



**Comité de las Organizaciones Profesionales
Agrarias de la Unión Europea**

WTO(04)07S1 - SM/MCC/AD/JM/mb

Bruselas, 26 de abril de 2004

Nota técnica sobre las discusiones UE/MERCOSUR

Parte I: Aspectos generales

Parte II: Principales productos concernidos

Parte I : Aspectos generales

i) Las integraciones regionales

La Unión europea y el Mercosur no han alcanzado aún el mismo estado de integración.

La Unión europea ha constituido ya un mercado único con la libre circulación de las mercancías y los capitales, una moneda única entre 12 países, una política común de la competencia, una política de seguridad sanitaria reforzada y una gran solidaridad financiera en materia de desarrollo regional.

El Mercosur aún no ha constituido un mercado único entre sus miembros: las economías nacionales muestran grandes asimetrías entre ellas; la libre circulación de los productos y la libertad de crear empresas no existe; las políticas y normas sanitarias difieren mucho de un país a otro.

ii) Potencialidades y competitividades

Todos los cuatro países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), a los cuales está asociado Chile, cultivan **productos agrícolas templados y tropicales**; allí las condiciones agroclimáticas son muy favorables (suelo, agua, altitud), a pesar de que existen fuertes disparidades regionales. Las **reservas de tierras productivas** son considerables (alrededor de 100 millones de hectáreas en Brasil). Los costes de producción son muy inferiores a los de la Unión europea, lo que viene explicado principalmente por los **bajos costes de mano de obra**. Brasil y Argentina disponen de una cadena agroalimentaria extremadamente **eficaz y bien desarrollada**.

Durante los últimos años, **Brasil y Argentina** han aumentado considerablemente su productividad, su producción y sus exportaciones. A título de ejemplo:

- El Mercosur es el **primer productor y exportador mundial** de soja. Brasil es el primer productor mundial de azúcar y de etanol carburante y el primer exportador mundial de azúcar, de soja, de carne de vacuno y de zumo de naranja concentrado. Aspira a posicionarse como el primer exportador mundial en el horizonte 2010 (según la OMC, es hoy el quinto productor a nivel mundial).
- **El salario mínimo mensual** en Brasil es de €75. Para el **pollo** entero, los precios a la exportación se sitúan en US\$ 0,6 en Brasil, en US\$ 1,1 en los Estados Unidos y en US\$ 1,3 en la UE (junio del 2003). Los costes de producción para la **carne de porcino** en Brasil son inferiores en el 30% a los costes de producción en la UE. Para el **azúcar**, los costes de producción en Brasil son más bajos que las cotizaciones mundiales.
- Brasil, cuya producción ha experimentado un aumento sin precedentes en los últimos diez años, se ha convertido en el líder mundial en el comercio de azúcar, con una cuota de mercado del 30%. Además, gracias a una gran flexibilidad

para **cambiar de la producción de azúcar a la de alcohol** en función de los precios mundiales, tiene un potencial enorme, flexible y competitivo para producir alcohol que ronda los 140 millones de hectolitros al año (sea 7,5 veces la producción comunitaria). Es el primer exportador de alcohol etílico (7,6 millones de hectolitros en 2002).

- **Las exportaciones brasileñas de carne de vacuno** pasaron de 553.000 toneladas en 2000 a 1.207.000 toneladas en 2003.
- **Las exportaciones de carne de aves** pasaron de 907.000 toneladas a 1,9 millones de toneladas.
- **Las exportaciones de carne de porcino** pasaron de 130.000 a 491.000 toneladas.
- Las exportaciones argentinas de **maíz** pasaron de 7,8 millones de toneladas en 2000 a 11,5 millones de toneladas en 2003.
- La cuota de mercado mundial de Argentina para el **trigo** aumentó de un 7,5% (1995-1997) a un 10,2% (2000-2002). Argentina es el único exportador tradicional cuyas exportaciones están creciendo.
- En Brasil, los rendimientos de maíz y de soja han aumentado de un 360% en 20 años. Los Estados Unidos y el Mercosur representan el 80% de las exportaciones mundiales de soja. El Mercosur ocupa una posición dominante en el mercado del **aceite y de las tortas**; los Estados Unidos predominan en el de los granos.
- Argentina y Uruguay representan el 10% de los intercambios mundiales de **leche en polvo** con precios altamente competitivos (precio de la leche en polvo no desnatada: €1,4/kg, cercano al precio mundial de €1,25/kg, comparado con un precio medio de €2/kg en la UE).

A esto cabe añadir que, en el seno del Mercosur, las obligaciones en materia de producción son mucho menos estrictas que en Europa (seguridad sanitaria, protección del medio ambiente y del bienestar de los animales).

Los países del Mercosur se han beneficiado no sólo de costes de producción bajos sino también de la depreciación de su moneda frente al euro. A título de ejemplo, recientemente, la mera depreciación de la moneda brasileña se ha traducido para el sector vacuno brasileño por una ganancia de competitividad de 50%.

iii) **La Unión europea – el principal cliente del Mercosur**

La UE absorbe la mayor parte de las exportaciones de Brasil, principal exportador del Mercosur:

- Las exportaciones agrícolas de Brasil a la UE ascienden a US\$ 9,1 mil millones, comparado con US\$ 4,1 mil millones a los Estados Unidos.
- El 50% de las exportaciones de Mercosur a la UE son de productos agrícolas, el 60% de ellas exentas de arancel.

- Europa constituye una salida esencial para la producción de oleaginosas del Mercosur, con 22 millones de toneladas de importaciones de soja.

Esto prueba que la UE no es ninguna fortaleza contra las importaciones.

iv) Incertidumbres y desafíos para la agricultura europea en una Unión ampliada

La agricultura europea está en un período de cambios lleno de desafíos debido a una serie de factores:

- **La reforma fundamental de la PAC**, decidida en junio de 2003, con nuevas bajadas de los precios, la introducción del desacoplamiento y la condicionalidad;
- **La ampliación de la UE** el 1^{er}o de mayo de 2004 – resultando en un aumento de la población agrícola de 7 a 11 millones de agricultores y de la superficie agrícola en una tercera parte.

Por eso, es importante no introducir nuevos cambios que puedan desestabilizar a la agricultura en Europa.

v) La prioridad para los países menos adelantados

La UE es el primer importador agrícola y agroalimentario mundial (€ 60 mil millones en 2002) y el primer importador de productos procedentes de los países en desarrollo (€ 37 mil millones, sea el 60%). Concede preferencias generalizadas y un libre acceso total a las exportaciones de los países menos adelantados.

Brasil y Argentina figuran entre los operadores comerciales más potentes del mundo. Si obtienen un acceso preferencial en el marco de un acuerdo bilateral, esto erosionaría las preferencias concedidas a los países en desarrollo, que son menos competitivos. La Unión europea ha declarado en repetidas ocasiones que las negociaciones multilaterales son la mejor manera para garantizar que todos los países se beneficien equitativamente de un comercio incrementado.

PARTE II : PRINCIPALES PRODUCTOS CONCERNIDOS

El trigo

Por cuanto se refiere al trigo, existe un gran contraste entre, por una parte, Argentina, uno de los 5 principales exportadores a nivel mundial (1997-2001) y Brasil, uno de los 3 principales importadores de este producto. Existe por tanto una fuerte complementariedad en el seno de los países del Mercosur en cuanto a la producción de trigo. No obstante, el Mercosur es un exportador neto competitivo, con costes de producción situándose entre los más bajos del mundo, y con una ventaja competitiva monetaria.

El futuro de la producción europea de trigo es incierto como consecuencia de la introducción del desacoplamiento de las ayudas directas y el refuerzo de las obligaciones reglamentarias impuestas a la producción. Además, este sector está abierto ya a las importaciones puesto que los trigos de calidad entran en la UE exentos de arancel.

En este contexto, un acuerdo UE-Mercosur conlleva un doble riesgo. Por una parte, el abastecimiento del mercado interior de la UE con trigo por los productores europeos se encontraría bajo mucha presión en el sector de la alimentación animal (el 50% de las utilizaciones en el mercado interior, representando el 45% de la producción) en caso de un aumento de las importaciones de maíz sudamericano, ya que éstas sustituirían a los trigos forrajeros europeos. Por otra parte, conviene prestar una atención singular a la protección arancelaria del bioetanol carburante, sector que recientemente ha empezado a utilizar cereales. Una liberalización de las importaciones de alcohol brasileño quitaría la voluntad para invertir en el sector de los biocarburantes.

El maíz

Brasil y Argentina representan más del 9% de la producción mundial de maíz, sea 55 MT contra 37 MT para la UE. La producción argentina de maíz está orientada tradicionalmente a la exportación; la de Brasil registra exportaciones significativas desde hace poco tiempo. No obstante, la producción brasileña ha aumentado del 30% en 10 años y cuenta todavía con importantes reservas de productividad.

En la media, entre 2000 y 2003, los dos países representaron casi el 20% de las exportaciones mundiales (11 MT para Argentina y 4 MT para Brasil), después de los Estados Unidos. La UE es una salida importante para esos dos países ya que pueden exportar ya a la Península ibérica en el marco de un contingente arancelario de 2,5 MT (maíz, sorgo) con derecho reducido (más del 50% en los últimos años) y con una reducción arancelaria para el maíz flint. Estas condiciones preferenciales permiten a esos dos países exportar más de 2 MT (el 80% de las importaciones totales) a la UE, sea aproximadamente el 5% del consumo de maíz en la UE de los 15.

Actualmente, el mercado del maíz de la UE de los 15 está en equilibrio con una producción de 40 MT e importaciones de 2,5 a 3 MT para un consumo interior de 42,7 MT, de las cuales casi el 80 % están destinadas a la alimentación animal, y el 20 % a la industria (el 17 % a la industria de la fécula y el 3 % a la industria semolera).

Con la ampliación, el equilibrio en el mercado del maíz cambiará, siendo más elevada la producción de maíz en los 10 nuevos Estados miembros que su demanda interna. Es posible que el balance «maíz» de la UE de los 25 arroje un saldo neto excedentario de unos 2 MT que es susceptible de aumentar, teniendo en cuenta el potencial de desarrollo esperado en esos países. Esto significa que cualquier concesión hecha a las importaciones de maíz de los países del Mercosur desestabilizaría fuertemente al mercado europeo.

Las oleaginosas

Los países del MERCOSUR producen casi la mitad de la producción mundial de habas de soja que representan el 60% del total de todas las oleaginosas. Su producción ha conocido un fuerte crecimiento en menos de 10 años: unos 92 millones de toneladas en 2003/2004 frente a 40 millones de toneladas en 1996. Esta evolución se debe a que se empezó a cultivar soja en nuevas tierras. Argentina está también entre los principales productores de semillas de girasol (un 14% de la producción mundial en 2003/2004).

MERCOSUR es el primer exportador mundial de habas (36 millones de toneladas, un 48% de las exportaciones mundiales) y tortas de oleaginosas (38 millones de toneladas, un 55% de las exportaciones mundiales). En total, el 66% de los intercambios mundiales de soja (habas + aceite + tortas) proceden del MERCOSUR cuyas exportaciones en 2003/2004 representarían unos 80 millones de toneladas de soja (36 millones de toneladas de habas, 7,5 millones de toneladas de aceite y 37 millones de toneladas de tortas). Realiza también el 44% de las exportaciones mundiales de tortas de girasol y el 39% de las exportaciones mundiales de aceite.

La UE cuyo nivel de autoabastecimiento en proteínas vegetales sólo es del 21% es fuertemente dependiente del MERCOSUR para su abastecimiento en soja: el 77% de las habas de soja que importa proceden de allí, así como el 93% de sus tortas de soja. En girasol, son 1,1 millones de toneladas que proceden del mismo MERCOSUR (el 63% de las importaciones). Por tanto, la UE constituye el primer mercado de salida para las oleaginosas del MERCOSUR. Una tercera parte de las habas y más de la mitad de las tortas de soja que exporta tienen como destino la UE así como el 87% de las habas y el 84% de las tortas de girasol.

El total de estas importaciones representaba un importe de más de 6,5 mil millones de euros en 2002, o sea más del 11% de las importaciones agrarias y agroalimentarias totales de la UE. Estas importaciones constituyen una parte importante del comercio UE-MERCOSUR. Habrá que tenerlas en cuenta en la negociación puesto que son la prueba de que la UE no es la ciudadela cerrada a las importaciones agrarias, y entre otras, a las importaciones procedentes del MERCOSUR.

Azúcar

Brasil es el primer productor y exportador mundial de azúcar cuyos costes de producción son los más bajos del mundo: unos 6 céntimos/libra de azúcar bruto en el centro sur. Esta situación se debe a unas condiciones climáticas óptimas (clima tropical que permite un cultivo sin regadío), un coste energético nulo puesto que la energía del proceso industrial se logra mediante la combustión del bagazo (tallo de la caña tras extracción del azúcar), una buena tecnología industrial y unos condicionantes ambientales y costes laborales bajos.

Esta extraordinaria competitividad ha originado la expansión de la producción de caña que explica el fuerte aumento de la producción de azúcar hasta 22,4 millones de toneladas en 2002/2003. Estos nuevos volúmenes de azúcar salieron al mercado mundial, prueba de ello el salto de las exportaciones de azúcar que pasaron de 1,4 millones de toneladas en 1989/90 a 13,8 millones de toneladas en 2002/2003. Brasil conquistó de este modo, cuotas de mercado en el mercado mundial puesto que asegura hoy el 28% de las exportaciones totales frente al 4% que aseguraba en 1989/90. Las exportaciones son rentables a la larga puesto que los costes de producción son constantemente inferiores a las cotizaciones del mercado mundial aún cuando esas están bajísimas como es el caso en la actualidad. Por otra parte, las exportaciones de azúcar de Brasil se han beneficiado de la depreciación del real frente al dólar.

El sector azucarero europeo debería en el futuro conocer una reducción sensible de sus producciones consecutivas debido, entre otras cosas, a la iniciativa de liberalización "Todo menos las armas" hacia los países menos avanzados, así como a las posibles repercusiones de la negociación de la OMC y del panel azúcar que tienen abierto Brasil, Tailandia y Australia en contra de la UE.

En este contexto, cualquier concesión sobre el azúcar que se decidiese en el marco de la negociación UE – MERCOSUR tendría consecuencias desastrosas para la UE. Por otra parte, resultaría poco ventajosa para Brasil puesto que el desarrollo del volumen de azúcar en el mercado mundial ya le da margen para la expansión de su sector azucarero. Por último, esto contradice el hecho de que el comercio del azúcar no esté liberalizado dentro del MERCOSUR.

Etanol

Brasil es el primer productor mundial de alcohol para carburante. Esta situación se explica por la situación favorable de la producción de caña y el lanzamiento de un programa industrial (Proalcohol) que, en el momento de la crisis del petróleo de 1974, apoyaba el consumo del alcohol. Esta producción asciende hoy a 138 millones de hl. Los costes de producción son muy competitivos. En 2003, los precios del alcohol (hidratado) oscilaron entre 0,16 y 0,28 USD/l.

Brasil exporta relativamente poco alcohol (7,9 millones de hl en 2003) puesto que fuera de EE.UU. y Brasil no hay mercado para el alcohol para carburante.

En la Unión europea, el alcohol se utiliza en el mercado de los "usos tradicionales" (5,5 millones de hl de alcohol de boca y 11 millones de hl de alcohol industrial) y para carburantes (4 millones de hl). El mercado del carburante debería conocer una fuerte expansión en el marco de la puesta en marcha en los Estados miembros de la Directiva "promoción de los biocarburantes" adoptada en mayo de 2003. De hecho, si se logra el objetivo del 5,75% de cuota de mercado de los biocarburantes que marca la Directiva, este mercado representará 140 millones de hl en la UE en 2010. Dicha Directiva cuyos primeros objetivos son la reducción de las emisiones de CO₂ y la mejora de la independencia energética es una de las escasas perspectivas de expansión para el mundo agrario y benéfica para el empleo industrial en el medio rural.

Abrir el mercado europeo del alcohol para carburante a Brasil en el marco de las negociaciones UE-MERCOSUR mientras el mercado europeo es en la actualidad insignificante (4 millones de hl), condenaría de manera anticipada cualquier desarrollo en la UE del sector trigo-remolacha-alcohol y desalentaría los Estados miembros a la hora de tomar las disposiciones necesarias para la puesta en marcha de la Directiva sobre los biocarburantes.

La carne de vacuno

Después de la ampliación, los países de Mercosur serán casi los únicos proveedores de carne de vacuno a la Unión europea, ya que ésta les ha reservado siempre un espacio muy favorable, al contrario de otras muchas zonas importadoras (EE.UU., Japón, Corea,...) que rechazan las carnes de Mercosur, so pretexto de la vacunación contra la fiebre aftosa. Las importaciones de Mercosur han pasado de unas 300.000 toneladas a finales de los años 90 a 425.000 toneladas en 2002. Según las estimaciones, éstas ascenderán a más de 460.000 toneladas de equivalente en canal (tec) en 2003, de las cuales, 80.000 toneladas con arancel pleno. Lo cual equivale al 6% del consumo interior de carne de vacuno y al 6,8% del consumo europeo de carne de buey (excluyendo la de ternera). Las importaciones que están experimentando este fuerte crecimiento son las de las partes nobles, que representan cerca de una tercera parte de la valorización de las canales en Europa.

La producción de carne de vacuno se basa, en los países de Mercosur, en sistemas de muy gran tamaño, muy diferentes de las estructuras familiares europeas. Los costes de producción, muy bajos, son claramente inferiores a los de Europa. Además, la devaluación de las monedas locales, es otro elemento que refuerza la competitividad de estas carnes.

En semejantes condiciones, cualquier concesión adicional (aumento del contingente, y además reducción del arancel aduanero) se traducirá sin duda alguna, en un aumento de las importaciones, que desestabilizarán un mercado que sigue siendo muy frágil, después de las crisis de confianza de los consumidores por las que ha atravesado (EEB, fiebre aftosa), y precisamente, en vísperas de la ampliación y con la vuelta al mercado del ganado británico de más de 30 meses. Por tanto, esas importaciones van a hipotecar el sistema europeo de la carne de vacuno basado en la contención de oferta (estabilización del censo nodrizo) así como en la trazabilidad y la ordenación de las zonas rurales (zonas de pastos).

La carne de porcino

Dentro de Mercosur, Brasil es el único país cuya producción de carne de porcino ha alcanzado un nivel significativo, con 2,1 Mt y el único exportador con 0,5 Mtec. Debido a sus bazas económicas que son innegables, (gran disponibilidad de maíz y de soja a bajo precio, mano de obra e instalaciones baratas, escasos condicionantes ambientales), así como gracias a las importantes inversiones realizadas durante la última década por sociedades integradoras, Brasil tiene uno de los costes de producción más bajos del mundo; se supone que es inferior en un 30% al de la UE (0,95 a 1,00 euro/kg en canal en Brasil frente a 1,30 a 1,35 euro/kg en la UE). En este contexto, la producción de porcino ha seguido un crecimiento continuo y sostenido desde 1988, con lo que Brasil ha pasado a ser ampliamente excedentario neto y ha empezado a aparecer en los mercados internacionales, compitiendo con las exportaciones europeas en el mercado ruso.

Pero además de la competencia que representa para las exportaciones europeas, Brasil constituye una amenaza para los operadores europeos en el mercado comunitario en el que se beneficia actualmente de una protección arancelaria y no arancelaria (ausencia de acuerdo sanitario entre Brasil y la UE). Una eventual disminución del equivalente arancelario en las fronteras de la UE podría hacer competitivos algunos cortes brasileños de carne de porcino, particularmente los que van destinados a la transformación, como ya ha ocurrido en el sector avícola. Por otra parte, las autoridades sanitarias brasileñas han tomado medidas para reforzar el estatus sanitario de sus Estados exportadores. Por consiguiente, es muy probable que a más o menos largo plazo estos Estados dispongan de un estatus sanitario que les permita exportar a la Unión europea.

Las crisis que han aparecido estos últimos años en la UE han demostrado hasta qué punto pueden ocasionar un desequilibrio de mercado situaciones catastróficas para los ganaderos

y para el conjunto de la cadena de producción. Actualmente, el mercado comunitario está protegido de las importaciones, que sólo representan el 0,4% de la producción europea. En esas condiciones, el aumento de las exportaciones, junto con las concesiones arancelarias (acuerdos preferenciales) puede fragilizar el equilibrio del mercado porcino europeo, cada vez más sensible a las condiciones internacionales, lo que podría tener consecuencias económicas, sociales y territoriales importantes.

La carne de ave

Como demuestra el crecimiento mundial de la producción de carne de ave, América Latina y particularmente Brasil, están registrando un desarrollo rápido de la producción avícola. Así es como la producción brasileña de pollo ha pasado de 2,87 Mt en 1992 a 7 Mt en 2002, o sea un crecimiento medio anual del 9,4%. La producción brasileña representa dos tercios de la producción de América del Sur. El dinamismo de la cadena de producción brasileña se ha basado hasta ahora en un fuerte crecimiento de la demanda interna y en el desarrollo de las exportaciones favorecido por la importante devaluación del real frente al dólar desde 1999. Sin embargo, el desarrollo de la avicultura brasileña parece haber sido frenado actualmente por la subida coyuntural de los costes de la alimentación y por la fragilidad de la demanda interna.

La producción brasileña se beneficia de condiciones muy ventajosas frente a la producción europea: un suministro barato de soja, un clima propicio, disponibilidad de superficies para el esparcimiento del purín, escasos condicionantes normativos por lo relativo tanto a la sanidad como al medio ambiente, y por último un coste muy bajo de la mano de obra. Así pues, según algunas evaluaciones, el coste de producción del pollo brasileño "salida del matadero" es inferior en un 45% al coste europeo.

Las exportaciones brasileñas se han disparado en 10 años. Efectivamente, han pasado de 384 000 t en 1992, a 1,3 Mt en 2001, y a 1,7 Mt en 2002. Lo cual significa un crecimiento medio anual del 35%.

La Unión europea ha conseguido alzarse entre los principales países productores de carne de ave, con un dominio técnico y sanitario incomparable. La multiplicación de los condicionantes ambientales y sanitarios que aumentan los costes, las perspectivas de la reducción de las restituciones por exportación y una eventual reducción de la protección arancelaria del mercado europeo debido a las negociaciones de la OMC, que sin embargo resulta ya insuficiente, van a tener todo su peso en el futuro de este sector. El mercado europeo está ya ampliamente abierto a las importaciones: entre 1999 y 2003, casi se han duplicado, hasta llegar a 836.000 tec, o sea, cerca del 10% del consumo interno. Brasil ha participado ampliamente en esta subida, puesto que sus exportaciones a la UE han pasado de 121 000 tec en 1999 a 446 000 en 2003, con lo cual es proveedor de más del 5% del consumo europeo de carne de ave. En semejante contexto, hacer más concesiones a los países de Mercosur difícilmente se justifica, sobre todo, si se tienen en cuenta las graves consecuencias que tendrían para la cadena de producción europea.