

# **EL SECTOR AGROALIMENTARIO EN EL MERCOSUR: EVOLUCIÓN Y OPORTUNIDADES**

---

Félix M. Cirio  
*Consultor. Ex-Subsecretario de Alimentación  
y Mercados Agroalimentarios de Argentina*



## **1. El nuevo contexto político y económico en los países del Mercosur**

El renovado proceso de integración en los países del Cono Sur no debe tomarse en forma aislada, sino dentro del marco de las profundas y aceleradas transformaciones políticas y económicas que han tenido lugar en los últimos 10-15 años.

En el plano político, tras largas décadas de inestabilidad y alternancia entre dictaduras y gobiernos democráticos, todos los países de América del Sur convergieron hacia la restauración democrática, con una fuerte convicción popular que puso fin a un largo período en el que eran aceptadas la violencia y la lucha armada como mecanismo de acceso al poder.

Este proceso de pacificación y democratización nacional tuvo impacto regional, y permitió a la vez alejar de la escena los viejos conflictos hegemónicos y limítrofes —alentados siempre por el militarismo— entre varios de los países miembros (Argentina-Chile ; Brasil-Argentina; etc.) facilitando la concreción de acuerdos económicos a largo plazo. A su vez, el proceso integrador tiene también características claramente políticas, y la actuación del bloque Mercosur ha probado ya sus capacidades como garante del «nuevo orden democrático» (la intervención de Argentina, Brasil y Uruguay impidió un «cuasi golpe militar» en Paraguay).

Finalmente, la seguridad jurídica derivada de la estabilidad democrática actúa sin ninguna duda como un dinamizador del proceso de inversión directa, sobre todo aquella destinada a colocacio-

nes de mediano y largo plazo, y contribuye a disminuir el «riesgo país» que hoy resulta un factor clave en los movimientos de capital.

En lo que respecta a las *Políticas macroeconómicas*, también se ha producido una importante convergencia en la dirección de los cambios ocurridos.

Tras décadas de adhesión al modelo de la «sustitución de importaciones», caracterizado por el cierre de la economía, mercadointernismo, fuerte intervención estatal y promoción a la industria pesada; que permitió buenas tasas de crecimiento y desarrollo en los 50' y 60'; las economías latinoamericanas fueron enfrentando crecientes limitaciones, que concluyeron en la crisis de la deuda externa, desórdenes fiscales y, en muchos casos, hiperinflación.

Es por ello que desde mediados de los 80' (Chile un poco antes) empezaron a introducirse cambios en las políticas macroeconomías consistentes en: estabilización de precios, saneamiento fiscal, apertura económica, libertad de mercados y cambios, profunda reforma del Estado con privatización de empresas y desregulaciones, tratamiento flexible e igualitario para la inversión extranjera, etc. Claro ejemplo de ello han sido los programas de estabilización de Argentina («Plan de Convertibilidad») y Brasil («Plan Cruzado»), que cambiaron las políticas macroeconómicas del eje del Mercosur. En general (ver cuadro 1) los resultados de las nuevas políticas han permitido reducir drásticamente la inflación y ordenar las finanzas, retomar el crecimiento y la inversión alcanzar un nuevo impulso exportador, y generar un proceso de modernización y aumento de productividad en la economía. Seguramente el crecimiento del desempleo (Argentina) es el mayor contrapeso.

**Cuadro 1. Mercosur: evolución principales variables macroeconómicas**

Indicadores Macroeconómicos	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996	1993	1996
Población*	1,2	(34,2)	1,7	(161,5)	2,8	(4,9)	0,59	(3,2)
Tasa de inflación (%)**	(2.314)	-2,0	1.973	9,0	18,2	15,0	54,1	34,0
Tasa de cambio (local/US\$)	1	1	0,5	1,01	1,744	2,080	3,9	7,9
PBI (%)	6,0	4,4	4,2	3,0	4,1	3,0	2,5	2,0
Desempleo (%)	9,3	18,5	5,3	5,0	—	4,8	8,3	10,3
Inversión fija (%)	18,9	18,0	20,6	24,5	23,0	21,1	14,0	14,7
Resultado Fiscal (%PBI)	-1,1	-0,9	-56,0	-5,5	-1,2	-0,4	-1,1	-2,2

Fuente: INDEC; Rabobank (97')

\* Los datos entre paréntesis corresponden a totales de población del año 1995, en millones. Los sin paréntesis, a las tasas anuales de crecimiento.

\*\* Para el caso de Argentina, en el casillero correspondiente a 1993, se consigna entre paréntesis el dato de 1990.

Surge, pues, como conclusión que el nuevo contexto político y económico moldea el reciente proceso de integración —el Mercosur en particular— a la vez que se ve reforzado por los nuevos acuerdos. En el caso particular del Mercosur, la impronta de los nuevos tiempos queda patentizada al menos en tres aspectos que desarrollaremos luego:

- El proceso es «politically driven» (políticamente conducido) en su gestión e implementación, y sólo así pueden entenderse los brevísimos plazos transcurridos entre la firma del tratado de Asunción (1991) y la puesta en marcha de la unión aduanera (1995).
- Se trata de un regionalismo abierto, a diferencia del proceso integrador anterior (ALADI) que fue netamente de cierre de las economías vis a vis terceros países.
- Existe un gran pragmatismo y una fuerte aversión a la creación de estructuras burocráticas.

## 2. Particularidades del Mercado Común del Sur (Mercosur - MS)

### 2.1. *Multilateralismo, regionalismo y regionalismo abierto*

A partir de la Segunda Guerra Mundial se observó un desarrollo muy significativo de los acuerdos de integración regional. Entre 1947 y 1994 se notificaron en el GATT 108 acuerdos regionales. La participación del comercio intrarregional en el comercio mundial de mercancías aumentó del 33% en 1984 a 50% en 1993. Este aumento, sin embargo, se debió principalmente a la Unión Europea cuyo comercio intrabloque pasó de 42 a 70% de su comercio total durante el período analizado.

Sin embargo, el grado de integración económica alcanzado entre las partes en los acuerdos varía ampliamente. La mayor parte de los 108 acuerdos regionales mencionados se refieren a zonas de libre comercio, y el número de acuerdos de unión aduanera es pequeño. Entre estos últimos se destacan la Unión Europea, CARICOM y MERCOSUR.

Entre los acuerdos de integración, la variedad de productos abarcados y la profundidad de la liberación en términos de aranceles y de medidas no arancelarias varía considerablemente. En lo que respecta a los productos abarcados, casi todos los acuerdos incluyen productos industriales, en tanto que la mayoría excluye a los productos agropecuarios y agroindustriales esta última situación se explica por las políticas comerciales restrictivas que mantiene la mayoría de los gobiernos en este sector a causa de la existencia de políticas de subsidios a la producción agrícola y agroindustrial.

El MERCOSUR constituye una excepción porque en cuatro años, período de transición entre la firma del Tratado de Asunción (1991) y la puesta en vigencia de la Unión Aduanera, aunque incompleta (1995), liberalizó casi totalmente el comercio de productos agropecuarios y agroindustriales, al mismo tiempo que estableció niveles de aranceles externos comunes (entre 0 y 200/o) que

permitían la fácil entrada de productos de otros países y regiones. Es decir, se aseguró el libre comercio intrarregional en el marco de una apertura generalizada al resto del mundo (el arancel medio de extrazona para productos elaborados bajó del 25% en 1990 al 12% en 1995). Este es un fenómeno que se registra por primera vez. La Unión Europea si bien liberalizó totalmente al comercio intrazona, estableció condiciones para los productos agropecuarios que limitaron sustancialmente el acceso a su mercado.

El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) ni siquiera ha podido acordar la liberalización del comercio de productos agropecuarios y agroindustriales en la región; se rige por medio de tres acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y Canadá, entre Estados Unidos y México y entre Canadá y México.

El 1.º de enero de 1995 comenzó a regir el Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR. La Unión Aduanera mantiene todavía alrededor de 250 posiciones arancelarias como excepciones al AEC, totalizando 929 para casi 10.000 posiciones arancelarias. Las excepciones al AEC correspondientes a productos agropecuarios y agroindustriales alcanzan sólo a 72, y de ellas 55 son ascendentes. Ello quiere decir que el arancel cobrado es menor que el AEC. Sólo 17 productos agropecuarios tienen temporalmente un arancel mayor que el AEC.

Con respecto al comercio intrazona, también en MERCOSUR se estableció un plazo de cuatro y cinco años para algunos productos que estaban en Lista de Excepciones o que se les aplicó la Cláusula de Salvaguardia durante el período de transición. La cantidad de posiciones afectadas varía desde 45 en Brasil a alrededor de 1.000 en Uruguay. Sin embargo, los productos agropecuarios afectados por el régimen de adecuación alcanza a sólo 2%, 8%, 18 y 10% del total de posiciones arancelarias registradas en el Régimen de Adecuación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, respectivamente. Todo esto permite observar el grado de apertura y el nivel de liberalización del comercio agrícola alcanzado en MERCOSUR y que los inscribe como un caso muy especial en la historia de los Acuerdos Regionales para el caso de la agricultura y la agroindustria.

Por definición, las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras dismantelan los aranceles aplicables a todo el comercio entre los miembros, o a una parte sustancial del mismo. Si bien este objetivo aún no ha sido logrado en el sistema multilateral de comercio, la incidencia de los aranceles en el comercio mundial ha disminuido considerablemente a partir de las sucesivas rondas del GATT. La liberalización autónoma, que en gran parte ha sido consolidada en la Ronda Uruguay, en los últimos años ha hecho perder la importancia que tenía esos obstáculos.

La importancia decreciente de los aranceles como obstáculos al comercio ha desplazado la atención hacia otros instrumentos de política comercial. Cabe citar entre éstos a las medidas no arancelarias, que suelen no ser administradas en forma preferencial, y a las políticas nacionales (tales como subsidios), que en general no pueden ser administradas en forma preferencial.

Al respecto, la mayor contribución de la acción institucional del Mercosur a la liberalización del comercio regional, se refiere a la armonización de políticas y al desmantelamiento, no arancelarias, así como también a la decisión de comprender a la totalidad del universo arancelario en el proceso de integración.

Hay pocos acuerdos de integración regional que abarcan el comercio de productos agropecuarios. La inclusión del sector agropecuario, sin ningún tipo de discriminación salvo pocas excepciones transitorias y de corto plazo, es otro rasgo destacado del Mercosur, incluso en la extensión de preferencias arancelarias para productos agropecuarios en acuerdos de complementación económica con los demás países de ALADI, en estos casos sí con mayores dificultades para minimizar la temporalidad de las excepciones que introducen los países que se asocian con el Mercosur en una zona de libre comercio.

En una medida mucho mayor de la que a menudo se reconoce, las iniciativas de integración regionales y multilaterales se complementan entre sí. Aceptando niveles más altos de obligaciones (que en los acuerdos multilaterales), en algunas zonas los miembros de



acuerdos regionales han ido más lejos en el plano plurilateral de lo que era posible en el plano multilateral. Además, medidas adoptadas anteriormente en determinados acuerdos de integración regional contribuyeron a establecer las bases para los progresos realizados en la Ronda Uruguay.

A la inversa, la OMC ha ido más lejos en otras materias, complementando el proceso de liberalización regional y extendiendo esas disciplinas a todos los interlocutores comerciales sobre una base mundial. Los países integrantes de acuerdos de integración regional, tales como el Mercosur, al convertirse en miembros de la OMC se han asegurado la adopción de un conjunto de medidas y procedimientos, que son aplicables a sus relaciones comerciales y económicas, incluso en sus relaciones mutuas.

## *2.2. Atipicidad de la organización institucional*

También el MS presenta particularidades desde el punto de vista de su organización institucional que están vinculadas al pragmatismo político imperante en los países miembros y a la fuerte aversión por la recreación de instancias públicas burocráticas.

Seguramente a los ojos de cualquier europeo medianamente informado sobre los tiempos y mecanismos institucionales de la Unión Europea, resultará inentendible que el MS carezca por completo de una burocracia específica para manejar la pesada carga administrativa de la «supranacionalidad», o que el proceso de constitución de la Unión Aduanera del MS haya tomado tan sólo 4-5 años.

Pero al menos hasta el momento todas las actividades son desarrolladas por mecanismos que si bien fueron previstos en los Tratados firmados oportunamente, son integrados por funcionarios de las reparticiones involucradas (Cancillería, Comercio Exterior, Agricultura, etc.); y los tiempos teóricos de las negociaciones han estado siempre subordinados a las necesidades políticas de los países por avanzar en el proceso integrador.

No pretendemos con ello señalar que no existen problemas o resistencias al cambio y a la implementación de lo ya acordado, pues, como veremos más adelante, existen multitud de ellos, pero sí se trata de un rasgo distintivo del MS.

La estructura institucional del MS incluye los siguientes estamentos:

- \* la Reunión de presidentes, como máxima instancia decisoria;
- \* el Consejo del Mercado Común, formado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía/Hacienda, con atribuciones jurídicas tales como la firma de tratados internacionales;
- \* el Grupo Mercado Común que actúa como brazo ejecutivo del anterior a través de los respectivos Secretarios de Estado, dando seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, constituyendo Grupos de Trabajo específicos, desarrollando las negociaciones comerciales con terceros países, etc.;
- \* la Comisión de Comercio, integrada por ocho miembros (un titular y un alterno por cada uno de los países miembros), que cumple un papel fundamental en la resolución de diferendos al actuar como instancia previa a los mecanismos de arbitraje previstos por el PROTOCOLO DE BRASILIA. Prueba de la «voluntad de acuerdo» es que la Comisión lleva resueltos cerca del 80% de los reclamos recibidos, y que nunca se ha recurrido a la solución de controversias;
- \* para los temas estrictamente agropecuarios y alimentarios se ha creado un Subgrupo de Trabajo Agrícola, que realiza el seguimiento de los temas sectoriales, ha creado su propia organización de grupos técnicos, promueve la armonización de políticas sectoriales y de normas técnicas y sanitarias, etc.

### **3. Logros del Mercosur Agroalimentario**

#### **3.1. Evolución del intercambio comercial**

En 1995 las exportaciones argentinas totalizaron 20.963 millones de dólares, con un incremento del 32% con relación a 1994.

Este valor de exportaciones permitió alcanzar un superávit superior a 840 millones de dólares, cifra muy significativa si se tiene en cuenta el déficit de 5.751 millones de dólares que registró el balance comercial de 1994.

Brasil fue el principal destino de las exportaciones, con el 26% del total exportado y más del 80% de las ventas al Mercosur.

En 1991 las exportaciones argentinas a Brasil representaban sólo el 12%. Entre 1990 y 1994 el comercio total entre Argentina y Brasil pasó de 2.000 a 9.000 millones de dólares (más de 11.000 millones de dólares con Mercosur).

Si bien se constata un aumento significativo de las exportaciones argentinas con destino a Brasil, las tres cuartas partes restantes de las exportaciones registran destinos bastantes diversificados.

Considerando el total del Mercosur más Chile, la concentración regional de las exportaciones argentinas alcanza un porcentaje de 36%.

El cuadro (2) muestra la evolución del saldo de la balanza comercial de productos de origen agropecuario (primarios y manufacturados) según el intercambio producido entre 1992 y 1995 con Mercosur, Nafta, Unión Europea (UE) y Resto del Mundo. Se destaca el superávit comercial que genera el sector agrícola y agroindustrial de Argentina tanto en su comercio total como con cada una de las regiones consideradas. Los valores del Nafta se mantienen relativamente constantes durante el período, mientras que UE y Resto del Mundo registran incrementos significativos en 1995. La evolución del superávit comercial con el Mercosur muestra el incremento más importante (2591%). Por su parte en 1995, con relación al año anterior, se destaca la evolución del superávit con resto del mundo (56%).

**Cuadro 2. Evolución del saldo de la balanza comercial argentina según intercambio regional de productos de origen agropecuario**

Regiones	1992 mill US\$	1993 mill US\$	1994 mill US\$	1995 mill US\$	95/92 %	95/94 %
Mercosur	547	864	1.332	1.962	259	47
Nafta	673	649	667	706	5	6
Unión Europea	2.922	2.843	2.991	3.410	17	14
Resto del mundo	2.878	2.502	2.928	4.565	59	56
Total	7.020	6.858	7.918	10.643	52	34

Fuente: DNMA / SAPYA en base a CEI

En el cuadro (3) se incluye en detalle el balance comercial con el Mercosur, discriminado por grandes secciones de productos.

En el período 1990-95 las exportaciones argentinas al Mercosur registraron un aumento superior a 260%, correspondiendo un incremento de 134% para productos primarios y de 227% para manufacturas de origen agropecuario (cuadro 3).

**Cuadro 3. Evolución de las exportaciones argentinas al Mercosur**

Exportaciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	96/90%	96/95%
Millones de dólares									
Total	1.832	1.978	2.327	3.684	4.740	6.668	7.907	332	19
Productos primarios	588	623	772	916	1.121	1.378	1.539	162	12
Manuf. origen agropec.	366	403	360	510	858	1.198	1.320	261	10
Los demás	878	952	1.195	2.258	2.761	4.092	5.048	475	23

Fuente: DNMA - SAGPYA en base a información de INDEC.

En 1996 el 30% del total de exportaciones de productos primarios se destinaron al Mercosur, mientras que el mismo destino concentró 16% del total de MOA (cuadro 4).

**Exportaciones argentinas por grandes rubros y por destino -1992 a 1996**  
**En millones de U\$S y participación en el total**

	1992				1996			
	Al mundo		Al Mercosur		Al mundo		Al Mercosur	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %	Valor	Part. %
Productos Primarios (PP)	3.500	29,2	772	33,2	5.810	24,4	1.539	19,5
Manuf. Origen Agrop. (MOA)	4.829	40,3	360	15,5	8.426	34,4	1.320	16,7
PP + MOA	8.329	69,5	1.132	48,7	14.236	59,9	2.859	36,2
Manuf. Origen Ind. (MOI)	2.823	23,6	906	38,9	6.456	27,2	3.502	44,3
Combustible y Energía	1.082	9,0	289	12,4	3.082	12,9	1.546	19,5
Total	11.978	100	2.327	100	23.774	100	7.906	100

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Entre 1994 y 1995 las importaciones totales de Brasil pasaron de 28 mil millones de dólares a cerca de 50 mil millones, lo que significa un incremento superior al 70% en sólo dos años.

Tal proceso registró su mayor impulso a mediados de 1994 con la puesta en marcha de la tercera etapa del programa de estabilización monetaria («Plan Real»).

Con relación al origen regional de las importancias brasileñas, el principal proveedor es Nafta (25%), siguiéndole la Unión Europea (24%). El tercer mercado de origen es Argentina con más del 11 % de participación, superando a mercados de la relevancia de Japón y China, que juntos no superan el 10% de las importaciones totales de Brasil. Cabe recordar que en 1991 la participación de Argentina en ese mercado no superaba el 7%.

Se estima que para el año 2000 (bajo el supuesto de un escenario de crecimiento económico moderado, con tasas del orden del 4/o) las importaciones brasileñas alcanzarían a 85 mil millones de dólares. Argentina con una participación de sólo el 15% podría duplicar las exportaciones de 1995.

En 1996 Brasil alcanzaría un déficit de balanza comercial próximo a U\$S 5.000 millones. En 1995 el déficit había totalizado U\$S

1.500 millones. El gobierno brasileño estima que a partir del segundo semestre de 1997 podría producirse un cambio de tendencia en el saldo de la balanza comercial de ese país, por efecto de los nuevos programas de estímulo y financiamiento a exportaciones y la eliminación de impuestos que gravaban el comercio exterior.

La participación de Brasil sobre el total exportado por Argentina al Mercosur en 1995 alcanzó 91% en productos primarios y 78% en MOA.

El valor de las exportaciones argentinas de productos de origen agropecuario (primarios y manufacturas) a Brasil superó los 2.240 millones de dólares en 1995.

Observando en 1995 la estructura de las exportaciones nacionales por grandes rubros, los productos primarios (24%) y las manufacturas de origen agropecuario (17%) alcanzaron en conjunto una participación del 41% en el total exportado a Brasil, con tasas de crecimiento con relación a 1994 del 25% y 49% respectivamente.

Tal evolución evidencia un marcado proceso de incorporación de valor agregado y aumento de participación de productos elaborados en las exportaciones de alimentos argentinos a Brasil.

El cuadro (5) destaca el elevado «grado de inserción» en el mercado brasileño de la mayoría de las exportaciones argentinas de productos agrícolas primarios y MOA. Esto se constata tanto en el porcentaje de participación sobre el total de importancia de Brasil para cada producto como en el posicionamiento de Argentina como proveedor en cada caso.

**Cuadro 5. Grado de inserción de las exportaciones argentinas en Brasil. Productos primarios y manufacturados de origen agropecuario. Año 1995**

<b>Exportaciones argentinas de productos primarios y manufacturados de origen agropecuario</b>	<b>Participación % en importaciones de Brasil</b>	<b>Posición como proveedor</b>
<b>Casos de inserción alta en el mercado brasileño</b>		
Prep. a base de cereales, harinas, etc.	62	1.º
Carnes y despojos comestibles	54	1.º
Cereales y prod. de la ind. molinera	53	1.º
Prod. hortícolas y legumbres	51	1.º
Pieles y cueros	48	1.º
Grasas y aceites animales y vegetales	44	1.º
Prep. de legumbres, hortalizas y frutas	43	1.º
Frutos comestibles y cortezas de citrus	39	1.º
Productos lácteos	35	1.º
<b>Casos de inserción media en el mercado brasileño</b>		
Pescados y crustáceos	32	2.º
Cacao y sus preparados	31	2.º
Café, té, yerba mate y especias	26	1.º
Azúcares y artículos de confitería	22	2.º
Algodón	19	2.º
Prep. de carne, pescado y crustáceos	13	4.º
<b>Casos de inserción baja en el mercado brasileño</b>		
Semillas y prod. oleaginosos	9	3.º
Tabaco y prod. sucedaneos	9	5.º
Preparaciones alimenticias diversas	9	3.º
Lana y pelo fino	8	3.º
Animales vivos	6	4.º
Otros prod. de origen animal	3	7.º
Bebidas alcohólicas y vinagre	1	9.º

En el cuadro (6) se analiza el «grado de dependencia» de las exportaciones argentinas de productos de origen agropecuario con respecto al mercado brasileño. A tal efecto se consideran como indicadores la participación relativa de Brasil en el total de exportaciones argentinas de tales productos y la evolución de las exportaciones entre los años 1994 y 1995, tanto a Brasil como al resto del mundo.

**Cuadro 6. Grado de dependencia de las exportaciones argentinas a Brasil. Productos primarios y manufacturados de origen agropecuario. Año 1995**

<b>Exportaciones argentinas de productos primarios y manufacturados de origen agropecuario</b>	<b>Participación % exp. a Brasil de exp. Totales</b>	<b>Variación % de las exp. a Brasil (94/95)</b>	<b>Variación % de las exp. al resto del mundo (94/95)</b>
<b>Casos de dependencia alta</b>			
Productos lácteos	74	108	89
Frutas secas	61	-12	-13
Productos de la molinería	59	0	3
Hortalizas y legumbres	52	127	31
Cereales	48	27	40
<b>Casos de dependencia media</b>			
Frutas	33	146	71
Animales vivos	27	273	91
Pescados y mariscos	26	61	48
Bebidas alcohólicas y vinagre	25	530	97
Prep. de hort., legumb y frutas	23	64	100
<b>Casos de dependencia baja</b>			
Azúcar y art. de confitería	16	257	106
Café, té, y. mate y especias	16	176	10
Fibra de algodón	15	-28	145
Tabaco	10	231	14
Carnes	10	68	34
Pieles y cueros	10	5	23
Otros prod. de origen animal	6	-14	-6
Grasas y aceites	6	-17	37

*Fuente:* DNMA - SAPYA en base a información de INDEC.

En base a este último indicador, podría afirmarse en algunos casos que una tasa de crecimiento al resto del mundo superior a la correspondiente a Brasil atenúa la situación de «dependencia» cuando la participación del mercado brasileño resulta elevada. Por el contrario, la conjunción de tasas de crecimiento y participación elevada acentúa la situación de «dependencia».

A partir de los indicadores utilizados se realizaron tres agrupaciones de productos, correspondientes a los casos de dependencia «alta», «media» y «baja».



El cuadro (7), en términos similares que el anterior, analiza el «grado de dependencia» al mercado brasileño en base al valor acumulado de las exportaciones correspondientes al período enero-septiembre de 1996. En comparación con la situación observada en 1995 se destacan los siguientes indicadores:

- En los «casos de dependencia alta» se mantiene en 1996, con diferencias poco significativas, la mayoría de los productos identificados el año anterior, con la excepción de cereales. Estos últimos, con una participación de Brasil que se reduce de 48% a 35% y tasa de crecimiento de las exportaciones que favorece claramente a los destinos extra regionales con relación al mercado brasileño, se ubican en 1996 entre los «casos de dependencia media». En los productos que permanecen en «dependencia alta» se observa que, en general, las tasas de crecimiento al resto del mundo resultan superiores a las correspondientes a Brasil, por lo que podría considerarse atenuada la situación de dependencia elevada con relación a ese mercado.
- El segundo caso a destacar lo constituye la fibra de algodón, producto que pasa de «dependencia baja» en 1995 a «dependencia media» en 1996, con un aumento de participación del mercado brasileño de 15% a 30% y una tasa de crecimiento a ese mercado de 28% en 1995 y +154% en el acumulado enero - setiembre de 1996.
- Finalmente se destaca la situación de animales vivos y bebidas alcohólicas, cuyas participaciones se reducen, respectivamente, de 27% a 10% y de 25% a 7%, mostrando ambos casos una caída significativa que minimiza su situación de dependencia con relación a Brasil. Esto evidencia también una pérdida de mercado que, en el caso de bebidas alcohólicas fundamentalmente, se estima importante.

**Cuadro 7. Grado de dependencia de las exportaciones argentinas a Brasil. Productos primarios y manufacturados de origen agropecuario. Enero/septiembre de 1996**

<b>Exportaciones argentinas de productos primarios y manufacturados de origen agropecuario</b>	<b>Participación % exp. a Brasil de exp. Totales</b>	<b>Variación % de las exp. a Brasil 9 meses (94/95)</b>	<b>Variación % de las exp. al resto del mundo 9 meses (96/95) (94/95)</b>
<b>Casos de dependencia alta</b>			
Productos lácteos	73	17	26
Productos de la molinería	60	66	64
Hortalizas y legumbres	54	-13	-7
Frutas secas	50	29	34
<b>Casos de dependencia media</b>			
Cereales	35	-4	25
Pescados y mariscos	32	13	-5
Fibra de algodón	30	154	7
Frutas	28	18	16
Prep. hort., legumb. y frutas	21	42	40
<b>Casos de dependencia baja</b>			
Café, té, y. mate y especias	16	176	10
Azúcar y art. de confitería	15	257	106
Animales vivos	10	-87	-62
Tabaco	9	-28	145
Carnes	9	231	14
Pieles y cueros	9	68	34
Bebidas alcohólicas y vinagre	7	5	23
Otros prod. de origen animal	5	-14	-6
Grasas y aceites	4	-17	37

*Fuente:* DNMA - SAPYA en base a información de INDEC.

Con relación a las importaciones procedentes del Mercosur en el año 1995 (cuadro 8), se destacan entre las principales los «productos alimenticios» con un valor de U\$S 227 millones, 'b' 1 si bien con una caída de 3% con relación al año anterior, y «productos vegetales» con U\$S 134 millones y un incremento de 36% con relación a 1994.

**Cuadro 8. Importaciones de intrazona - principales secciones**

<b>Productos (Año 1995)</b>	<b>Mercosur</b>		<b>Brasil</b>		<b>Paraguay</b>		<b>Uruguay</b>	
	Mill. \$ 95/94%		Mill. \$ 95/94%		Mill. \$ 95/94%		Mill. \$ 95/94%	
Animales vivos y productos animales	72	-37	56	-32	1	-38	15	-49
Productos vegetales	134	36	123	35	2	-29	9	107
Grasas y aceites	13	97	12	124	1	-66	0	0
Productos alimenticios	227	-3	207	-5	7	16	13	20
Pieles, cueros y manufac.	7	1	2	-5	0	0	5	7

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos del INDEC.

### 3.2. Las «asignaturas pendientes»

Regímenes sectoriales:

Los sectores automotor, azucarero y textil se encuentran comprendidos en una programación tendente a proponer, en cada caso, un régimen común antes del año 2000.

En relación al azúcar, pese a las labores desarrolladas por la Comisión específica no se ha llegado hasta el momento a una línea clara de solución que, al menos conceptualmente, satisfaga las expectativas de las partes. Al respecto, en diciembre del 96 la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 16/96 instruyó al Grupo Ad Hoc Azucarero para que presente con plazo máximo al 31 de marzo del corriente año, una propuesta que deberá comprender la «liberalización gradual del comercio intraMercosur para los productos del sector azucarero» y «la neutralización de las distorsiones que pudieran resultar de asimetrías entre las políticas nacionales para el sector».

En este sector Brasil tiene en vigencia un sistema productivo y de comercialización en que la caña de azúcar es insumo principal del alcohol combustible, el que conjuntamente con el resto de los combustibles líquidos participa de ese sistema en el que subsidios y precios administrados distorsionan por completo el funcionamiento del mercado e imposibilitan su apertura al ámbito intra

MCS. Brasil ha adelantado su intención de proponer la simple apertura del sector en las condiciones institucionales actuales del mercado. Esto ha sido rechazado terminantemente por Argentina, Paraguay y Uruguay.

#### Obstáculos al comercio:

Entre las trabas a la circulación de bienes destacan las arancelarias —el Régimen de Adecuación— y las Restricciones No Arancelarias (RNA). No obstante disponer de un cronograma de disminución (concluiría definitivamente en 1999), el Régimen de Adecuación ha sido sistemáticamente alterado por Paraguay, corriéndose el riesgo de que tal actitud continúe repitiéndose o sea imitada. Como en otras áreas de decisión del MCS no se alcanzaron acuerdos previos acerca del sentido y magnitud de este Régimen, encontrándose incluidos productos de variada condición y con importantes diferencias cuantitativas entre listas nacionales.

La RNA ha sido —y continúa siendo— fuente de permanente controversia y, su efecto más pernicioso, de desconfianza hacia las instituciones del MCS. En este plano Brasil constituye claramente el centro de generación y mantenimiento de restricciones que empañan las relaciones intra MCS. Sea por cuestiones fundadas o por la directa defensa de intereses sectoriales, la reticencia a la eliminación y la manipulación en la interpretación de la letra de normativa de variada índole temática y jurisdiccional, derivan en permanentes trabas al ingreso de bienes a ese país y su natural corolario en reclamo de los sectores económicos nacionales, cuando no en su desánimo.

La pretensión de clasificar como «Medida» toda norma nacional sanitaria (vinculada con lo humano, lo vegetal y lo animal) o toda norma ambiental y, en consecuencia, sacarla del mandato de necesaria armonización o eliminación, así como la reactivación del mecanismo administrativo de las Guías de Importación o del pago al contado selectivo de importaciones, se aprecian como maniobras recurrentes y exitosas de protección del mercado interno brasileño.

## Armonización normativa:

Las propias instituciones del MCS vienen desarrollando una importante labor de armonización de normas a través de reglamentos técnicos, sanitarios, comerciales y administrativos, lo que provee, a largo plazo, de la infraestructura normativa necesaria para la irrestricta apertura mutua del mercado común.

Sin embargo ha sido advertido, especialmente a partir de la experiencia europea, que los reglamentos técnicos podrían llegar a constituir una interminable tarea, por cuanto son muy numerosos los temas y aspectos que pueden regularse de las actividades económicas.

Aún más: en el ámbito de armonización se ha trabajado con un exceso de sentido reglamentarista, abarcando incluso temas que podrían restringirse al mutuo acuerdo entre los sectores privados, como por ejemplo tamaño de envases. De hecho se está manifestando una incipiente posición tendente a limitar los reglamentos a temas imprescindibles.

En este sentido, las tendencias del mercado internacional muestran que el Reconocimiento Mutuo, la Evaluación de la Conformidad e, incluso, la Certificación de Calidad ganan en Normalización permanente. En la actualidad son voluntarias, pero no puede dudarse que en el futuro serán obligatorias. Constituyen todas cuestiones temáticas no acometidas aún por el MCS y, especialmente por la actividad productiva Argentina, pero que deberán serlo a breve plazo.

Pese a lo expuesto, la principal falencia del MCS en este campo es la constituida por la falta de incorporación de la normativa común en las legislaciones nacionales; la notoria morosidad para hacerlo ha contribuido al mantenimiento de obstáculos a la circulación de bienes y a generar la desconfianza consecuente. Un ejemplo de esto lo constituye el «Código Vitivinícola del MERCOSUR» el que ha sido homologado por las autoridades argentinas, mientras que Brasil ha anunciado que tal proceso le requerirá 2 años.

## Armonización de políticas:

La armonización de aspectos fiscales, impositivos y de financiamiento no ha avanzado acompasadamente con la de normas y reglamentos posibilitando el sostenimiento de situaciones desparejas en competitividad comercial e incertidumbre en la orientación de inversiones.

Incluso las tareas de armonización en los ámbitos de «Defensa de la competencia» y «Defensa del consumidor», no completadas, son percibidas por los agentes económicos más como esfuerzos por mantener las limitaciones a la circulación de bienes, que como efectivos trabajos de compatibilización en áreas de indudable proyección en el mercado internacional. Más aún cuando se advierte que los propios gobiernos son renuentes al tratamiento de temas sensibles, como es el caso de Brasil con el de Subsidios en el ámbito de «Defensa de la Competencia».

Si son numerosos los temas pendientes para la efectividad vigencia del mercado ampliado (la ZLC intra) son igualmente importantes los que contribuirían a consolidar un mercado único, en el sentido de plantear igualdad de condiciones y de oportunidades a todos sus agentes y desde esa base un bloque homogéneo frente al concierto internacional. En este plano destacan los instrumentos de política comercial y la armonización de políticas sectoriales.

Instrumentos de política comercial como los regímenes para el tratamiento de Prácticas Desleales o de Salvaguardias, así como un Código Aduanero común, son tareas por concluir comunitariamente que contribuirían al objetivo citado.

En la armonización sectorial se encuentra más directamente implicado el sector agroalimentario: hasta la fecha no han sido acordadas cuestiones básicas tales como la política de precios mínimos, de stocks públicos, de condiciones de financiamiento especiales y de tratamientos fiscales de privilegio que provocan sensibles desigualdades entre productores de distintos países del MCS.

En el caso significativo de Brasil se mantienen instrumentos de política como los citados precios mínimos, stocks públicos, contra-

tos de compra por el gobierno, financiamiento preferencial a exportaciones y pago al contado selectivo para importaciones.

### 3.3. *La relación externa*

A partir de 1995 el MCS inicia una etapa de relacionamiento externo planteando una apertura progresiva hacia la conformación de una ZLC de amplia cobertura geográfica. Las negociaciones formalizan la intención de conformar tal figura con Chile, Bolivia, el Grupo Andino, México y el ALCA, quedando planteada además una progresiva «liberalización del comercio» con la UE.

Durante 1996 se firman los respectivos acuerdos con Chile y con Bolivia, en un marco que, de modo progresivo, lleva a 10 años la desgravación total del 80% del comercio recíproco actual y a 18 años el 100%, sin excepción alguna a la ZLC, con tratamiento específico de orden regional a ciertas materias primas importantes para nuestras exportaciones y con propuestas de «compatibilización» de la normativa no arancelaria y de armonización en las disciplinas comerciales (controversias, salvaguardias, aduanas, prácticas desleales, subsidios, etc.).

La índole de las ZLC's implica que se concretará una apertura irrestricta entre los signatarios quedando preservada la estructura arancelaria y la normativa por la que cada parte regula sus relaciones económicas con terceros mercados. En otros términos: el MCS pone a disposición su mercado interno (y la contraparte el suyo) salvaguardando el modo como cada parte se relaciona con el resto del mundo.

En caso de continuarse el proceso de apertura del bloque se llegaría a conformar una ZLC sucesivamente sudamericana, americana y luego conjunta con Europa, en cuyo interior se practicaría un comercio sin barreras arancelarias. Estos últimos escenarios se verificarían plenamente alrededor del 2020 en un marco de liberalización mundial del comercio en general y de productos de origen agropecuario en particular.

### 3.4. *Resumiendo, y a modo de conclusión, podemos decir lo siguiente:*

- \* se ha consolidado una drástica reducción de los aranceles intra y extrazona; hay mucho mayor homogeneidad de las políticas macroeconómicas (pensar simplemente que hace tan solo 5 años la frecuencia de devaluaciones unilaterales era menos que mensual...); se han armonizado cantidad de procedimientos aduaneros y normas sanitarias y de calidad; etc. etc.; permitiendo que el comercio intrazona se asemeje fuertemente a lo que es el tránsito entre provincias de un mismo Estado nacional;
- \* el crecimiento del comercio agroalimentario ha sido muy fuerte y se ha producido una importante especialización productiva, observándose que varios de los subsectores más dinámicos son aquellos de neta integración MS. Los casos del trigo argentino; arroz, lácteos y frutas templadas de Argentina y Uruguay a Brasil son algunos de los casos más evidentes;
- \* finalmente, el éxito del MS también puede evaluarse a partir de las expansiones ya concretadas de su «zona de libre comercio» (Chile y Bolivia), y del interés de varios países y/o grupos de ellos por estar vinculados a la Unión Aduanera (negociaciones con Perú, Pacto Andino, ALCA, U. Europea, etc.).

## 4. **El comercio agroalimentario entre Mercosur y la Unión Europea**

Durante el período 1990/1996 la participación del MERCOSUR en las importaciones de la Unión Europea se redujo, situación que contrastó notablemente con lo sucedido con otros países en desarrollo, como es el caso de algunas de los de la Cuenca del Mediterráneo, el ex bloque socialista europeo y especialmente China y el resto de los países en desarrollo de Asia del Este.

Si se consideran algunos socios comerciales de significación, se observa que para los países cuya estructura sectorial de exportacio-



nes a UE es relativamente similar a la de la Argentina (tales como Australia, Nueva Zelanda, Chile, México, y los exportadores de alimentos y/o materias primas no periféricos de la UE) la pérdida de participación en dicho mercado no parece ser una circunstancia puntual de la Argentina el MERCOSUR, sino que, por el contrario, en las actuales condiciones esta característica parece tender a consolidarse.

Durante décadas la Unión Europea mantuvo constantes déficits comerciales con los países del MERCOSUR, lo cual fue un argumento político útil a la hora de responder a las demandas de que se abriera más su mercado a las exportaciones de los países en desarrollo, particularmente los de Sudamérica. En los últimos años esta situación ha cambiado radicalmente: en un marco de crecimiento sostenido del comercio, las importaciones de los países del MERCOSUR desde la UE crecieron fuertemente, mientras que sus exportaciones lo hicieron en una tasa levemente positiva. Después de décadas de intercambio superavitario para los países del MERCOSUR, en 1994 el saldo fue levemente positivo y en 1995 el signo de la balanza bilateral se revirtió. Y lo que es más importante aún: la Argentina y el MERCOSUR no sólo han perdido participación en las importaciones de extrazona de la UE, sino que sus ventas a la UE se han concentrado aún más en alimentos, materias primas y (en menor medida) en manufacturas basadas en recursos naturales, en detrimento de la ya exigua participación del MERCOSUR en los mercados más dinámicos de las importaciones comunitarias.

El volumen de comercio con Europa revela de un modo muy gráfico el gran cambio de actitud y apertura de los países del Mercosur.

Este último amplió de un modo excepcional sus compras. Sin embargo, se enfrenta a una actitud de restricción por parte de la Unión Europea que persiste en sus políticas altamente discriminatorias. El caso extremo se da con Argentina, que entre 1990 y 1996 aumentó sus exportaciones a ese bloque en menos del 20% mientras que multiplicó sus importaciones de ese origen por un factor cercano a 6. De ese modo, se ha pasado de un superávit de 2.600

millones de dólares en favor del país sudamericano a un déficit de 1.500 millones. A pesar de este elevado déficit sobre un volumen de intercambio relativamente pequeño (exportaciones por 4.600 millones), las ventas de productos agroalimentarios encuentran todo tipo de restricciones.

En los dos últimos cuadros, se puede observar que, entre 1990 y 1995 (últimos datos disponibles), mientras que el conjunto de los países del Mercosur aumentó sus importaciones desde la UE a una tasa media anual algo superior a la del total de sus importaciones —e igual a las importaciones desde el propio Mercosur, lo que también implica que la creación de ese bloque, en 1991, no fue distorsivo a favor del comercio entre sus miembros—, sus exportaciones hacia la UE crecieron a una tasa inferior al tercio de su tasa de crecimiento para el total de sus exportaciones.

#### Comercio de bienes entre Mercosur y la UE

Export. a la UE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
MERCOSUR	14.735	14.787	15.133	14.399	16.964	18.101	(a)17.921
Argentina	3.823	4.008	3.779	3.686	4.182	4.620	4.563
Brasil	10.183	10.152	10.774	10.190	12.202	12.912	12.836
Paraguay	353	280	220	230	245	207	n/d
Uruguay	376	347	360	293	336	363	n/d
Import. de la UE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
MERCOSUR	6.972	7.488	9.215	10.945	16.935	20.927	(a)21.935
Argentina	1.198	1.980	3.795	4.305	6.962	6.110	6.902
Brasil	5.367	5.052	4.925	6.066	9.180	13.898	14.088
Paraguay	180	203	194	189	277	397	n/d
Uruguay	227	253	301	385	516	522	n/d

(a) Estimación.

**Importaciones de bienes del Mercosur**  
(En miles de millones de dólares US)

<b>Origen</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>Crecimiento medio anual %</b>
Mundo	29	34	39	49	60	78	22
EE.UU.	6	7	9	11	14	16	23
UE	7	8	9	11	16	21	25
Mercosur	4	5	7	9	12	13	25
Resto Am. Lat	5	5	6	7	8	11	20
Resto Mundo	8	8	8	10	10	16	15

**Exportaciones de bienes del Mercosur**  
(En miles de millones de dólares US)

<b>Destino</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>Crecimiento medio anual %</b>
Mundo	47	46	50	54	62	69	10
EE.UU.	10	8	9	10	10	11	3
UE	15	15	16	15	17	18	5
Mercosur	4	5	7	10	11	13	32
Resto Am. Lat.	4	5	6	6	7	7	17
Resto Mundo	14	13	12	14	17	20	9

**Argentina: destino de las exportaciones 1991 y 1996**  
(En millones de dólares US y en %)

	<b>1991</b>		<b>1996</b>		<b>Variación %</b>
	<b>Valor</b>	<b>%</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>	
Mercosur	1.978	16,5	7.906	33,3	299,7
Nafta	1.517	12,6	2.322	9,8	53,1
Unión Europea	3.956	33,0	4.560	19,2	15,3
Resto del mundo	4.527	37,8	8.986	37,8	98,5
Total	11.978	100	23.774	100	98,5

**Argentina: orígenes de las importaciones 1991 y 1996**  
**(En millones de dólares US y en %)**

	1991		1996		Variación
	Valor	%	Valor	%	%
Mercosur	1.805	21,8	5.783	24,7	220
Nafta	2.073	25,0	5.531	23,3	167
Unión Europea	2.033	24,6	6.716	28,3	230
Resto del mundo	1.457	17,6	5.702	24,0	291
Total	7.368	100	23.732	100	222

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos de INDEC y CEI.

# Exportaciones argentinas a Brasil

En mill. US\$	Exportaciones argentinas totales	Exportaciones argentinas a Brasil				
		Totales	Productos primarios	Manufacturas		Manufacturas Sin Material Transporte
				Origen Agrop.	Combustibles	
1993	13.118	2.817	848	342	1.101	526
1994	15.839	3.655	1.016	631	1.366	642
1995	20.962	5.484	1.290	939	2.470	786
1996	23.811	6.614	1.440	1.027	2.860	1.286
% sobre total expo argent. (1996)		27,8%	6,0%	4,3%	12,0%	5,4%
						10,6%

Variaciones %	Exportaciones argentinas totales	Exportaciones argentinas a Brasil	Exportaciones argentinas a Brasil de Manufacturas sin Mat. Transporte
1994/1993	20,7%	29,7%	44,6%
1995/1994	32,3%	50,1%	74,2%
1996/1995	13,6%	20,6%	7,6%
Acum. 96/93	81,5%	134,8%	69,9%

Variación en mill. US\$	I	II	III	II/I	III/I
	Exportaciones argentinas totales	Exportaciones argentinas totales a Brasil	Exportaciones argentinas a Brasil de Manuf. sin Mat. Transporte	Aumento expó a Brasil/aumento expó argentinas totales (%)	Aumento expó. a Brasil de Manuf. sin Material de Trans./aumento expó. argentinas totales (%)
1994/1993	2.721	838	415	30,8%	15%
1995/1994	5.123	1.830	999	35,7%	20%
1996/1995	2.849	1.130	179	39,6%	6%
Acum. 96/93	10.693	3.797	1.593	35,5%	15%

Fuente: Carta Económica en base a INDEC.