
Estados Unidos	75,1	78,7	74,8	65,8
China	15,4	15,4	16,5	16,2
India	5,3	5,4	4,0	6,2
Unión Europea	1,15	1,2	0,81	0,66
<b>Total Mundial</b>	<b>175,2</b>	<b>184,9</b>	<b>196,8</b>	<b>199,7</b>

1. Estimaciones según Foreign Agricultural Service, USDA Enero 2004 y datos propios.

**Tabla 3.2.** Evolución mundial de superficie sembrada de soja (millones de hectáreas). En base a datos de USDA 2004 y DIEA 2004.

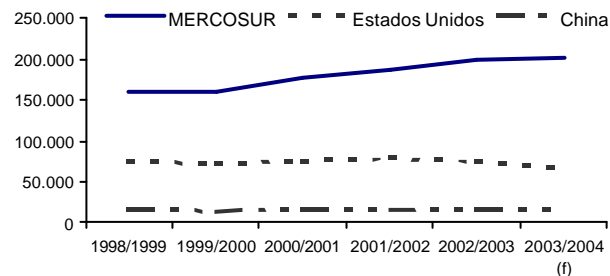
	2001/02	2002/03	2003/04 <sup>1</sup>
Brasil	16,35	18,4	21,3
Argentina	11,4	12,6	13,7
Paraguay	1,45	1,55	1,65
Uruguay	0,14	0,26	—
<b>Mercosur</b>	<b>29,34</b>	<b>32,81</b>	<b>36,65</b>
Estados Unidos	29,53	29,31	29,27
China	9,48	8,72	9,4
India	6,0	5,67	6,45
Unión Europea	0,24	0,25	—
<b>Total Mundial</b>	<b>79,45</b>	<b>81,34</b>	<b>87,49</b>

1. Estimaciones según Foreign Agricultural Service, USDA Enero 2004.

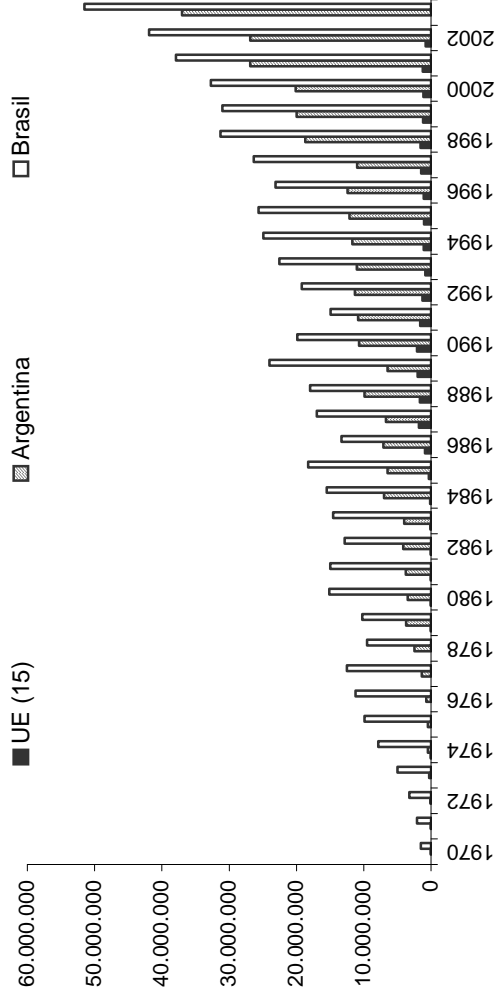
res entre los cuales la competitividad comercial del cultivo en la región juega un rol preponderante. Evidentemente el negocio ha resultado rentable y atractivo tanto para los productores como para las empresas transnacionales vinculadas a esta cadena. Buena parte de esa competitividad se centra en la disponibilidad cuali y cuantitativa de recursos naturales, lo que le permite a la región competir incluso a pesar de las proyecciones, ayudas y dumping de los países desarrollados.

La evolución de la producción de soja en la Unión Europea es opuesta a la observada en la región sudamericana. El área sembrada de soja desde comienzos de la década del noventa se redujo en un 50% y con ello la producción sufrió la misma disminución. En 2002 el área sembrada se redujo un 27% y en consecuencia la producción tuvo una contracción de 26%. Las importaciones realizadas de soja compensaron esa baja en la producción, donde las compras de harina de soja aumentaron casi un 70%. En cualquier caso debe tenerse

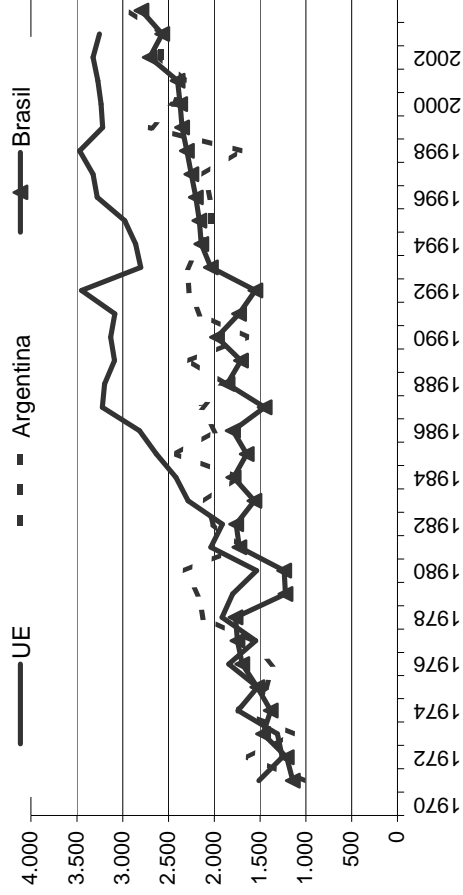
**Gráfico 3.1.** Principales productores mundiales (miles de toneladas). En base a datos de USDA 2004



**Gráfico 3.2.** Evolución de producción (toneladas). Elaboración propia en base a datos de IPEA, Bolsa de Cereales de Buenos Aires y FAO.



**Gráfico 3.3.** Evolución de rendimientos (kilogramos/hectárea). Elaboración propia en base a datos de IPEA, Bolsa de Cereales de Buenos Aires y FAO.



presente que en la década del 90 se incrementó paralelamente la producción de semilla de colza en un 30%, siendo este cultivo oleaginoso más competitivo en Europa.

Los nuevos países de Europa del Este que ingresarán a la UE, sembraron 69 mil hectáreas de soja en 2001, obteniendo 68 mil toneladas. Sin embargo, el 58% de esa área se encuentra en Rumania, cuyo ingreso al bloque no tiene una fecha próxima, por lo que seguramente se mantendrán estas tendencias.

El incremento en las importaciones europeas de soja y sus derivados se debe al aumento en el consumo, el cual presentó un crecimiento de 47% para la harina de soja, 28% para el grano y 27% para el aceite.

En 2002 la UE produjo un poco más de 13 millones de toneladas de harina de soja, pero importó más de 18 millones de toneladas. Consumió más de 30 millones de toneladas de harina de soja y exportó una cantidad cercana a los dos millones de toneladas de ese producto. Los principales productores son Italia (55,8%) y Francia (36,25%).

En 2002 la mitad de la harina de soja que utilizó la UE se destinó a alimentar aves de corral (Martin, 2003). Francia consume el 13% de la harina de soja que se co-

**Tabla 3.3.** Evolución de producción e importaciones en la UE (en millones de toneladas). Elaboración propia en base a datos de la Unión Europea.

	GRANO		HARINA		ACEITE	
	Prod.	Import.	Prod.	Import.	Prod.	Import.
<b>1991/92</b>	1,5	13,5	10,5	11,6	2,4	0,03
<b>2003/04</b>	0,85	18,3	13,8	19,7	3,1	0,04
<i>Variación</i>	-44,73%	35,72%	30,77%	69,72%	32,09%	42,86%

mercializa dentro del bloque y lo destina a la alimentación de aves de corral (32%), bovinos de leche (29%), porcinos (15%) y alimentos compuestos para bovinos de carne (10%) (Cèrèopa, 2003). Francia es el mayor productor de alimentos compuestos para animales de la UE y produce 23,3 millones de toneladas.

Los grandes productores mundiales poseen distintas estructuras de costos. Considerando a Argentina, Brasil y EE.UU., se puede observar que en la zafra 2002/03 Argentina presentó los menores costos directos, incluyendo dentro de ellos los costos por laboreos, semillas y agroquímicos. En la última década este país presentó importantes reducciones de costos, ya que los de laboreos disminuyeron 78,72%, los de semillas 13,63% y los de agroquímicos 35,37%. Esta reducción sumada al incremento en los rendimientos (de casi un 29%), permitieron que aumentaran un 71% los márgenes netos de la producción. Otros estudios señalan que los sistemas de producción de oleaginosas de Brasil (soja) fueron los de menores costos totales siguiendo luego los de Argentina y correspondiendo los costos más altos a los países que subsidian Alemania (colza) y EE.UU (soja) (Ostrowsky, 2002).

Desde ese punto de vista, si no se consideran los subsidios a los productores, los márgenes del cultivo de soja en los países latinoamericanos son mayores que en EE.UU. y que para colza en Europa y Canadá. Pero aún considerando los subsidios, algunos sistemas del MERCOSUR son más rentables que los de Estados Unidos. La rentabilidad llegó a ser muy alta mientras los precios internacionales alcanzaron un pico, pero incluso en los promedios históricos sigue siendo buena para aquellos productores que cuenten con una escala ade-

cuada. Además, el potencial de crecimiento del negocio sigue siendo mayor en el MERCOSUR.

Sin embargo ese crecimiento depende de las importantes limitaciones en infraestructura que son insuficientes en varios países para manejar la creciente producción. Particularmente importantes son las vías de transporte, silos de almacenamiento y puertos de embarque necesarios para sacar la producción de las áreas del interior del continente. Por lo tanto muchas empresas del sector, especialmente las transnacionales dedicadas a exportar, invierten fuertes sumas en infraestructura para poder movilizar los productos.

Existe un fuerte énfasis inversor de las empresas transnacionales en América del Sur, mientras que se reduce en el hemisferio norte (Goldsmith, 2004). Por ejemplo el presidente de Cargill (Argentina), al anunciar inversiones por 160 millones de dólares en una nueva planta procesadora y terminal portuaria en Santa Fé, subrayaba la importancia que la empresa le otorga a la industria oleaginosa argentina y el papel del país como “proveedor privilegiado para atender la creciente demanda internacional por alimentos” (La Capital, B. Aires 5 de febrero de 2004). Dichas inversiones a su vez fortalecen la competitividad comercial de los productores rurales frente a los de otras regiones del mundo.

En la expansión de la soja tuvieron una importante participación empresas transnacionales, especialmente en Argentina, donde Monsanto logró implantar la variedad transgénica resistente al herbicida glifosato. El paquete tecnológico incluía esta variedad, el uso del herbicida, y la práctica de la siembra directa. Además de Monsanto participaron del proceso otras empresas como Pioneer, Singenta, Nidera y AgrEvo. El caso de Uruguay se asemeja al Argentina, al haberse autoriza-

do el uso de la soja transgénica. En Brasil ha sido más complejo en tanto durante varios años fue prohibido el cultivo de esa variedad, aunque en los hechos se difundió en la zona sur del país.

Es importante precisar que la expansión de la soja en el MERCOSUR también se debe a grupos empresariales locales. Entre ellos se deben destacar dos casos. Blairo Maggi, principal del “Grupo Maggi”, que constituye el mayor cultivador de soja en Brasil, y Gustavo Grobocopatel, director del holding “Los Grobo”, el mayor cultivador en Argentina. El Grupo Maggi facturó US\$ 532 millones en 2003; se ha diversificado en varios rubros agrícolas y alimentarios tanto en Brasil como en los países vecinos, promoció muchas obras en infraestructura (directamente o asociado a otras empresas y el gobierno) y mantiene una estrategia de expansión agresiva. Blairo Maggi personalmente se ha adentrado en la política y actualmente es el gobernador del estado de Mato Grosso, ganando cómodamente las elecciones locales por el Partido Popular Socialista. El Grupo Maggi maneja 200 mil hectáreas, de las cuales 140 mil se cultivan con soja, usualmente en rotaciones con maíz o algodón (entrevista en Clarín Rural, 31 julio 2004).

Grobocopatel se califica a sí mismo como un “sin tierra” en Argentina, en tanto maneja 80 mil hectáreas en Argentina, pero sólo 20 mil has son propias; el 40% está dedicado a la soja. Se apela a un modelo productivo que arrienda la tierra, o gestiona los predios de otros mediante diversos convenios (C. Scaletta, Página 12, B. Aires, 25 abril 2004). El empresario además alquila por lo menos 12 mil has en Uruguay. Los Grobo factura 100 millones de dólares por año, tiene intereses en el sector biotecnológico, está construyendo su propia terminal

portuaria y sus subsidiarias también intervienen en la comercialización y exportación del grano.

Estos y otros ejemplos demuestran la pujanza del sector sojero en los países del Cono Sur. A su amparo se desarrollan los más diversos servicios y apoyos en maquinarias, agroquímicos, extensión, etc. Por ejemplo, la feria comercial “AgriShow Cerrado 2004”, celebrada en Rondonópolis (Mato Grosso, Brasil) fue visitada por 34 mil personas y se realizaron negocios por casi US\$ 500 millones. En unos pocos días se vendió todo el stock de 60 avionetas para fumigación que una empresa tenía disponible para esa feria –este es un ejemplo muy claro de la fenomenal expansión de la soja (Lapitz y Gudynas, 2004).

Los impactos sociales, ambientales y económicos de este avance han quedado en segundo plano, aunque existen varios problemas (tal como se verá más adelante). La polémica ha cobrado distinta intensidad en los diferentes países, donde las discusiones más intensas han tenido lugar posiblemente en Brasil, mientras que en Argentina fue muy limitada durante muchos años.

**Tabla 3.4.** Principales exportadores mundiales de grano de soja (millones de toneladas).  
Elaboración propia en base a datos de USDA.

	1990/91	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Brasil	4,1	15,5	15,0	21,0	26,6
Estados Unidos	15,5	27,1	28,9	28,4	24,5
Argentina	3,3	7,4	6,0	8,7	11,5
Paraguay	1,4	2,5	2,4	2,9	3,1
Total Mundial	25,9	53,8	53,6	62,1	67,3

Finalmente es importante advertir la concentración de las exportaciones en manos de unos pocos “brokers” generalmente transnacionales. Por ejemplo, en Argentina Cargill, Toepfer, ADM y Dreyfus manejan casi el 60% de las exportaciones; un 8% está en manos de una empresa China y alrededor del 15% bajo comercializadores nacionales.

### **Evolución del comercio de soja**

Existe una fuerte concentración en las exportaciones de soja; tres países dan cuenta de aproximadamente el 90% de esas exportaciones (Brasil, Estados Unidos y Argentina). Los países del MERCOSUR han aumentado sus ventas externas, y en conjunto han pasado a convertirse en el primer exportador mundial de este cultivo. En efecto, del total de las exportaciones de soja ese bloque es responsable de aproximadamente la mitad (en la campaña 2002/03 superó los 32 millones de toneladas). Se esperaba que para la campaña 2003/04 superaran el 61%, debido a un incremento en la producción cercano al 10%.

A su vez, las exportaciones de soja ocupan un lugar muy importante en el comercio exterior del MERCOSUR. En 2001 ocuparon los dos primeros puestos en los productos exportados (correspondieron a tortas y semillas oleaginosas correspondiendo a 5,2% y 4,9% del total de las exportaciones). Más del 90% de las ventas externas de soja se realizan a destinos fuera del bloque; el comercio intra MERCOSUR es por lo tanto muy pequeño.

El destino de las exportaciones de soja del MERCOSUR está sufriendo importantes cambios. En efecto, China ha mostrado un continuado aumento en sus demandas de soja, y se ha convertido en el primer

**Tabla 3.5.** Principales importadores mundiales (millones de toneladas). Elaboración propia en base a datos de USDA y FAO.

	1990/91	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
China	2	13,2	10,4	21,4	23,0
Unión Europea	13,7	17,4	18,3	16,6	18,3
Japón	4,7	4,8	5,0	5,9	5,2
México	0,9	4,4	4,5	4,2	4,4
Corea	1,0	1,4	1,4	1,5	1,6
Taiwán	-	2,3	2,6	2,4	2,4
Indonesia	0,5	1,1	1,4	1,2	1,4
Total Mundial	26,3	53,2	54,2	62,9	67,1

mercado de destino de la soja del MERCOSUR, desplazando a la Unión Europea. Las compras de la UE se han mantenido más o menos estables en los últimos años, mientras que China pasó de comprar casi 2 millones de toneladas en 1990/91 a 23 millones en 2003/04.

Este significativo incremento de las importaciones chinas responde a varios factores. Por un lado, la economía de esa nación continúa en una fase de expansión desde hace más de diez años (en 2003 registró un crecimiento del 9,1% del PBI), siendo más del doble del promedio de las economías desarrolladas. Esto ha permitido un aumento del ingreso per capita, especialmente de algunos sectores urbanos. Este proceso, tal como ocurre en varios países, desencadena a su vez cambios importantes en la dieta, con una mayor demanda por alimentos con más contenido proteico, principalmente carnes. Estos factores promueven la compra de soja, sea para un uso directo en la alimentación humana, o bien para proveer raciones a animales que a su vez pasarán a integrar la dieta cotidiana.

El mercado interno chino es gigantesco, con más de 1.300 millones de personas. El cambio en los hábitos de alimentación de esas personas, incluyendo una paulatina occidentalización en algunos componentes de la dieta, ha potenciado el consumo de carne de pollo, cerdo y en menor medida vacuna. La producción local dentro de China de estos animales requiere complementos de raciones que incorporan soja. A su vez, ese país posee restricciones ecológicas ya que sólo un 7% de su territorio es cultivable.

El crecimiento de la economía China está en directa relación con la expansión de las exportaciones de soja provenientes del MERCOSUR. Por ejemplo, China adquiere el 85% de la producción argentina de soja y derivados (Burgo, 2004).

Para responder a la fuerte demanda por este tipo de productos, desde fines de la década del noventa, el gobierno chino tomó medidas que consistían básicamente en incentivar la producción de cereales (aunque sin instrumentos específicos orientados a los oleaginosas) que combinadas con el proteccionismo de las procesadoras asiáticas, llevó a que se importara cada vez más poroto de soja (Pierabella, 2003).

En junio de 2001, Pekín anunció extensos procedimientos regulatorios para la importación de productos transgénicos y fue acusado de alterar el comercio mundial de soja. Luego de una serie de protestas provenientes de los países exportadores, principalmente EE.UU., China introdujo algunas medidas provisorias que simplificaron las importaciones y que ya fueron extendidas dos veces. Los nuevos certificados para comerciar soja genéticamente modificada serían permanentes, y por tanto permitirían importar soja desde EE.UU., Argentina y Brasil. Estos permisos son necesarios para

certificar que los productos modificados genéticamente que se importan son seguros para el consumo humano según el Ministro de Agricultura chino (Bolsa de Comercio de Rosario, 2004).

El uso de soja en raciones animales es muy importante. Por ejemplo, en el caso de la UE, algunos países utilizan raciones balanceadas fabricadas con harinas de origen vegetal, con un 20% de harina de soja. Esta tendencia se ha visto muy reforzada por la prohibición de usar harinas de carne en la alimentación animal, incluidos pollos, como consecuencia de las crisis europeas de la “vaca loca”. Por esta razón la “revolución sojera” comienza en los años 90 y se profundiza tras la aparición de “vaca loca” en Asia, EE.UU. y Canadá.

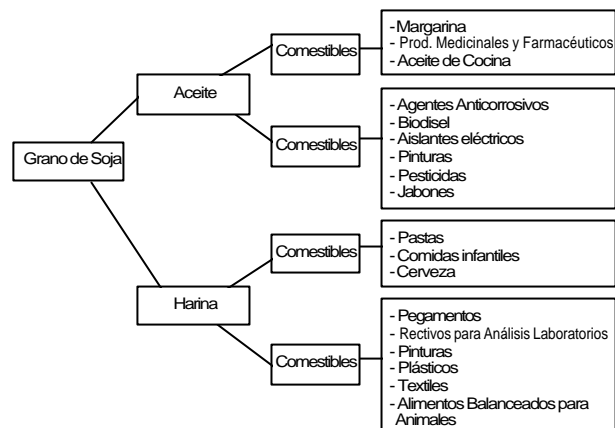
## Los usos de la soja

La soja es un cultivo muy importante tanto para la alimentación humana y animal, como para la industria. La semilla contiene entre un 40 a 45% de proteínas y un 18 a 20% de lípidos. El grano de soja es usado básicamente como suplemento rico en proteínas para la alimentación de ganado vacuno, cerdos y aves domésticas.

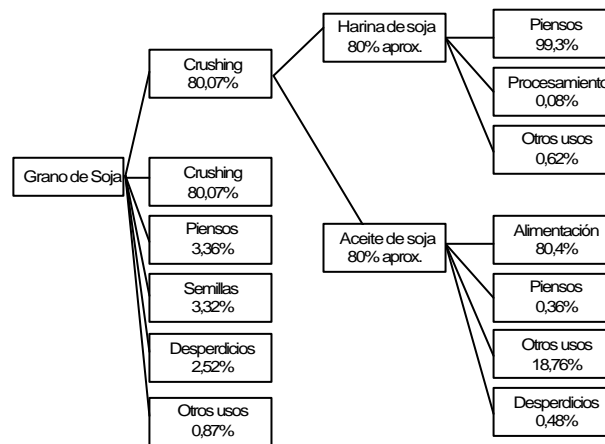
Los principales derivados que se comercializan son harina y aceite (Cuadro 3.1). El aceite de soja se utiliza tanto para comestibles (margarina, productos medicinales y farmacéuticos, aceite de cocina), como para usos técnicos (agentes anticorrosivos, combustible ecológico, aislantes eléctricos, pinturas, pesticidas, jabones, etc.).

La harina se utiliza como comestible (pastas, comidas infantiles, cervezas, levaduras), y en la industria (pegamentos, reactivos para análisis de laboratorios, pinturas, plásticos, textiles, alimentos balanceados para

**Cuadro 3.1.** Principales usos del grano de soja



**Cuadro 3.2.** Principales destinos en el uso de grano de soja a nivel mundial (Año 2000/01. Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAO.



animales). Dentro de las harinas proteicas, la de soja es la que más se consume a nivel mundial (representó más del 70% del total en 2003). La harina de soja para alimentación animal se incrementó un 35% desde el año 1998. La mayor demanda proviene de Asia que es responsable del 30% del consumo de harina, y tuvo un crecimiento desde 1998 de 57%.

La UE es responsable del 23% del consumo mundial de harina de soja. Pero la UE también es exportadora de harina de soja, en tanto compra granos que ella misma industrializa. Desde la década del noventa incrementó las exportaciones un 47%. Los destinos de la harina de soja en la UE se distribuyen en ex-

**Tabla 3.6.** Principales productores de aceite de soja (millones de toneladas). Elaboración propia en base a datos de USDA.

	1990/91	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Brasil	2,7	4,3	4,7	5,3	6,0
China	0,9	3,2	3,6	4,7	5,3
Argentina	1,1	3,2	3,9	4,4	4,7
Unión Europea	2,3	3	3,1	2,8	3,1
Estados Unidos	5,9	8,4	8,6	8,4	7,4
Total Mundial	15,7	26,7	28,9	30,5	32,0

**Tabla 3.7.** Principales productores de harina de soja (millones de toneladas). Elaboración propia en base a datos de USDA.

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Brasil	17,9	19,5	21,7	25
China	15,1	16,3	21,5	24,0
Argentina	13,7	16,5	18,6	20,1
Estados Unidos	35,7	36,6	34,7	31,5
Unión Europea	13,2	13,9	12,6	13,9
Total Mundial	116,4	125,3	131,4	138,8

portaciones (6,4%), industrial (0,02%), usos alimenticios para humanos (0,09%) y para alimentación de animales y basura (91,5%) (Cuadro 3.2).

Luego de la crisis de la enfermedad de la “vaca loca” (una dolencia de los vacunos transmitida por raciones basadas en carnes de ovinos), se generalizó el uso de

**Tabla 3.8.** Exportaciones e Importaciones de harina y aceite de soja (millones de toneladas). Elaboración propia en base a datos de USDA.

	1990/91	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
<b>EXPORTACIONES</b>					
<b>Aceite</b>					
Argentina	1,0	3,2	3,7	4,4	4,6
Brasil	0,8	1,5	1,8	2,2	2,8
<b>Total Mundial</b>	3,7	7,2	8,6	9,5	9,6
<b>Harina</b>					
Argentina	-	13,6	16,1	18,4	20
Brasil	-	10,7	12	13,7	16,5
EE UU	-	7,0	6,8	5,5	3,9
<b>Total Mundial</b>	-	37,2	42,4	44,0	48,1
<b>IMPORTACIONES</b>					
<b>Aceite</b>					
China	0,5	0,08	0,4	1,7	1,8
Africa	-	-	2,1	2,3	2,8
India	0,03	1,4	1,6	1,3	1,2
Irán	0,5	0,9	0,9	1,0	1,0
<b>Total Mundial</b>	3,6	6,9	8,3	9,1	9,6
<b>Harina</b>					
U E	-	17,1	19,5	20,1	20,8
Tailandia	-	1,4	1,8	1,9	2,1
<b>Total Mundial</b>	-	38,3	44	45,9	48,8

concentrados proteicos de origen vegetal al prohibirse los complementos de base animal tanto en Europa como Asia. Las raciones actuales mezclan como componentes básicos soja y maíz. En la UE, este uso absorbe importantes cantidades de productos agrícolas; es el principal destino de las producciones comunitarias de cereales y oleaginosas (CEE, 2003). Justamente el principal destino de la harina de soja es para la fabricación de alimentos compuestos para animales.

El uso de complementos alimentarios que incorporan soja a su vez depende de los vaivenes en la cría animal. Por ejemplo, las crisis de la “gripe aviar” en 2004 ha hecho caer la compra de soja. Uno de los más importantes importadores de soja de Asia, Industria de Granos y Oleaginosas EastOcean Co Ltd., señala que las importaciones de soja procedente de EE.UU., Brasil o Argentina caerían a 17 o 18 millones de toneladas en 2004 en comparación con las 20,7 millones de toneladas del año 2003 a causa del brote de gripe aviar.

**Tabla 3.9.** Derechos de importación para soja y derivados (2002).  
Elaboración propia en base a datos de Rodríguez (2003).

<b>Países</b>	<b>Aceite</b>	<b>Harina</b>	<b>Grano</b>
Unión Europea	6,4%	0,0%	0,0%
China <sup>1</sup>	9,0%	5,0%	3,0%
India	45,0%	0,0%	5,0%
Taiwan	6,0%	-	0,0%
Tailandia	20,0%	6,0%	0,0%
México	10,0%	15,0%	0,0%
Japón	11\$/kg. + 16,4%	0,0%	0,0%
EE.UU.	19,1%	0,49 c/kg. + 0.25%	0,0%

1. Más IVA del 13% a los productos importados y cuotas para aceite de soja.

## **Países productores**

Los principales productores de aceite de soja son Estados Unidos, Brasil, China, Argentina y la Unión Europea. En el caso de la harina de soja, los principales productores son Estados Unidos, Brasil, China y Argentina. Argentina es el primer exportador mundial de harina y aceite, ya que es muy reducido su consumo interno. Las estimaciones de USDA para la campaña 2003/2004 indican que Argentina será responsable de 41,5% de las exportaciones mundiales de harina, seguida por Brasil con un 34%, y EE.UU. con 8%. Mientras que en el caso del aceite de soja, Argentina será responsable del 47,5% de las exportaciones, Brasil de un 28,5%, y la Unión Europea de 10%.

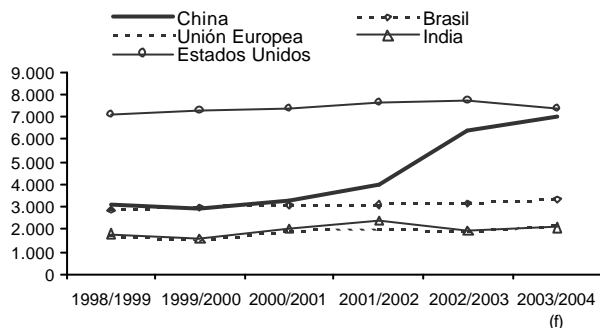
La Unión Europea es el principal importador de harina, aunque China ha adquirido importancia en la fabricación propia de harina de soja. En lo que refiere a la comercialización de aceite de soja, los principales importadores son China (18%), India (12%) e Irán (10,7%).

## **Países consumidores**

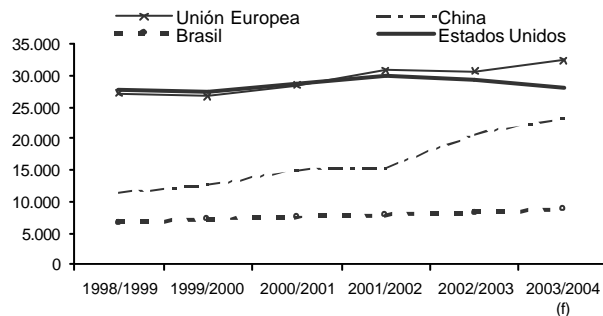
A nivel mundial se consumieron en 2003 casi 31 millones de toneladas de aceite de soja, y se prevé que para el año 2004 aumente a algo más de 32 millones de toneladas. Esta tendencia alcista se ha producido desde la década del noventa. El principal consumidor de aceite de soja en 2003 fue EE.UU. con 25% del total, seguido por China con 21%. Sin embargo, es importante recalcar que desde comienzos de la década del noventa EE.UU. ha mantenido estable su consumo, mientras que China lo ha incrementado significativamente. El incre-

mento en el consumo de harina de soja también se ve explicado por el crecimiento del consumo de China, ya que los demás consumidores de este producto se han mantenido invariables.

**Gráfico 3.4.** Consumo de aceite de soja (miles de toneladas).  
Elaboración propia en base a datos de USDA.



**Gráfico 3.5.** Consumo de harina de soja (miles de toneladas).  
Elaboración propia en base a datos de USDA.



## Evolución de precios

El mercado sojero ha mostrado una sostenida tendencia alcista durante varios años. Entre fines de 2003 y comienzos de 2004 se alcanzaron precios en orden de los 350 dólares por tonelada, superando ampliamente los valores de la zafra anterior (Tabla 3.10). Desde 1980 hasta marzo de 2004 el precio de la soja en Chicago ha aumentado casi un 69%. Sin embargo, más recientemente los precios comenzaron a bajar para aproximarse a los promedios históricos. Factores como la buena cosecha en Estados Unidos y los problemas en sostener las exportaciones a China (por restricciones fitosanitarias así como por las limitaciones en los créditos a los importadores), han hecho que los precios volvieran a los US\$ 200/ton, e incluso bajando al nivel de US\$ 150/ton.

El alza de los precios se debió a la disminución de la producción norteamericana (5% y 11% en los últimos dos años), y el aumento de las importaciones Chinas. En marzo de 2003, los stocks en Estados Unidos alcanzaron casi 24 millones de toneladas, el nivel más bajo desde la zafra 1976/1977 (Baccarin, 2004). Al mejorar la situación en ese país, los precios a futuro vuelven a bajar.

El mercado mundial de la soja está muy concentrado en unos pocos actores. Más del 90% de las exportaciones están concentradas en tres países (EE.UU., Brasil y Argentina), y más del 60% de las importaciones tienen como destino China y la UE. Esta situación vuelve muy inestable el mercado sojero.

En efecto los precios de la soja han sufrido muchos altibajos. Analizando la serie histórica de los principales mercados mundiales desde la década del ochenta (Argentina y Chicago), se puede observar que desde

inicios de la década del noventa los precios se han mantenido relativamente estables, hasta fines de la década en la que sufrieron una baja importante, pero luego volvieron a su nivel histórico (Gráfico 3.7).

Argentina y Brasil se están convirtiendo en importantes proveedores; estimaciones diversas apuntan a que en el futuro cercano alcanzarán el 75% de las exportaciones mundiales. La importancia de la producción sudamericana ya tiene efecto en los precios internacionales. Los precios en Chicago, que es el mercado de futuros más importante a nivel mundial en soja, muestran la influencia que la gran cosecha del hemisferio Sur tiene en los precios del mercado mundial. Es posible que si esta tendencia continúa sean los países sudamericanos quienes determinen el precio de la soja a nivel mundial.

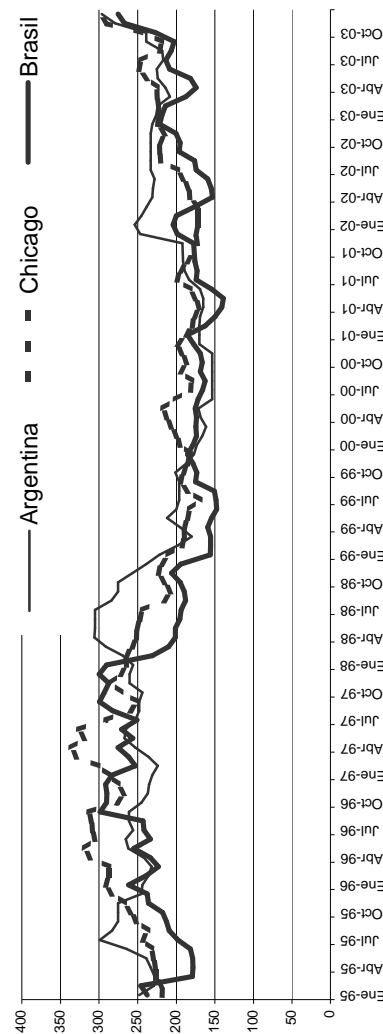
### Protección arancelaria de la soja

El comercio mundial de soja esta sujeto a aranceles menores que otros productos agrícolas primarios. Sin embargo las harinas y los aceites se les aplican mayores niveles de protección. Según el USDA, el promedio de aranceles aplicado a los aceites por los principales importadores mundiales es de 20% mientras que para

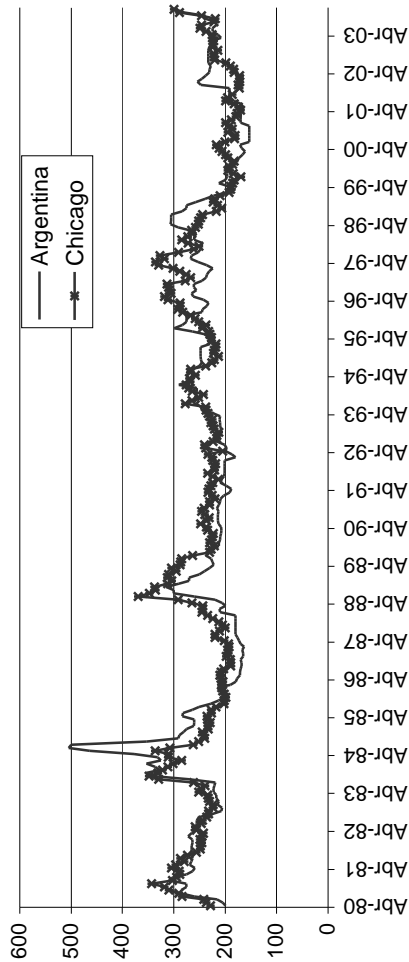
**Tabla 3.10.** Evolución de precios (U\$S por tonelada).  
Elaboración propia en base a datos de precios CBOT.

	Aceites	Harinas	Granos
Set / Dic 2001	332	161	177
Set / Dic 2002	485	161	221
Set / Dic 2003	595	220	249
<i>Variación (2001/2003)</i>	<i>79,2%</i>	<i>36,6%</i>	<i>40,7%</i>

**Gráfico 3.6.** Series de precios mensuales de soja (U\$S/Tn). Elaboración propia en base a datos de FGV, SAGPyA, CBOT.



**Gráfico 3.7.** Evolución de precios Argentina - Chicago (U\$/Ton).  
Elaboración propia en base a datos de CBOT y MATBA.



el grano este promedio es igual o menor a 10%. En el MERCOSUR, tanto el grano como el aceite, pagan aranceles entre 9,5 y 11,5%.

En general, tanto importadores como exportadores han utilizado esquemas tarifarios distorsivos. Por ejemplo Argentina y Brasil han utilizado impuestos a la exportación del grano para incentivar la industrialización de materias primas y promover la exportación de valor agregado (USDA 2002).

Por su parte en países como Estados Unidos la importación de aceites está gravada con 19% mientras el grano paga 0% para favorecer a la industria local. Del mismo modo la Unión Europea aplica aranceles del 4 al 11% a la importación de aceites y 0% a la importación del grano y harinas que necesita para la alimentación animal.

### Proyecciones del mercado futuro

El comercio agrícola depende en gran medida del crecimiento de la capacidad de compra en la población mundial. El crecimiento económico de los países en desarrollo es importante para la demanda agrícola mundial ya que modifican sus dietas alimenticias en busca de alimentos con mayor cantidad de proteínas como las carnes. La creciente demanda de aceites vegetales y harinas proteicas usadas en la producción de carne parecen responder a esta tendencia.

Según las proyecciones realizadas por la USDA en el "Baseline Projection to 2012", los países sudamericanos son quienes van a soportar el incremento de esta demanda. Se estima que la demanda de soja y sus derivados a nivel mundial tendrán un incremento importante en los próximos diez años. China será el primer



demandante a nivel mundial desplazando de este lugar a la Unión Europea. La política de China de ampliar su capacidad de procesamiento en vez de importar aceite y harina de soja, trae importantes influencias en la composición del comercio mundial ya que aumentará la demanda de importación de granos en detrimento de las importaciones de harina y aceite. Las importaciones de grano de soja se incrementarán en 2012 42%. Según las mismas proyecciones China será responsable del 63% de las importaciones de grano de soja con un incremento para este país de 154%.

Las exportaciones en 2012 estarán más concentradas ya que los países sudamericanos serán responsables del 63%. Brasil es el país que mayor crecimiento tendrá en sus exportaciones con un 142%. Las proyecciones plantean que la expansión del área sojera en Brasil para soportar tal incremento en la producción será a una tasa del 2,5% anual.

Por otro lado, la mayor proporción de las exportaciones brasileñas en las exportaciones mundiales también se deben a la disminución de la participación de EE.UU. en el comercio mundial, ya que ese país no está en condiciones de expandir su área sojera y en 2012 su participación en el mercado mundial caerá.

Las proyecciones para la próxima década establecen que el comercio mundial de soja se incrementará en 35% alcanzando una suma de 147,3 millones de toneladas, de las cuales el 53% corresponden al comercio de grano, el 38% al de harina y un 9% de aceite. El mayor crecimiento será el del comercio de aceite con una tasa de 46,15%, mientras que el comercio de grano de soja crecerá 41,8%, y el de harina 24%.

La Unión Europea seguirá siendo el principal importador de harina de soja con un 42% del total, y Chi-

na debido a sus inversiones en el procesamiento de soja (crushing) pasará de ser importador a un exportador neto de harina. El principal exportador de harina de soja será Argentina con un crecimiento sostenido durante la década, teniendo en 2012 el 42% del mercado mundial. Los países sudamericanos serán responsables del 72% de las exportaciones de harina de soja.

En el caso del aceite de soja el incremento del comercio mundial será de 46%. China tendrá un crecimiento en 2012 de las importaciones de aceite de 450% respecto al 2002 y será responsable del 16,5% de las importaciones globales de aceite. Según esas proyecciones los principales importadores globales de aceite serán los países del norte y medio-este de África con 23% del total de importaciones.

Las exportaciones serán lideradas por los países latinoamericanos que tendrán el 68% del total. La Unión Europea mantendrá incambiadas las exportaciones a lo largo de toda la década. Los aumentos de la producción conjunta de Argentina y Brasil son reflejo del incremento del área cultivada, los cuales serán más fuertes en Brasil. El área para siembra en Argentina se ampliará lentamente (1% anual), mientras que en Brasil la tasa de crecimiento del área cultivada se estima en 2,5%. Más allá de las cifras, tal como se verá más adelante las implicancias ambientales y sociales de esta expansión son muy delicadas, especialmente por el avance sobre áreas naturales.

# **4. CONTEXTO INTERNACIONAL Y COMERCIAL DE LA CARNE VACUNA**

## **Evolución mundial de la producción**

La evolución de la producción de carne vacuna se ha mantenido prácticamente estable en los últimos años. El gran crecimiento se vivió en la segunda mitad de la década del ochenta cuando el mercado global de carne vacuna creció 46%; en los años noventa su aumento fue de sólo 3%. En este último período el consumo anual por habitante se redujo (de 10,6 a 9,7 kgs por habitante y por año). El crecimiento en la producción se debió en parte a una mejora en la productividad de los rodeos y a un leve incremento en las existencias ganaderas globales que pasaron de 1.295 a 1.335 millones de cabezas entre 1990 y 1999.

Los cambios no sólo se han sucedido en el ritmo de crecimiento, sino también en las condiciones del mercado. Los países más eficientes en la década del noventa en términos de costos de producción (Australia, EE.UU., y algunas naciones sudamericanas) incrementaron su participación en el mercado mundial a pesar de las exportaciones subsidiadas de la UE.

Como resultado de estos procesos los principales productores de carne vacuna desde fines de la década del noventa han sido EE.UU., Brasil, Unión Europea, China, Argentina y Australia. En los últimos cinco años, se destaca el surgimiento de China como uno de los productores más importantes a nivel mundial. Nuevamente, al igual que con la producción de soja, la evolución de la economía China determinó cambios de importancia en el contexto internacional, para convertirse en 2003 en el cuarto país productor de carne vacuna.

El Mercosur como bloque representa algo más del 20% de la producción mundial. Brasil produjo en 2003, más de 7 millones de toneladas, Argentina casi 3 millones, Uruguay se ubicó en el orden de las 440 mil toneladas y Paraguay en las 240 mil. Especialmente Argentina y Uruguay han sido productores de carne desde hace mucho tiempo, pero en los últimos años la reconversión del sector agropecuario también afectó ese sector. En esos países los cambios han sido más paulatinos que los observados en el caso de la soja; en Brasil, la transformación avanza más rápidamente. Se apunta a una creciente especialización, intensificación en la producción, incluyendo en algunos casos el surgimiento de la cría de ganado con raciones complementarias, y en otros casos se interviene más en el manejo de las pasturas, la gestión de los predios es cada vez más empresarial, y la orientación exportadora es creciente.

El consumo mundial de carnes (bovino, pollo, cerdo) creció entre 1961 y 2000 (de casi 60 millones de toneladas a más de 203 millones de toneladas), tanto por el incremento de la población como por un aumento del consumo individual (que pasó de 19,5 kgs a 33 kgs. por persona y por año). Sin embargo el mayor crecimiento tiene lugar en el consumo de carne de pollo (5,2%

anual) y cerdo (3,2%), mientras que el aumento en carne bovina fue modesto (1,7%). Estas diferencias llevaron a que la carne de bovino que en la década de los sesenta representaba el 45% del consumo de carnes totales bajara al 30% en la década de los noventa; mientras que la carne de pollo pasó del 13% al 26%, y el cerdo del 42% al 44%, respectivamente (Martínez, 2002 y FAOSTAT).

Sin embargo ha sido posible determinar que esta tendencia no es uniforme sino que hay una segmentación de los mercados globales. Es posible identificar al menos cuatro tipos de mercados (Boggio y Giacinti 2001):

- mercados “sostenibles” donde crece el consumo de carnes en general junto con la carne bovina,
- mercados “esforzados” tienen un aumento en el consumo de carne vacuna sin crecimiento de las demás,
- mercados “vulnerables” donde cae el consumo de carne bovina a expensas de las otras, y
- mercados en “retracción” muestran una caída en el consumo de todas las carnes.

En la década de los 60 el 94% del mercado global estaba dentro de la clasificación “sostenible” mientras que a fines de los 90 solo el 64% lo estaba y el 21% se encontraba en “retracción”.

La crisis de la “enfermedad de la vaca loca” contribuyó a acentuar estas tendencias. Entre 1995 y el 2000, se puede observar que se registra un incremento del 6.4% del consumo de carne bovina en el ámbito mundial, mientras que en Europa decae un 4.3% (Boggio y Giacinti 2001), llegando en el año 2001 a 6,8 millones de toneladas. En 2003 se produjo una recuperación que llevó el consumo a 7,6 millones de toneladas. En febre-

ro de 2002 se estableció una nueva etiqueta de calidad para la carne vacuna, la cual forma parte de un amplio programa de control de calidad con el objetivo de recuperar la confianza de los consumidores tras la crisis de la “vaca loca”. La tendencia es una reducción en el consumo de carne bovina a favor de las carnes de aves de corral y de cerdo.

### **Evolución de exportaciones e importaciones**

En la década del noventa, EE.UU. fue el principal mercado exportador con un incremento de 150% de sus exportaciones. En ese periodo las exportaciones de Australia crecieron 26%, mientras que las de Argentina, Brasil y Uruguay aumentaron 37%.

Sin embargo, desde 1999 esta participación mundial ha cambiado. El principal país exportador en 2003 fue Australia, con casi el 20% del volumen de las exportaciones mundiales; le siguen EE.UU. con 18,6 % y Brasil con 17,8 %. El MERCOSUR como bloque es el principal

**Tabla 4.1.** Producción de carne vacuna (millones de toneladas).  
Elaboración propia en base a datos de USDA y FAO.

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
EE.UU.	12,3	12,0	12,4	12,2
UE	7,5	6,9	7,5	7,4
Brasil	6,5	6,9	7,2	7,5
China	5,3	5,5	5,8	6,0
Argentina	2,9	2,6	2,7	2,7
Australia	2,0	2,1	2,1	2,0
Mercosur	9,8	9,7	10,4	10,8
Total Mundial	50,1	49,0	51,0	49,8

exportador mundial con 28%. Brasil es el principal exportador de carne bovina del bloque y está en camino de desplazar a Australia como principal exportador mundial.

Durante la década del noventa se produjeron importantes cambios en las regulaciones comerciales a nivel mundial que determinaron cambios en la demanda de carne vacuna. En Asia, se redujeron las barreras del comercio de carne bovina, principalmente en Japón y Corea. En Japón el arancel del 70% para la importación de carne fue sustituido en 1991 por reducciones progresivas en los aranceles hasta alcanzar en 2001 un arancel de 38,5%. En Corea, la “banda de importación” fue remplazada en 1988 por una cuota con incrementos progresivos y una conversión de una barrera arancelaria única de 41,2% en 2001 (Meat & Livestock, 2001).

También ocurrieron cambios en EE.UU., Canadá y la Unión Europea. Los países norteamericanos sustituyeron las cuotas rígidas de importación por cuotas arancelarias. Por su parte la UE redujo luego de la Ronda Uruguay del GATT las exportaciones subsidiadas de carne vacuna en 26%, aunque aún se mantienen las cuotas de importación. Estos cambios conjuntamente con la aparición de nuevos mercados, como Indonesia, Tailandia, Malasia y China, promovieron oportunidades de negocios para los países exportadores.

China es un caso particular también para el caso de la carne vacuna. En el correr de dos décadas su producción se incrementó 1760%, pasando a ocupar el cuarto puesto a nivel mundial, pero también aumentó su consumo, y por tanto no se distorsionó el mercado global.

La carne vacuna parece ser un mercado maduro en los países desarrollados, debido a que en las últimas décadas el consumo ha permanecido prácticamente

**Tabla 4.2.** Importaciones y exportaciones de carne vacuna (millones de toneladas). Elaboración propia en base a datos de USDA

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>IMPORTADORES</b>					
EE.UU.	1,3	1,3	1,4	1,5	1,3
Japón	1,0	1,1	0,99	0,7	0,8
Rusia	0,8	0,5	0,65	0,6	0,7
UE	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
México	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Corea	0,2	0,3	0,25	0,43	0,4
Total Mundial	5,2	5,1	5,0	5,2	5,2
<b>EXPORTADORES</b>					
Australia	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3
Brasil	0,5	0,5	0,7	0,9	1,1
EE.UU.	1,1	1,1	1,0	1,1	1,2
UE	0,9	0,6	0,57	0,51	0,45
MERCOSUR	1,0	1,1	1,1	1,5	1,8
Total Mundial	5,9	5,9	5,8	6,4	6,4

**Tabla 4.3.** Consumo de carne vacuna (millones de toneladas). Elaboración propia en base a datos de USDA.

	1999	2000	2001	2002	2003
EE.UU.	12,3	12,5	12,4	12,7	12,4
UE	7,4	7,3	6,8	7,5	7,6
Brasil	5,9	6,1	6,2	6,4	6,0
China	5,0	5,3	5,5	5,8	6,0
México	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4
Rusia	2,7	2,3	2,4	2,4	2,4
Total Mundial	49,4	49,3	48,3	50,0	48,8

incambiado. En todo caso la mayor demanda ocurrida y esperada por productos cárnicos ha estado determinada por la mejora del ingreso en los países en desarrollo. Entre 1983 y 1993 el consumo per cápita de carnes se incrementó de 74 a 76 kgs en los países desarrollados, mientras que casi se duplicó en los países en desarrollo (14-21 kgs). China incrementó el consumo de carne vacuna 20% aproximadamente, pero este no produjo una corriente importadora debido a que fue abastecido por la producción local.

Otro país que pudo abastecer su creciente consumo fue Indonesia que aumentó su consumo un 34% pero lo compensó con un incremento de la producción de 28%.

La UE es uno de los mercados más grandes de carne vacuna en el mundo, tanto en lo que refiere a producción como a consumo. La carne bovina en la UE tiene características particulares de ser un producto derivado de la ganadería lechera, además de ser dominada por el sistema de cooperativas diversificadas que combinan la producción de leche, carne bovina y suína (Vegro, 1999).

La UE fue exportador neto de carne vacuna hasta el año 2001. En ese año aproximadamente el 80% de las importaciones de carne vacuna provenía de mercados Intra UE, mientras que el 75% de las exportaciones también se dirigían a otros miembros de la Unión (Unión Europea, 2002). Del total de importaciones extracomunitarias el 78% proviene del MERCOSUR.

## **Evolución de los precios**

A diferencia de otros productos primarios, no existen en el mercado mundial de carnes valores de referencia. La evolución promedio de los precios en el mer-

**Tabla 4.4.** Evolución de los precios mundiales de la carne vacuna. Basado en Boggio y Giacinti, 2001. CIF: Valor con flete y seguro en puerto de destino; FOB: valor sin seguro y flete en puerto de origen.

Año	CIF (US\$/kg)	FOB (US\$/kg)
1990	2,8	2,6
1991	2,7	2,5
1992	2,7	2,5
1993	2,6	2,4
1994	2,5	2,4
1995	2,7	2,6
1996	2,4	2,3
1997	2,3	2,2
1998	2,3	2,2
1999	2,2	2,2

**Tabla 4.5.** Precio de la tonelada de Carne Fresca en U\$S FOB. Elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

	1999	2003
Chile	1.955	1.618
Israel	2.003	1.428
Rusia	-	1.058
Bulgaria	1.189	990
Argelia	1.858	1.168
Alemania	4.394	4.099
Brasil	3.120	2.463
Marruecos	-	1.084
Egipto	-	1.163
Sudáfrica	1.159	1.020

cado global muestra una lenta reducción en la década pasada. Sin embargo estos precios globales resultan de promediar los valores en diferentes mercados y de diferentes “productos”. Como buena parte del producto se comercializa como “cortes” esto determina una gran variación en los precios obtenidos por las diferentes partes del animal faenado. Además cada mercado tiene exigencias específicas.

Los precios de la carne fresca (cuartos, cortes enfriados y congelados) que se obtienen los países del MERCOSUR en sus exportaciones por fuera de la cuota Hilton (sistema de cuotas de la Unión Europea - ver más abajo) muestran una reducción al compararlos con los promedios del año 1999. Esto no tiene en cuenta los valores que se obtienen en el mercado del NAFTA, donde algunos países lograron colocar durante breve tiempo parte de sus exportaciones al quedar libres de fiebre aftosa. El brote regional de fiebre aftosa del 2000-2001 hizo que el MERCOSUR perdiera esos mercados.

Desde el punto de vista de la segmentación de los mercados de destino existen algunas particularidades importantes. En aquellos en que el consumo de carnes (totales y bovina) es creciente se obtienen los menores precios, y la tendencia en ellos es decreciente. Eso ocurre con Estados Unidos, Brasil, México, Canadá, China, Japón, Israel, Grecia y España entre otros. Además los precios de exportación de estos países suelen ser superiores a los precios de importación. Por otro lado en los mercados donde el consumo de carnes totales tiende a aumentar pero con disminución del consumo de carnes vacunas, se obtienen los mayores valores. Entre ellos se encuentran países como Argentina, Francia, Inglaterra, Australia, Turquía, Tailandia, Portugal (Boggio y Giacinti 2001).

Una característica del sector cárnico de los países del MERCOSUR es la poca integración internacional de precios que presenta. Estudios realizados por Fossati y Rodríguez (2003) plantean que la cadena cárnica mantiene un alto grado de integración de los mercados domésticos con el mercado regional, y a su vez una desconexión de estos últimos con el mercado externo. Esto determina que los precios domésticos se encuentren conectados al precio regional y en buena medida desconectados de los vaivenes en el mercado internacional. Esto se explica por la estructura de comercialización en los principales productores de la región (Argentina y Brasil), donde el consumo interno toma más del 80% de la producción.

En parte, esa situación también responde a la existencia de dos circuitos o mercados diferenciados para las carnes (el circuito aftósico y el no aftósico, donde se exigen que los productos provengan de rodeos libres de fiebre aftosa). Cabe recordar que la región solo pudo colocar su producción dentro del circuito no aftósico por poco tiempo. El acceso a nuevos mercados como los del NAFTA (circuito no aftósico) determinó en Uruguay, en tan solo un quinquenio, un aumento de los precios internos del orden del 14% pese a un contexto recesivo general y de bajos precios internacionales para la carne (Castrillejo y Armentano 2001).

## **Barreras sanitarias**

La importancia de los aspectos sanitarios en el comercio son comunes a todas las cadenas agroindustriales pero particularmente importante en el caso de las carnes. El caso de la fiebre aftosa constituye una barrera histórica. Esta es una enfermedad que afec-

ta a los rumiantes y los cerdos sin riesgo para la salud humana. Sin embargo su presencia o ausencia ha determinado la existencia de dos circuitos comerciales paralelos: aftósico y no aftósico. En el primer circuito se encuentran Argentina, Brasil, Uruguay y los países de la Unión Europea. En el segundo se encuentran Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda y Centroamérica. Desde el punto de vista de la demanda, los países se dividen entre aquellos que adoptan la política de importaciones «riesgo cero» y los que adoptan la política de «riesgo mínimo». Así mientras los primeros no importan carnes frescas, refrigeradas o congeladas del circuito aftósico, los segundos lo hacen con importantes grados de condicionamiento. Esta situación da lugar a la existencia de un mercado mundial de carnes muy segmentado.

A raíz de la epidemia en Inglaterra en 2001, se incrementó la preocupación de los consumidores en relación con esta enfermedad, en parte por su desconocimiento sobre la falta de riesgo para la salud humana y en parte por las preocupaciones por el bienestar animal y el ambiente debido a los miles de animales que fueron sacrificados para controlar la epidemia. También esa situación permitió flexibilizar las barreras comerciales que se imponían a los países que vacunaban.

La “enfermedad de la vaca loca” (Encefalopatía Espongiforme Bovina - EEB) es otro problema clave, ya que aparece vinculada con una dolencia terminal en humanos (enfermedad de Creutzfeld -Jacob). La afección humana es transmitida por ingestión de tejidos de bovinos contaminados. Ese nexo determinó grandes impactos sobre el mercado de la carne bovina, con caídas en el consumo de carne, mientras se abandonaban las raciones de origen animal y se las suplataba por

complementos vegetales, afectando así a demanda de harina de soja.

Aparentemente la EEB se originó en Gran Bretaña debido a la alimentación de rumiantes con harinas provenientes de otros rumiantes, es decir, alimentados con raciones fabricadas con desechos y subproductos de animales, donde se cambiaba su condición de herbívoros a omnívoros. En el año 2001 se sucedieron casos de “vaca loca” en U.E., Japón y Europa del Este. Paralelamente se desencadenaban casos de aftosa en países de U.E., Sudamérica, Medio Oriente e India. Estas crisis tuvieron varios efectos, incluyendo la caída del consumo de carne bovina en U.E, Europa del Este, Japón, Norte de Africa y Medio Oriente, aumentando la demanda de carnes sustitutas y carnes exóticas.

Los consumidores presionaron por cambios para mejores condiciones de seguridad alimentaria y aumentó la conciencia por temas de contaminación ambiental y por el bienestar animal. El comercio total de carne bovina cayó un 5% en el 2001, en términos de volumen cambiando la estructura de exportaciones de los países. También se cuestionaron las medidas de soporte de precios, generándose así una batería de argumentos contra varios aspectos de las políticas agropecuarias en los países industrializados.

Los casos de EEB en Canadá y EE.UU. y la aparición de la llamada “gripe del pollo” en Asia impactaron más recientemente sobre la cadena cárnica. La aparición de EEB en Norteamérica tuvo menos impacto que lo esperado sobre el consumo interno en esos países, sin embargo alteró el comercio internacional de carnes rojas puesto que todos los países que importaban desde Norteamérica suspendieron inmediatamente sus compras. Los principales beneficiados fueron aquellos

países libres de EEB y aftosa (Australia y Nueva Zelanda).

Todos estos casos además dejan en claro la dualidad de criterios con que se manejan las barreras sanitarias. Cuando los países industrializados están libres de una enfermedad son intransigentes a la hora de rechazar productos procedentes de países del sur “contaminados”, aunque estos ofrezcan garantías y medidas excepcionales de resguardo. Sin embargo cuando esos mismos países adquieren las enfermedades exigen flexibilizaciones para la colocación de sus productos en otros mercados. Un buen ejemplo es Estados Unidos, que ha mantenido altas exigencias, pero que tras padecer sus propios casos de EEB, ha reclamado flexibilización.

## Barreras comerciales

Si bien durante la década del noventa las regulaciones comerciales en el mercado de carne vacuna fueron reducidas, muchos gobiernos mantienen medidas que limitan el comercio, como por ejemplo imposición de cuotas de acceso a mercados, aranceles muy altos para aquellas importaciones que sobrepasen ciertas cuotas,

**Tabla 4.6.** Aranceles promedios de países asiáticos en % (año 2001). Elaboración propia en base a datos de Meat & Livestock Australia.

	Japón	Corea	Taiwan	Tailandia	China
Carne Vacuna	38,5	41,2	33,5	53,5	45,0
Carne de Ave	8,5	20,0	40,0	36,7	20,0
Carne de Cerdo	4,3	27,0	15,0	36,7	20,0
Carne Ovina	0,0	25,8	25,8	36,7	23,0

**Tabla 4.7.** Barreras de ingreso a los países. Elaboración propia en base a datos de Meat & Livestock (2001).

MERCADO	BARRERA	ARANCEL EFECTIVO PROMEDIO
Japón	Arancel	38,5%
Corea del Sur		41,2%
Taiwan		NT \$22,1/kg. Para calidad de carne especial (elección USDA, AAA Canadá). NT \$27/kg. Para otros productos incluyendo carne Australiana y Neocelandesa.
EE.UU.	Cuota de arancel	696.600 tn. Total de cuota (excluyendo socios NAFTA) con U\$S 4,4 centavos/kg. Dentro del impuesto arancelario y por encima del promedio 26,4%. Cuotas bilaterales: Australia 378.214 ton; Nueva Zelanda 213.402 ton; Argentina 20.000 ton; Uruguay 20.000 tn. Exportaciones desde los países del NAFTA tienen acceso libre.
Canadá	Cuota de arancel	114.600 tn. De cuota global sin cuota arancelaria. Cuota por encima del promedio arancelario es de 26,5%. No hay acuerdo de cuota en los últimos años. Cuotas bilaterales: Australia 35.000 ton; N. Zelanda 29.600 ton.
México	Dos niveles de arancel	Frío 20% Congelado 25% Importaciones de carne del NAFTA entran libre de impuestos.

Unión Europea	Cuota de arancel	Cuota de carne de alta calidad (HQB) e impuestos de aduana de 20%. Por encima del HQB la cuota de impuestos de aduana es de 14% más los aranceles de importación entre 154,7 – 290,2 Euro/100kg. Cuota global de carne congelada es de 53.000 ton (colocada a importadores, cuota anual entre enero y diciembre): impuestos de aduana del 20%. Cuota global de carne congelada para procesos adicionales es de 50.700 ton (colocada a importadores, cuota anual entre enero y diciembre): impuestos de aduana del 20%. Cuotas por encima de lo establecido para carne congelada y carne congelada para procesos adicionales: impuestos de aduana del 14% más el arancel de importación entre 194 – 418 ECU/100 kg
China	Arancel	45% para carne y 20% para entranas. Acuerdo con OMC ofrece reducir el arancel a un 12% en un período de cinco años, al 2004.
Malasia	Libre	Libre
Indonesia	Arancel	5% (reducido del 22,5% como parte del paquete IMF)
Filipinas	Arancel	10%
Tailandia	Arancel	53,5%
Singapur	Arancel	Libre
Australia	Libre	Libre
Nueva Zelanda	Libre	Libre
Hong Kong	Libre	Libre
Mercosur	Arancel	10% Carnes frescas, refrigeradas y congeladas. 12% Carnes deshuesadas

etc. Entre los principales mercados de carnes rojas, los más protegidos son el japonés, el coreano y el europeo. Además, usualmente las mayores protecciones se instalan para la carne vacuna. Estas barreras al comercio determinan un aumento en los precios internos de los países que las imponen, y por tanto disminuyen el consumo y provocan un efecto sustitución entre carnes competidoras.

Los países asiáticos mantienen elevados aranceles para la importación de carne vacuna, usualmente más elevados que los que imponen a otras carnes competidoras. A pesar de estos altos aranceles, los países asiáticos, han permanecido durante los últimos años dentro de los diez principales importadores de carne vacuna. En 2001 Japón fue responsable de 19,77% de las importaciones de carne vacuna.

Por su parte el MERCOSUR también impone un Arancel Externo Común al comercio de carne vacuna, con valores del 10% para carne vacuna fresca, refrigerada o congelada, y para la carne deshuesada de 12%. Para los despojos comestibles de animales bovinos el arancel es del 10%. Las restricciones al comercio de carne vacuna en el MERCOSUR para el comercio interno también están sometidas a las presiones de los lobbies locales. Esto determina una lucha continua entre grupos de interés que presionan a los gobiernos la mayoría de las veces invocando justificada o injustificadamente aspectos sanitarios (especialmente fiebre aftosa).

### **Cuota Hilton**

La “cuota Hilton” nace en un acuerdo que la UE realizó en 1979 con varios países por el cual se le asignaría a cada uno, una cuota de cortes vacunos de alta

calidad. En la Ronda Tokio del GATT en 1979, muchas naciones hicieron hincapié en el creciente proteccionismo que venía imponiendo la UE. Esas negociaciones culminaron con un acuerdo en el que la UE asigna cuotas de importación a cada país que quisiera exportar cortes de carne vacuna de alta calidad. En ese año el volumen total de cuotas establecido por la UE fue de 21.000 toneladas de peso de producto, distribuidos entre EE.UU., Argentina, Australia, Brasil y Uruguay. Este acuerdo implicaba beneficios tanto para la UE, que podría satisfacer la creciente demanda de carnes, como para los países exportadores que podrían ingresar al mercado europeo libre de aranceles y con derechos aduaneros del 20%.

La cuota que los europeos adjudicaban a Argentina y Uruguay fue creciendo a lo largo de los años. Argentina es actualmente el país que recibe la mayor participación, y ha cubierto ese cupo en su totalidad salvo ocasionalmente por razones sanitarias. Las importaciones de carnes crudas refrigeradas o congeladas fuera de la cuota, están sujetas a gravámenes de importación muy altos, los que las torna en la práctica prohibitivas.

Posteriormente se incorporaron otros países al mecanismo. A mediados de 2002 la UE confirmó la incorporación de Paraguay a la cuota Hilton, siendo el octavo país en obtener su cupo y el último del MERCOSUR en lograrlo. Más recientemente Paraguay vería su cuota suspendida por problemas sanitarios vinculados a la aftosa que le impiden aún hoy exportar a Europa.

La distribución de la Cuota Hilton entre los países del MERCOSUR abarcan 28 mil toneladas para Argentina, 6.300 ton. para Uruguay, 5.000 ton. para Brasil y mil para Paraguay. El principal mercado de destino es

Alemania que adquiere el 75% del total, seguido por Holanda (10%), Reino Unido (6%), Bélgica (3,3%) e Italia (2%). Por el alto precio de los cortes que se venden en esos países, representan un porcentaje importante del valor total de las exportaciones de carne vacuna de Uruguay y Argentina.

Entre julio de 2002 y junio de 2003, la UE importó 62.000 toneladas de carne vacuna por fuera de la cuota Hilton, o sea pagando el total del gravamen de importación. El arancel aplicado en este caso a la carne enfriada sin hueso fue de 12,8% ad valorem más un arancel fijo de 303,4 €/100 kg. Para la carne congelada sin hueso el arancel fijo fue de 304,1 €/100 kg. Estas importaciones

**Tabla 4.8.** Importaciones de carne vacuna fuera de la Cuota Hilton (ton). Elaboración propia en base a datos de SAGPyA.

	2001/02	2002/03
Bélgica	572	1.248
Dinamarca	281	304
Alemania	17.334	14.046
Grecia	1	47
España	369	1.046
Francia	2.350	4.184
Irlanda	306	1.714
Italia	3.330	4.529
Países Bajos	12.972	14.895
Austria	6	115
Portugal	209	1.112
Finlandia	143	663
Suecia	1.409	2.438
Reino Unido	9.362	15.274
TOTAL	48.646	61.615

fuera de la Cuota Hilton realizadas en 2003 fueron mucho mayores que en años anteriores. Entre junio 2001 y julio 2002 las importaciones alcanzaron 49.000 toneladas, mientras que en igual período del año anterior fueron de 29.000 toneladas. Los principales importadores son el Reino Unido, Países Bajos y Alemania.

### Proyecciones para la carne vacuna

Las estimaciones realizadas por el USDA establecen que para el año 2004 la producción mundial de carne vacuna permanecería prácticamente estable. Los principales países del MERCOSUR representarán el 21% de esa producción. Mientras que la UE será responsable del 14,6% de la producción mundial, disminuyendo su producción por segundo año consecutivo.

El consumo de carne per capita variará según las mismas proyecciones. El consumo de carne vacuna se ha visto reducido sustancialmente desde la década del noventa, y se espera que esa tendencia continúe, culminando en 2012 con una caída de 10% respecto de 2001. Mientras que el consumo de carne de cerdo permanecerá constante en la próxima década. El uso de carnes de aves de corral ha tenido un crecimiento importante, con una proyección para 2012 de un incremento respecto de 2001 de 9,77%, e incluso las proyecciones de USDA establecen que a partir de 2005 será mayor que el consumo de carne vacuna.

### Protecciones y apoyos en la UE

Además de los niveles arancelarios y cuotas, las medidas de ayuda interna a la producción y los subsidios a la exportación de carne vacuna se constituyen indirectamente en trabas al comercio del producto. En

la UE las estimaciones de las ayudas a los productores entre 1999/01 muestran que la producción de carne vacuna recibió ayuda en más del 80%, mientras que los productores de carne ovina recibieron asistencias en un 60%. Ese apoyo se realiza a través de:

- Ayudas internas mediante la compra y almacenaje del commodity de manera de mantener los precios internos.

**Tabla 4.9.** Descomposición de la ayuda a los productores de carne vacuna en la UE (2001). Elaboración propia en base a datos de Meat & Livestock.

	Agregado		Promedio por granja
	Unidad		€
<b>Precios soporte del mercado</b>			
Frontera del precio de referencia	Euros €/ton	1.438	-
Precio del Mercado Interno	Euros €/ton	3.165	-
Diferencial del Precio del Mercado	Euros €/ton	1.727	-
Transferencias de consumidores a productores	millones €	11.833	6.693
Transferencias Presupuestarias	millones €	1.695	959
<b>Ayuda Total de Precios de Mercado</b>	millones €	<b>13.506</b>	<b>7.639</b>
Pagos Directos de Renta			
Pagos por edad y premios por faena	millones €	6.538	3.698
De acuerdo con ingresos y apremios	millones €	3.222	1.822
Otros	millones €	680	385
<b>Pagos Directos de la Renta Total</b>	millones €	<b>10.440</b>	<b>5.905</b>
<b>Estimación de la ayuda total al productor</b>	Millones de €	<b>23.945</b>	<b>13.544</b>

- Pagos directos a los productores y premios de producción.
- Reintegro de pagos a los exportadores de carne vacuna.

Los reintegros a las exportaciones funcionan de manera de compensar al productor. Los precios internos en la UE de la carne vacuna son muy elevados, pero para poder exportar los precios deben ser competitivos, por lo que esos reintegros cubren ese diferencial de precios entre el mercado interno y el externo.

A partir de las reformas de 1992 se intentó pasar de un esquema basado en el sostén de precios a uno que utilizara pagos directos a los productores y programas ambientales. Sin embargo los pagos no fueron completamente desacoplados. Otro de los intentos de la reforma fue mejorar la competitividad de la cadena de carne vacuna frente a la de carne de ave. Sin embargo esto se logró sólo parcialmente debido a una posterior caída en los precios de los granos, por lo que la competitividad de la carne vacuna no mejoró sustancialmente frente a las de aves y cerdos.

### **Potenciales efectos económicos de la liberalización comercial**

Las medidas de protección de europeos y de otros países industrializados se encuentran bajo un fuerte ataque de los países del sur, incluyendo los del Mercosur. Los cuatro socios plenos de este bloque participan de distintas iniciativas que reclaman un punto final al proteccionismo especialmente en la UE y Estados Unidos. Por lo tanto es importante analizar las potenciales consecuencias de una liberalización del comer-

**Tabla 4.10.** Efectos esperados en el MERCOSUR de la eliminación de subsidios a la producción en la UE. US\$ en millones; precios agropecuarios en centavos por kilogramo de animal vivo. Elaboración propia en base a datos del Modelo GMI, Meat & Livestock.

	Precios Agrop.	Valor Bruto del Productor		Beneficios de Producción		Export
	Cent / kg	US\$	%	US\$	%	%
Argentina	3,8	158	3,1	112,6	4,5	13
Brasil	3,5	369	1,6	263,8	2,3	14
Uruguay	6,3	48	4,8	30,3	6,9	3
Paraguay	1,8	369	1,6	263,8	2,3	14

**Tabla 4.11.** Efectos esperados en UE por la eliminación de subsidios (%).Elaboración propia en base a datos del Modelo GMI, Meat & Livestock.

Cambios	%
Consumo	-7
Producción de carne	-11
Beneficios del productor	-46
Valor Bruto de Producción	-32
Exportaciones	-40

**Tabla 4.12.** Efectos de la eliminación de subsidios a la exportación en la UE (%).Elaboración propia en base a datos del Modelo GMI, Meat & Livestock.

Cambios	%
Consumo	2,3
Producción de carne	-1,9
Beneficios del productor	-9,5
Valor Bruto de Producción	-6,6
Exportaciones	-52,2
Precios agrícolas UE	-4,8

cio global en carnes. Un estudio realizado por Meat & Livestock (Australia) utiliza un Modelo de la Industria Global de la Carne (GMI), que permite cuantificar las ganancias de productores de los países exportadores y de los consumidores de los países importadores a partir de la eliminación de las barreras al comercio de carne vacuna. El modelo regionaliza el comercio considerando el comportamiento de productores y consumidores y las regulaciones impuestas en cada negocio.

Los resultados de esa evaluación muestran que los productores norteamericanos serían los que mayores ganancias obtendrían por la eliminación de barreras (1.180 millones de dólares), luego Australia (US\$ 220 millones), Brasil (US\$ 180 millones), Argentina, Uruguay y Paraguay (US\$ 170 millones) [ganancias estimadas como incrementos del Margen Bruto de los productores]. El informe también presenta las ganancias que obtendrían los consumidores de los países importadores que imponen barreras ante la eliminación de las mismas. Japón sería el más beneficiado (8 mil millones de dólares), y le siguen la Unión Europea (US\$ 4.000 millones), Corea del Sur (US\$ 1.100 millones) y Taiwan (US\$ 150 millones). Estas ganancias están medidas en términos de incrementos en los superávits del consumidor (diferencia entre lo que el consumidor realmente paga por el producto o por servicio, y lo que él estaría dispuesto a pagar por los mismos) de donde pueden comprar la misma cantidad de carne a un precio más bajo, o bien es posible aumentar el consumo (Meat & Livestock, 2001). Debe tenerse presente que este estudio no considera todas las trabas en el comercio mundial de carne vacuna.

Las proyecciones del Modelo GMI determina que si se eliminaran los subsidios a la producción de la UE,

serían los países del MERCOSUR los que mayores beneficios obtendrían. Uruguay sería el país que obtendría el mayor crecimiento en el valor de su producción (4,8%), los beneficios al productor crecerían 6,9%, y las exportaciones se incrementarían un 3%.

Por su parte la UE vería reducida la producción, consumo y beneficios de los productores si los subsidios fueran eliminados. Estas reducciones se verían compensadas con el ahorro de los contribuyentes que

**Tabla 4.13.** Efectos de la eliminación de subsidios a las exportaciones de la UE. US\$ en millones; precios agropecuarios en centavos por kilogramo de animal vivo. Elaboración propia en base a datos del Modelo GMI, Meat & Livestock.

	Precios Agrop.	Valor Bruto del Productor		Beneficios de Producción		Export
	Cent / kg	US\$	%	US\$	%	%
Argentina	4,8	196	3,9	140	5,6	16,5
Brasil	7,8	53	6,0	38	8,5	4,3
Uruguay	0,6	2	0,5	2	0,7	6,0
Paraguay	4,2	450	2,0	321	2,8	4,3

**Tabla 4.14.** Proyecciones de carne vacuna en MERCOSUR – UE (miles toneladas). Elaboración propia en base a datos de Meat & Livestock.

	2005				2010			
	Prod	Cons	Export	Import	Prod	Cons	Export	Import
Argentina	2.920	2.578	357	---	3.178	2.729	465	---
Brasil	7.601	7.320	397	---	8.464	8.174	417	---
Uruguay	479	190	289	---	526	196	330	---
U E	7.615	7.286	643	285	7.915	7.436	732	253

ya no tendrían que financiar 6,5 mil millones de euros para la producción ganadera.

La explicación de los beneficios de los países del MERCOSUR radica en que son ellos los mayores exportadores de carne de la UE, además de que compiten con la UE en terceros mercados como Oriente Medio y los países del Norte de África; una caída en las protecciones europeas desplazaría sus exportaciones a esas zonas por productos del MERCOSUR que son más baratos.

Otra simulación realizada plantea los efectos de eliminar los subsidios a la exportación de carne vacuna. En este caso se asume que la UE elimina los subsidios ad valorem, y luego se ajustan las tarifas del subsidio de manera que los europeos cumplan con los acuerdos de la OMC. Los cambios esperados reflejan un incremento en el consumo, pero con una sustancial reducción de sus exportaciones. Nuevamente los países del MERCOSUR se verían beneficiados por la eliminación de los subsidios a la exportación.

En estos estudios, los principales beneficiarios del retiro de los subsidios tanto a la producción como a la exportación son los países sudamericanos, y entre ellos especialmente Argentina y Uruguay. El impacto de la eliminación de los subsidios a la exportación es levemente mayor que el de la eliminación de los subsidios a la producción.

# **5. MERCOSUR Y UNION EUROPEA**

## **Comercio y Políticas Agropecuarias**

### **Comercio entre la Unión Europea y el Mercosur**

Los intercambios entre la Unión Europea y el MERCOSUR tuvieron un importante incremento en la década del noventa, y uno de sus elementos más importantes han sido tanto la carne vacuna como la soja. Sin embargo ese crecimiento no fue proporcional. Si bien el comercio se duplicó, este lo hizo por el rápido incremento de las importaciones del MERCOSUR, las que crecieron un 13% anual, mientras que sus exportaciones tan sólo lo hicieron un 3,4% anual.

Hacia fines de la década del noventa, el 26% del comercio total del MERCOSUR (importaciones y exportaciones) tuvo como destino la UE, mientras el 21% fueron intercambios dentro del bloque. Por otro lado, tan sólo el 1,2% de las importaciones de la UE se originaron en el MERCOSUR, quedando en evidencia la gran asimetría en el comercio. Cada socio del MERCOSUR tuvo una diferente participación en esos intercambios. Del total del comercio brasileño, el 28,2% anual fue con

la UE, seguido por Argentina (21%), Uruguay (19%) y Paraguay (16%).

La composición de las importaciones reflejó en la década del noventa una especialización del comercio bilateral que se ajusta al típico comercio entre una región desarrollada y una región en desarrollo. Las importaciones del MERCOSUR provenientes de la UE están concentradas en las ramas de productos metálicos, maquinarias y equipos, y de productos químicos, ya que conjuntamente abarcaron casi 84,5%. Sin embargo, las importaciones de la UE originarias en el MERCOSUR están menos concentradas, aunque tienen un mayor peso relativo aquellas provenientes de la agricultura, alimentos, bebidas y tabaco.

Este patrón de comercio lleva a concentrar las importaciones y exportaciones, de uno y otro bloque en pocos productos, determinando una especialización del

**Tabla 5.1.** Comercio del MERCOSUR con la UE (millones US\$). 1990-2000. Elaboración propia en base a datos de Terra 2002.

Año	Exportaciones FOB	Importaciones FOB
1990	14.224	5.885
1991	14.780	7.216
1992	15.206	8.642
1993	14.452	10.517
1994	16.735	15.802
1995	17.993	20.296
1996	18.092	21.575
1997	19.307	24.684
1998	20.088	25.975
1999	19.139	22.554
2000	19.965	20.605

comercio bilateral en la que los países latinoamericanos exportan a la UE materias primas agrícolas y manufacturas con escaso procesamiento, mientras que importan desde la UE maquinarias y equipos, y productos químicos.

La UE importó en promedio del MERCOSUR en los años 2000 y 2001, € 18,4 mil millones. Casi € 9 mil millones corresponden a productos agrícolas, de los cuales € 5,8 mil millones entran libremente sin aranceles al mercado europeo (Unión Europea, Memo 5 de Julio de 2001).

## Ventajas comparativas

Esta especialización comercial refleja las ventajas comparativas de cada bloque. Una reciente evaluación de esas relaciones utilizó el Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVCR) (Terra, 2002); el índice compara el peso relativo de un producto en las exportaciones totales de un país, con su peso relativo en las im-

**Tabla 5.2.** Importaciones promedio UE-MERCOSUR 1998-2000 (en %). Elaboración propia en base a datos de Terra 2002.

Rama CIUJ	Descripción	MERCOSUR desde UE	UE desde MERCOSUR
11	Agricultura y caza	0,6	22,1
31	Alimentos, bebidas y tabaco	3,3	28,2
32	Textiles, vestimenta, cuero y calzado	1,7	5,3
35	Químicos, petróleo, carbón, caucho y plásticos	24,6	4,6
38	Metálicos, maquinarias y equipo	59,9	12,3
	TOTAL	100,0	100,0

**Tabla 5.3.** Comparación del IVCR y protección tarifaria. Elaborado por Esteveadoral, Krivosos 2000. exc = excepto.

CIIU	Descripción	Unión Europea		Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay	
		IVCR	Tarifas MERCOSUR	IVCR	Tarifas UE	IVCR	Tarifas UE	IVCR	Tarifas UE	IVCR	Tarifas UE
111	Producción agropecuaria	0.4	9.6	7.6	4	4.2	4.3	20.1	3.9	3.1	3.9
113	Caza	1.5	10	0.7	0.3	0.6	0.3	0.2	0.2	5.2	0.2
121	Silvicultura	1	9.2	1.2	0.8	1.1	1.4	1.8	0.8	0.1	0.8
122	Extracción de madera	0.4	5	0.8	0	1.6	0	0.1	0	7.4	0
130	Pesca	0.3	12	4	7	0.3	7	0.01	7	6.2	7
311- 312	Productos alimenticios exc. Bebidas	0.9	14.6	5.7	9.1	3.2	9.1	5.0	8.1	7.1	8.1
314	Tabaco	0.9	21.3	0.3	32.8	3.7	50	0.1	32.8	6	32.8
321	Textiles	1.1	19.6	0.4	6.5	0.6	6.6	0.7	6.5	3.2	6.5
322	Vestimenta exc. Calzado	0.7	22.9	0.1	9.5	0.1	9.5	0.4	9.5	1.6	9.5
323	Productos de cuero exc. Calzado y vestimenta	1.6	17.7	5.7	2.5	2.6	2.5	6.3	2.1	12.1	2.1
324	Calzado exc. Caucho	1.2	2.3	0.3	6.5	4.6	9.4	0.1	6.5	0.9	6.5

portaciones mundiales. Un país tiene ventajas comparativas reveladas a través de los flujos comerciales, cuando la participación del producto en las exportaciones del país es mayor que la participación del mismo producto en la demanda mundial (importaciones). Por lo que si el índice es mayor a uno se considera que el país tiene ventajas comparativas en ese producto. De igual manera queda establecido el indicador de las desventajas comparativas, para el cual se comparan los pesos relativos de un producto en las importaciones de un país, con el peso del mismo producto en las importaciones mundiales. Si bien el IVCR pretende reflejar la presencia de ventajas comparativas a través del flujo de comercio, es importante aclarar que puede estar distorsionado por regulaciones comerciales, políticas arancelarias, costos de transporte, etc. La distribución de los valores de este indicador es asimétrica, ya que puede tomar valores entre cero e infinito. Si toma valores entre cero y uno se considera que no existen ventajas comparativas, pero si el indicador supera el valor de uno se concluye que el país tiene ventajas comparativas en ese producto (Terra, 2002).

En 2001 este indicador mostró claramente que la UE presentaba ventajas comparativas en productos químicos, productos plásticos, maquinarias y equipos de transporte. En oposición, las ventajas de los países del MERCOSUR se presentaron en los productos agrícolas y pescados, alimentos, bebidas y tabaco, hierro y acero.

El análisis de las ventajas comparativas reveladas también permite estudiar la complementariedad entre dos países o regiones, entendiéndose que dos regiones son complementarias en la medida que la región exportadora tenga ventajas comparativas y la región importadora desventajas comparativas reveladas.

Analizando los datos se observa que los países del MERCOSUR muestran claras ventajas comparativas en algunas materias primas. Argentina presenta ventajas en productos agropecuarios, pesca, petróleo y gas, minerales metálicos, productos alimenticios y productos de cuero. Brasil también presenta ventajas en productos agropecuarios, además de minerales metálicos, productos alimenticios, tabaco, productos de cuero, calzado, papel, productos minerales no metálicos, hierro y acero, metales no ferrosos. Por otra parte las ventajas de Paraguay se centran en productos agropecuarios, productos alimenticios, silvicultura, productos de madera y productos de cuero. Por último Uruguay presenta ventajas en productos agropecuarios, pesca, caza, extracción de madera, bebidas y productos alimenticios, textiles, productos minerales no metálicos, tabaco y productos de cuero y caucho.

Comparando los datos para la UE se observa que la misma presenta desventajas comparativas en productos agropecuarios, extracción de madera, pesca, carbón, petróleo y gas natural, minerales metálicos, hierro y acero, metales no ferrosos y maquinaria eléctrica.

En el único caso en el que se encontraron ventajas comparativas reveladas para los cuatro socios del MERCOSUR y desventajas comparativas para la UE fue en productos agropecuarios, que es una de las principales exportaciones desde el MERCOSUR con destino a la UE.

A pesar de las barreras comerciales el índice muestra que los países del MERCOSUR exportan una mayor proporción de materias primas. Sin embargo el grado de regulaciones comerciales distorsivas no es igual para todos los rubros agropecuarios. Como se verá más adelante estas son mayores en el caso de las carnes vacunas que en el de la soja y derivados.

## **Estructura arancelaria de la UE**

La Unión Europea tiene un arancel externo común compuesto: aranceles ad valorem; aranceles específicos que dependen de las unidades, peso o volumen de las mercaderías; aranceles mixtos que combinan los dos anteriores; posiciones con límites mínimos y/o máximos al arancel; aranceles que varían según la época del año o la estación como es el caso de las frutas que suelen aumentar en la época de cosecha europea; y posiciones cuyo arancel varía de acuerdo a la composición técnica de los productos como es el caso de los alimentos transformados donde al arancel base se le suman otros a partir de elementos agrícolas incluidos. Esta amplia gama de protecciones arancelarias torna difícil efectuar un análisis global de los aranceles.

El arancel promedio que aplica la UE al ingreso de los productos agropecuarios no elaborados es sustancialmente mayor que el que grava a las manufacturas. Además, en el caso de algunos productos como la carne bovina, en la que el MERCOSUR es exportador, el acceso al mercado europeo está limitado por cupos o contingentes arancelarios fuera de los cuales los aranceles resultan virtualmente prohibitivos.

La carne bovina está sometida a cuotas tarifarias y licencias comunitarias especiales, mientras que en las semillas oleaginosas la incidencia de las restricciones cuantitativas es muy pequeña (Bouzas y Svarzman, 2000). En el caso del sector sojero, la UE aplica gravámenes más elevados para sus derivados. El aceite de soja en bruto tiene un arancel del 3,8%, para uso industrial 7,6%, mientras que para consumo final tiene un arancel de 11,4%. Sin embargo, las importaciones provenientes de los países del MERCOSUR ingresan

**Tabla 5.4.** Unión Europea: Protección arancelaria por ramo de actividad. Elaboración propia en base a datos de Terra (2002).

Rama CIIU	Descripción	ITEM SUJETOS A ARANCEL AD VALOREM					TOTAL				
		Prom.	Máx.	Desv. Estándar	Nº de Ítem	> 15%	Prom.	Máx.	Desv. Estándar	Nº de Ítem	
11	Agricultura y caza	3,6	17,3	4,4	338	4	8,7	131,8	19,4	477	
12	Silvicultura y extracción de madera	1,0	19,2	3,5	41	1	0,9	19,2	3,3	45	
13	Pesca	11,3	23,0	6,7	81	15	11,4	23,0	6,6	83	
29	Extracción de otros minerales	0,1	6,5	0,7	92	-	0,3	6,7	1,1	95	
31	Alimentos, bebidas y tabaco	11,1	74,9	8,4	965	277	20,5	506,3	28,8	1.815	
32	Textiles, vestimenta, cuero y calzado	8,3	17,0	3,5	1.422	6	8,3	17,0	3,5	1.428	
33	Madera y productos de papel	2,7	10,0	2,8	158	-	2,7	10,0	2,8	162	
34	Papel y productos de papel	2,4	7,0	1,8	256	-	2,5	7,0	1,7	258	
	TOTAL	4,8	74,9	5,0	9.244	342	6,9	506,3	13,9	10.334	

dentro del Sistema Generalizado de Preferencias con un arancel cero para soja y la harina de soja.

Los miembros del MERCOSUR tienen preferencias arancelarias unilaterales por parte de la UE enmarcadas en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), básicamente en productos industriales. Este sistema otorga preferencias dependiendo del grado de sensibilidad de la UE en cada producto; van desde un 15% para productos muy sensibles a 100% a productos no sensibles. Sin embargo, los países del MERCOSUR también han sido excluidos de muchos beneficios que otorga el SGP en algunos productos específicos. Por ejemplo, en Uruguay el 17% de las exportaciones a la UE están bajo el régimen de SGP, mientras que en Argentina es el 13%, en Brasil el 7,6% y en Paraguay el 5,5%. Estos porcentajes hacen notar la escasa importancia que mantiene el SGP en los países miembros del bloque sudamericano.

La Unión Europea también utiliza barreras no arancelarias, que incluyen restricciones cuantitativas, como cuotas de importación, licencias, prohibiciones; cargos no arancelarios, como derechos variables, derechos antidumping; políticas de gobierno como el caso de las compras públicas o empresas estatales; prácticas aduaneras, que incluyen criterios de valuación y procedimientos de clasificación; trabas técnicas bajo normas sanitarias o fitosanitarias, normas ambientales, de etiquetado, etc. (CEI, 2003).

Las cuotas arancelarias imponen un límite a la cantidad a ser importada por la UE. Funcionan como un arancel en dos niveles ya que impone un arancel más bajo para un determinado volumen de importación que se fija en la cuota, y otro sustancialmente más alto para el resto de las compras que sobrepasen esa cantidad.

**Tabla 5.5.** MERCOSUR: Protección de importaciones desde UE<sup>1</sup>. Elaboración propia en base a datos de Terra 2002

Sector	Arancel (%)	Nº de ítem	Importaciones Mercosur (%) <sup>2</sup>
Agricultura	11,9	855	3,8
Otros	13,1	7.652	96,2
Bienes de capital	14,3	1.059	26,1
Informática y telecomunicaciones	11,5	379	6,1
TOTAL	12,9	8.507	100,0

1. Promedio simple de aranceles. 2. Participación en las importaciones promedio anual 1998-2000 de Argentina, Brasil y Uruguay.

El caso de la carne vacuna que ingresa por la Cuota Hilton es un claro ejemplo de las altas restricciones para ingresar a la UE. La carne vacuna ingresa con un arancel de 20%, mientras que las cantidades excedentes deben pagar 12,8% más un extra que varía entre € 221 y 303 por cada 100 kg (CEI, 2003). Esto equivale a un impuesto de 60 a 200% según el valor del producto cárnico considerado.

### Estructura arancelaria del MERCOSUR

En enero de 1995 el MERCOSUR adoptó un Arancel Externo Común (AEC) como política de comercio. En él se establecían once alícuotas de 0% a 20%; en 1998 se decidió aumentar 3% el AEC, y en 2001 se bajó 0,5%. Este AEC abarca el 85% de las importaciones, pero permanecen regímenes especiales de importación, debido a los acuerdos bilaterales como es el caso del acuerdo que mantienen algunos países del bloque con otros países de ALADI.

El arancel promedio que aplica el MERCOSUR a las importaciones provenientes de la UE es de 12,9%, para los bienes agrícolas es de 11,9% y para los bienes industriales es de 13,1%. Se aplican mayores aranceles frente a la soja en grano y las harinas y menores restricciones al acceso de carne vacuna. Pero esas importaciones son pequeñas, ya que las compras realizadas en la UE son básicamente de productos metálicos, maquinarias, equipos, etc.

### Políticas agropecuarias en el MERCOSUR

El proceso de integración del MERCOSUR desde su surgimiento se propone llevar adelante la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales en diversas

**Tabla 5.6.** Arancel Externo Común del MERCOSUR, año 2001. Elaboración propia en base a datos de Terra 2002.

Rama CIU	DESCRIPCION	Arancel Externo Común			
		Promedio	Mínimo	Máximo	Desvío Estándar
11	Agricultura y caza	8,6	0	18,5	5,1
12	Silvicultura y extracción de madera	8,8	4,5	22,5	4,0
13	Pesca	10,7	0	12,5	4,2
31	Alimentos, bebidas y tabaco	14,2	0	22,5	4,6
32	Textiles, vestimenta, cuero y calzado	19,7	2,5	22,5	3,8
33	Madera y productos de madera	13,9	4,5	22,5	5,3
38	Metálicos, maquinaria y equipo	15,3	2,5	22,5	6,1
39	Otras manufacturas	20,0	2,5	22,5	3,4

áreas, donde el sector agrícola figura con igual importancia que el industrial, fiscal monetario o de comercio.

A partir de diciembre de 1994, el MERCOSUR alcanzó la configuración de una Unión Aduanera, aunque lo hizo de manera parcial. En esa fecha quedó planteado el objetivo estratégico y central del bloque, que pretendía en el 2000 perfeccionar la Unión Aduanera, además de profundizar la integración a través de la consolidación del libre comercio intra-zona, y dar una mejor inserción regional e internacional a la región. Es-

**Tabla 5.7.** Regulaciones comerciales para productos Agropecuarios en la UE. Elaboración propia.

Regulación		Aranceles %	Barreras no-arancelarias		Subsidios
			Cuotas	Sanitarias	
Soja	Grano	0%	No	OGM etiquetado	Si
	Aceite	3,8 a 11,6%			
	Harinas	0%			
Carne Bovina		12% + 60-200% fuera de cuota	Si (20% arancel)	Fiebre Aftosa	Si

**Tabla 5.8.** Regulaciones Comerciales para productos agropecuarios en el MERCOSUR. Elaboración propia.

Regulación		Aranceles %	Barreras no-arancelarias		Subsidios
			Cuotas	Sanitarias	
Soja	Grano	9,5% (Semilla 0%)	No	No OGM etiquetado	ocultos?
	Aceite	11,5%-13,5%			
	Harinas	10%			
Carne Bovina		10-12%	No	BSE Aftosa	No

tos objetivos quedaron plasmados en el Programa MERCOSUR 2000.

Se estableció desde 1995 alcanzar una política comercial común, implementando entre otras cosas un Arancel Externo Común (AEC). En el MERCOSUR el AEC está estructurado sobre la base de 8.200 posiciones de la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías.

El AEC se pretendía alcanzar mediante la convergencia de los aranceles impuestos de manera escalonada a los diferentes productos; así los materiales básicos tenían un arancel de 6,3% en promedio, insumos y bienes semi-manufacturados 9,1%, y productos elaborados 12,5%.

Pero este AEC sufrió diferentes modificaciones transitorias para paliar las crisis que sufrieron los países miembros desde 1995 (por ejemplo, por la implantación del Plan Real de Brasil). Una de las modificaciones más relevantes fue el incremento de 3% en el AEC, como medida para enfrentar la crisis económica fundada en la crisis de los mercados asiáticos (Garmelo, 1998). Esas modificaciones hacen que considere a la política comercial del MERCOSUR como relativamente elástica, al coexistir diferentes modalidades determinadas por modificaciones transitorias que realiza cada país (Garmelo, 1998).

El sector agropecuario es uno de los más importantes en el bloque. Es por ello que en el Programa MERCOSUR 2000 constaba la necesidad de crear condiciones adecuadas para incrementar la productividad en toda la región. Se pretendía asegurar el desarrollo regional a partir de la libre circulación de los productos agrícolas y agroindustriales, y la coordinación de las acciones e instrumentos de las correspondientes po-

líticas nacionales, inclusive en materia de abastecimiento alimentario regional. Sin embargo, dada la particularidad de la estructura productiva de cada país y la expresión de intereses sectoriales, se impidió en muchos casos la libre circulación de bienes y se dejó de lado la idea de implementar una política común de carácter regional en este sector. Algunos subsectores como el azucarero no forman parte del arancel externo común. En otros casos las presiones de los lobbies nacionales reiteradamente han tratado de imponer restricciones bajo argumentos sanitarios (por ejemplo arroz, pollo).

Se debe recalcar que la importancia del sector agrícola en la región llevó a que se estableciera desde el Tratado de Asunción (1994) la creación de un subgrupo de trabajo que tratara específicamente la política agrícola. Fue este Subgrupo el que recomendó cambios en las políticas nacionales de apoyo al sector con créditos agrícolas con tasas de interés preferenciales o las intervenciones del Estado para mantener stocks superiores a las necesidades de seguridad alimentaria. Más tarde se creó un espacio de coordinación que involucra a los ministros de agricultura de todo el MERCOSUR ampliado (Consejo Agropecuario del Sur), que si bien no tiene un vínculo formal con la estructura del MERCOSUR, es el espacio de encuentro de las más altas autoridades en estas materias.

Sin embargo es evidente que pese a la importancia del flujo agroexportador no ha sido posible la articulación de una política agropecuaria común del bloque que vaya más allá de posiciones generales, como denunciar los subsidios y el dumping agrícola de los países desarrollados. Varios factores explican esta condición, y en especial el hecho que el MERCOSUR se mantiene como

un acuerdo intergubernamental sin haber dado el paso a generar una normativa supranacional que sea vinculante y obligatoria entre todos los miembros. En efecto, cada una de las resoluciones y directivas del bloque debe ser aprobada por cada uno de los países (con la excepción de Argentina que contiene una cláusula constitucional en ese sentido). En el caso agropecuario es particularmente grave esta situación ya que varios países compiten entre ellos en la exportación de más o menos los mismos productos.

### **Políticas agropecuarias en la UE**

El proceso de integración europea es diferente al del MERCOSUR desde sus comienzos. El hecho más importante es haber conformado una normativa supranacional que rige por encima de los marcos nacionales, y en forma paralela, el establecimiento de políticas sectoriales acordadas entre todos los miembros. Justamente uno de los ejemplos más conocidos de esa coordinación es la “Política Agrícola Común” (PAC), en marcha desde 1957.

La realización de la PAC responde a varios factores. En primer lugar, en Europa existían costosas políticas agrícolas nacionales y los países miembros de la Comunidad Europea percibieron que un mecanismo de escala regional podría ser más beneficioso. La agricultura mantenía su carácter de excepción y en el marco del GATT los productos agrícolas fueron excluidos de los acuerdos de liberalización comercial. La visión europea entendía que la unión aduanera como la que estaban formando era insuficiente para asegurar el desarrollo de la agricultura en todo su territorio por demás heterogéneo.

A pesar de los contrastes productivos y de las posiciones en cada país, la PAC apuntó a mantener un equilibrio entre producción y ventas a través del mercado, elevar la productividad, adoptar una política de precios para evitar la superproducción y aumentar la competitividad, asegurar los ingresos de las familias rurales, etc. (Tracy, 1993).

Junto a la PAC se establecieron tres principios básicos que la sustentaron. El primero es la unicidad de mercado, estableciendo la libre circulación de los productos agrícolas entre los países socios, la fijación de precios uniformes, la definición a nivel central de las intervenciones regulatorias y el otorgamiento de ayuda comunitaria de diversa índole, actuando con independencia del criterio nacional. El segundo corresponde a la preferencia comunitaria que pretendía fomentar los intercambios intracomunitarios. En este principio se sustenta la protección en frontera del mercado comunitario con respecto a importaciones procedentes del resto del mundo. El tercero es la solidaridad financiera, según la cual los gastos derivados de la PAC debían ser financiados por el presupuesto comunitario (Massot Martí, 1998).

La PAC establecía dos ámbitos diferentes, uno interno y otro externo. En el interno se buscaba fomentar la producción agrícola definiendo precios de garantía para las diferentes cadenas, siendo generalmente superiores a los precios internacionales. Además, se pretendía regular la oferta mediante una ayuda directa a la producción agrícola, estableciendo un sistema común de almacenamiento. En el plano externo, se pretendía alcanzar la autosuficiencia alimentaria, lo que llevó a la protección del sector agrícola europeo frente al resto del mundo. En este sentido, los mecanismos más usa-

dos eran las exigencias de impuestos a las importaciones y los subsidios a las exportaciones (Massot Martí, 1998).

El objetivo de la PAC de establecer precios uniformes requirió un largo proceso de negociaciones dado por las grandes diferencias entre los miembros del bloque. Por otra parte se establecieron Organizaciones Comunes de Mercado (OCMs) que se dedicaban exclusivamente a los bienes agrícolas, diferenciándose por productos o cadenas productivas. Para cada una de estas OCMs se aplicaban un conjunto de medidas de protección, por ejemplo ayudas directas al productor, control de la oferta interna, etc.

La Agenda 2000 de la UE supuso una reforma importante de la Política Agrícola Común introduciendo definitivamente la dimensión ambiental y de desarrollo rural en dicha política. En particular, la reforma comprende medidas para:

- la mejora de la competitividad de los productos agrícolas en los mercados nacionales y mundiales;
- el fomento de un nivel de vida equitativo y digno para los agricultores;
- la creación de puestos de trabajo alternativos y otras fuentes de ingresos para los agricultores;
- la elaboración de una nueva política de desarrollo rural, que se convierte en el segundo pilar de la PAC;
- la integración de un mayor número de consideraciones medioambientales y estructurales en la PAC;
- la mejora de la calidad y la seguridad de los alimentos;
- la simplificación de la legislación agrícola y la descentralización de su aplicación, para aumentar la claridad y transparencia de las normas y reglamentaciones, así como su facilidad de acceso.

La nueva versión de la PAC tiene varios componentes ambientales que son importantes para el presente estudio, y que además han sido invocadas por la UE en el marco del comercio internacional. Allí se establecieron una serie de “Buenas Prácticas Agropecuarias” con directivas sobre la producción, las que incluyen componentes ambientales. Pero además se pasó a utilizar cada vez más el concepto de “multifuncionalidad”, sosteniendo que la agricultura cumple varias funciones, tanto las ya reconocidas económicas como otras sociales (al mantener las familias rurales), paisajísticas y ambientales (Gudynas, 2001). A partir de estas ideas, la UE pasa a sostener que sus estrategias de subsidios y apoyos se desacoplan de fines económicos y pasarían a apoyar otras metas, como las sociales o ambientales. Según lo previsto en la Agenda 2000, la reforma establecerá las condiciones para el desarrollo de una agricultura multifuncional, sostenible y competitiva en la UE. Además, sus objetivos a largo plazo “no solamente incidirán en los países candidatos, sino que beneficiarán también a las generaciones futuras” (UE, 2004).

En la perspectiva ambiental la estrategia de la UE para el desarrollo sostenible incluye varios componentes. Entre ellos se indica que los precios deben reflejar los costes ambientales y sociales, se debe invertir en innovación científica y técnica con énfasis en desarrollo sostenible, mantener un diálogo sistemático con los consumidores y el intercambio de puntos de vista con los terceros países, contribuir al desarrollo sostenible en el resto del mundo, garantizar la calidad de los productos de la cadena alimenticia y eliminar los riesgos para el ambiente debido a los productos químicos. Esa perspectiva avanza en sostener que se debe romper el vínculo entre el crecimiento económico y la utilización

de los recursos, y de esta manera frenar el daño a la biodiversidad, así como detener los desequilibrios regionales (Comunicación de la Comisión, 15 de mayo de 2001, Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea a favor del desarrollo sostenible en la Propuesta de la Comisión para el Consejo Europeo de Gotemburgo).

La posición oficial de la UE insiste con un compromiso en liberalizar el mercado agrícola. “Desde que finalizó la Ronda Uruguay del GATT, la UE no ha cesado de abrir sus mercados a las importaciones de productos agrícolas de terceros países”, dice por ejemplo, un memo de la UE de 13 de Febrero de 2003. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que la UE aplica a los países en desarrollo otorga preferencias arancelarias. Para el MERCOSUR se aplica fundamentalmente a productos industriales, mientras que se mantienen muchas trabas para el ingreso de los productos agropecuarios.

La UE además aplica “contingentes arancelarios”, a pesar de estar prohibidos por los acuerdos del GATT. Estos no limitan la cantidad comerciada, sino que establecen un arancel preferencial hasta una determinada cantidad, y una vez traspasada la misma se puede importar pero sujeto a aranceles bastante más altos. La UE también aplica subvenciones a sus exportaciones agrícolas, que si bien han disminuido, igualmente representan un total enorme que nunca podrá ser alcanzado por los países del MERCOSUR. La restitución a las exportaciones es otro elemento utilizado, y en 2001 representó un gasto presupuestario de 7,5% del valor de las exportaciones. Finalmente, los europeos mantienen una batería enorme de ayudas internas, subvenciones y apoyos al sector agropecuario, sosteniendo los

ingresos de las familias rurales, pero con ellos distorsionando los mercados globales.

En total la UE asigna más de 100 mil millones de dólares por año a subsidios y otras protecciones. La unión le presta apoyo a más de 7 millones de explotaciones bajo esos mecanismos; cada cabeza de ganado recibe en promedio más de US\$ 800 por año en apoyos. En el mismo sentido, el total de países industrializados han superado los 360 mil millones de dólares en asistencias agrícolas, lo que significan que destinan con ese propósito más de mil millones de dólares por día.

Las protecciones y subsidios de la UE reciben muchas críticas y cuestionamientos, especialmente desde los países del sur, donde se deja en evidencia un enorme mecanismo de protección y ayudas. Los subsidios a las exportaciones son los más distorsionantes desde el punto de vista del comercio internacional. Tanto la UE, como los demás países desarrollados que aplican ese tipo de mecanismos, tienen las más diversas excusas para justificarlos, pero continúan en el centro de todos los debates.

La ampliación de la UE abre algunas interrogantes. Por un lado, los países que ingresan a la UE (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Chipre y Malta) son productores de materias primas agrícolas, por lo que podrían competir en algunos productos con las exportaciones del MERCOSUR. El aumento de la cantidad de agricultores y superficie agrícola es importante.

Por otra parte, declaraciones de Pascal Lamy (Comisionado de Comercio de la UE. Declaraciones realizadas en la Undécima ronda de negociaciones comerciales entre UE-MERCOSUR, diciembre de 2003) aclaran que los países del MERCOSUR “se van a ver bene-

ficiados a partir de la ampliación de la UE, porque a partir de mayo del año 2004 podrán acceder con las mismas reglas a un mercado que contará con diez países más que los quince que actualmente forman el bloque”.

En esta ampliación un tema de crucial importancia es el futuro de la Cuota Hilton de carne vacuna. Los países del MERCOSUR podrían perder mercado en este producto hacia los diez países nuevos, ya que al entrar a la UE quedarán amparados por el mecanismo de esa cuota, mientras que por ahora las exportaciones hacia esas naciones eran libres. La UE importó en 2001 de esos nuevos países € 113 millones, de los cuales el 4% correspondía a productos agropecuarios. Las importaciones de carne vacuna sumaron € 673 millones, mientras que las importaciones de oleaginosas fueron € 377,3 millones.

## Diferencias y similitudes

El MERCOSUR ha planteado la liberalización arancelaria y no-arancelaria de todo tipo de productos al

**Tabla 5.9.** Ampliación agrícola de la UE. Elaboración propia en base a datos de Unión Europea 2003.

	Agricultores (miles)	Superficie Agrícola (miles de ha)	Explotaciones (miles)	Tamaño de explotaciones (ha)
10 Países candidatos	3.800	38.500	5.200	7
UE de los 15	6.800	132.000	7.000	19
Incremento (%)	56%	29%	74%	

interior del bloque, incluidos los agrícolas. Si bien estas desregulaciones no fueron acompañadas de políticas específicas al sector, se han ido establecido ciertas normas comunes entre los países miembros sobre todo en lo que respecta a medidas sanitarias y fitosanitarias, etc.

En la UE, la implementación de la PAC provocó cambios estructurales en el sector agropecuario, aumentó la producción agrícola, pero el número de agricultores y el tamaño de las explotaciones disminuyeron. Existe una preocupación interna por el monto que estas ayudas significan en el presupuesto comunitario (en el orden de la mitad del total), y además se enfrenta una fuerte presión internacional. En base a este tipo de factores está en discusión la modificación de la PAC.

En los países del MERCOSUR también se dio el proceso de reducción del número de agricultores, con incremento del tamaño de las explotaciones, y un considerable incremento de la producción agrícola principalmente en soja; sin embargo las causas del proceso fueron diferentes. El MERCOSUR no se planteó como estrategia explícita reducir la cantidad de agricultores para lograr mejores rendimientos en áreas más extensas. Ese proceso se fue dando por la falta de rentabilidad de las pequeñas explotaciones agropecuarias, las sucesivas crisis económicas y la falta de apoyo estatal.

Una característica diferencial entre los bloques reside en la presencia de una política común en la UE y su ausencia en el MERCOSUR. El MERCOSUR incluso carece de un espacio para generar algo similar a una “política común”. Las formas de coordinación promovidas por los propios actores privados a nivel nacional, o regional, es escasa. Por ejemplo la cadena cárnica se caracteriza por la heterogeneidad y dualidad tecno-económica, tanto a nivel de la producción pecuaria, como

a nivel industrial y de inserción en los mercados. A nivel regional, no existe en términos generales, una trama de relaciones cooperativas entre los actores de la cadena que faciliten su competitividad externa. Por el contrario, se observan tensiones que dificultan el desarrollo de acciones coordinadas para satisfacer la demanda, así como para acceder a los mercados más dinámicos libres de aftosa (Mondelli y colab., 2003).

Por otro lado la situación del MERCOSUR como principal exportador de soja del mundo podría determinar una serie de beneficios si se aplicaran políticas coordinadas para la comercialización del grano y sus derivados. Sin embargo esto no ocurre, en parte debido a que cada país negocia sus mercados de manera independiente, sin considerar estrategias conjuntas de comercialización. Han existido intentos de coordinar esfuerzos productivos, incluso desde el ámbito privado. Por ejemplo, en los primeros meses de 2004, como resultado de los problemas de exportación de soja hacia China, Gustavo Grobopocatel (el mayor sojero de Argentina) propuso la creación de un “cartel” que agrupara a Estados Unidos, Brasil y Argentina –los mayores productores del mundo. La propuesta recibió algunos apoyos desde el sector productor y comercializador argentino, aunque en Brasil la recepción fue ambigua (unos productores limitaron la idea a coordinar patrones comunes de calidad y peso, mientras que la Asociación Brasileira de Industrias del Aceite Vegetal no la apoyó; Folha Sao Paulo, 12 junio 2004). Los gobiernos no han avanzado en ese sentido.

La especialización europea en materias primas agrícolas fue desarrollada en algunos casos en base a ventajas comparativas naturales, como el sector vitivinícola francés, pero en otros en base a ventajas comparativas

desarrolladas de manera artificial al amparo de la PAC. Por ejemplo, Francia aumentó su producción en base a la gran dotación de recursos productivos en el sur del país, mientras que Alemania lo hizo en base a los precios de sostenimiento.

Otras naciones con escasos recursos naturales desarrollaron cierta especialización en la transformación de las materias primas agrícolas procedentes de países externos a la región, que estaban sujetas a aranceles inferiores al de los productos elaborados. De esta manera se lograba producir a precios menores y luego exportar esos productos al resto de los países del bloque europeo a precios preferenciales. Tal es el caso de la soja, que era importada por los Países Bajos en el puerto de Rotterdam, y luego era procesada para ser exportada a los demás países de la unión como forraje para la producción ganadera (Izam y de Véréz, 2000).

Además, la PAC otorgó diferentes beneficios según cada cadena productiva, favoreciendo algunas en detrimento de otras. Las cadenas más favorecidas han sido las de cereales, leche y carne vacuna, principalmente por las presiones ejercidas por los correspondientes gremios de productores en los gobiernos de cada país (Izam y de Véréz, 2000).

Debe destacarse que mientras la Unión Europea ha incorporado la dimensión ambiental en su política agropecuaria, en el MERCOSUR esta perspectiva está completamente ausente. El MERCOSUR cuenta con un acuerdo marco en esa materia pero está desconectado de los temas ambientales. Esta carencia atenta incluso contra el propio interés comercial del bloque, en tanto cuenta con ventajas ambientales comparativas para la producción de bienes agropecuarios en forma sustentable que no son capitalizadas en el ámbito comercial.

El caso europeo ha contado con los recursos financieros necesarios para hacer frente a la implementación de la PAC. Por su parte, en el MERCOSUR los recursos estatales son en varios casos muy pequeños. No sólo se abandonaron los apoyos directos, sino que la asistencia en materia de investigación y desarrollo o infraestructura, fue seriamente dañada por la retracción de la presencia estatal.

En cualquier caso es importante destacar que con o sin políticas agropecuarias explícitas se ha dado un proceso que ha favorecido a las empresas de mayor escala con una tendencia a la desaparición de pequeños productores tanto a nivel del MERCOSUR como de la UE.