

6. EL MERCOSUR AGROPECUARIO: LO IMPORTANTE NO ES EL COMERCIO INTRARREGIONAL

MARTÍN PIÑEIRO Y VALERIA PIÑEIRO¹

I. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

El MERCOSUR ha sido un proceso de integración regional muy significativo. Sin lograr la fortaleza y profundidad del proceso de integración económica y política de la Unión Europea o la expansión comercial y consolidación institucional del NAFTA, tuvo sin embargo un importante impacto en el desarrollo económico y político de los países del Cono Sur. Por una parte la ampliación del mercado regional contribuyó a aumentar las inversiones, tanto de los propios países dentro del MERCOSUR como de las inversiones extranjeras directas. Por otra parte, durante la década de los noventa y más especialmente entre 1992 y 1997, el comercio total intrarregional aumentó a tasas superiores a lo que había ocurrido en períodos anteriores y más rápidamente de lo que aumentó el comercio extrarregional. Aunque esta expansión del comercio intrarregional fue una consecuencia de la liberalización del comercio ocurrida como parte de un proceso más general, es evidente que la integración regional tuvo un impacto positivo sobre el comercio.

Por el contrario, la magnitud del comercio regional no fue particularmente importante en el sector agropecuario, con la excepción de unos pocos productos como el trigo y los lácteos. La importancia de lograr mayores flujos comerciales está asociada a la enorme significación de la agricultura en las economías de los cuatro países que integran el MERCOSUR, especialmente en cuanto a su participación en las exportaciones totales. Sin embargo, en el sector agropecuario las modificaciones en la política arancelaria y la significativa inversión directa de empresas transnacionales no fueron suficientes para generar un flujo importante de comercio, aun en un contexto de políticas económicas menos proteccionistas. Una explicación importante es que, en el sector agropecuario, las complementariedades naturales que son la base del comercio están limitadas a un número limitado de productos.

¹ Los autores agradecen la colaboración de Fernando Cano.

En años recientes la falta de dinamismo de la economía argentina y en cierta medida de los restantes países ha resultado en un menor crecimiento de las exportaciones agropecuarias y también en el agravamiento de áreas problemáticas. Algunas de ellas de carácter estructural, como la caña de azúcar, y otros más vinculados a los desequilibrios en las tasas de cambio y en problemas vinculados a la organización industrial de los sectores productivos, tales como la producción de lácteos, carne aviar o el arroz.

Estas áreas problemáticas requieren soluciones imaginativas y de largo plazo capaces de lograr el consenso de los gobiernos y el apoyo del sector privado. Lograr estos acuerdos es importante para mejorar tanto la capacidad de creación de riqueza como la competitividad internacional de cada uno de estos sectores de la producción.

Un hecho notable del proceso de integración en el MERCOSUR es que el sector agropecuario no recibió una consideración especial en el contexto de las negociaciones. Esto contrasta fuertemente con lo acontecido en la integración europea en donde la política agropecuaria fue uno de los pilares fundamentales, tanto de la nueva arquitectura institucional como de política económica de la Unión Europea. Aun en el NAFTA el sector agropecuario fue un elemento importante que recibió una atención especial.

Sin embargo, el sector agropecuario tiene una enorme importancia económica y social para cada uno de los países de la región y una significativa presencia en el comercio mundial de alimentos. Esta importancia sectorial hace posible y necesario utilizar el proceso de integración regional como un instrumento para la consolidación de la competitividad internacional y de proyección hacia terceros mercados. En función de este objetivo hay algunas áreas de trabajo que exceden el ámbito del comercio, en las cuales la integración económica tendría potencialmente un extraordinario valor. El desarrollo conjunto de la biotecnología, la integración transnacional de algunas cadenas productivas y la negociación conjunta frente a terceros países son instrumentos importantes para mejorar la competitividad internacional de la región. Estos ejemplos y otros, como el desarrollo de mercados de futuros, son algunos ejemplos relevantes en los cuales se podría focalizar la atención del trabajo conjunto que los países desarrollarán durante la próxima década.

II. LA INTEGRACIÓN AGROPECUARIA DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

II.1. *Algunas especificidades del proceso de integración referentes al sector agropecuario*

A pesar de su gran importancia económica y social en los cuatro países del MERCOSUR, la agricultura no tuvo, en el proceso de integración, apoyos especiales o instrumentos de política que lo diferencien de otras actividades eco-

nómicas. Los instrumentos utilizados fueron, a pesar de las obvias especificidades sectoriales, como las características estacionales de la producción o la atomización de la oferta, los mismos que se aplicaron a los otros sectores de la economía. Una excepción importante a esta regla general fueron los importantes avances logrados en la definición de marcos regulatorios vinculados a las especificaciones de calidad e inocuidad de los alimentos, y los acuerdos de armonización de la normativa sanitaria y fitosanitaria en forma consistente con los acuerdos del GATT (SPS). Los adelantos en esta área están, por lo menos parcialmente, explicados por la temprana creación del Subgrupo de Trabajo 8 con un mandato específico en estas áreas de trabajo.

A partir del 1 de enero de 1995, cuando se formalizó la Unión Aduanera, los acuerdos de liberalización comercial y la instalación de un Arancel Externo Común (AEC) creó un marco apropiado para aumentar el intercambio comercial de productos en los cuales la complementariedad productiva entre los países del MERCOSUR se fortaleció frente a las importaciones de terceros países.

El proceso de creación de una Unión Aduanera fue en el caso del MERCOSUR extraordinariamente rápido. Por esta misma razón la integración creó una serie de problemas de adaptación en el sector productivo, para las cuales los países no tomaron medidas compensatorias similares a las que se implementaron en la Unión Europea. Para atenuar estos impactos negativos los países acordaron medidas transitorias dirigidas específicamente a dar una mayor flexibilidad al proceso de readecuación productiva y comercial. De estas medidas, tres han tenido especial importancia: a) el régimen de excepciones al AEC, b) el listado de adecuación final a la UA y c) productos con tratamiento especial.

Las excepciones al AEC en el sector agropecuario fueron bastante reducidas. De todas las excepciones pedidas por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay solamente el 3, el 19, el 6 y el 5% respectivamente fueron de base agropecuaria (Sagpya, febrero de 1995).

Con respecto a la adecuación final a la Unión Aduanera, los productos agropecuarios incluidos en el listado de adecuación intrazona fueron también bastante limitados. Representaron el 9% para Uruguay, el 15% para Paraguay, el 3% para Argentina y el 8% para Brasil del total de posiciones incluidas en el listado de adecuación.

Un tercer elemento importante incluido en los acuerdos fue la posibilidad de que los países solicitaran un régimen de tratamiento especial para productos con problemas graves de adaptación a una mayor liberalización del comercio. En el caso del sector agropecuario solamente la producción de azúcar ha sido incorporada a este régimen y aún no se ha acordado una solución definitiva².

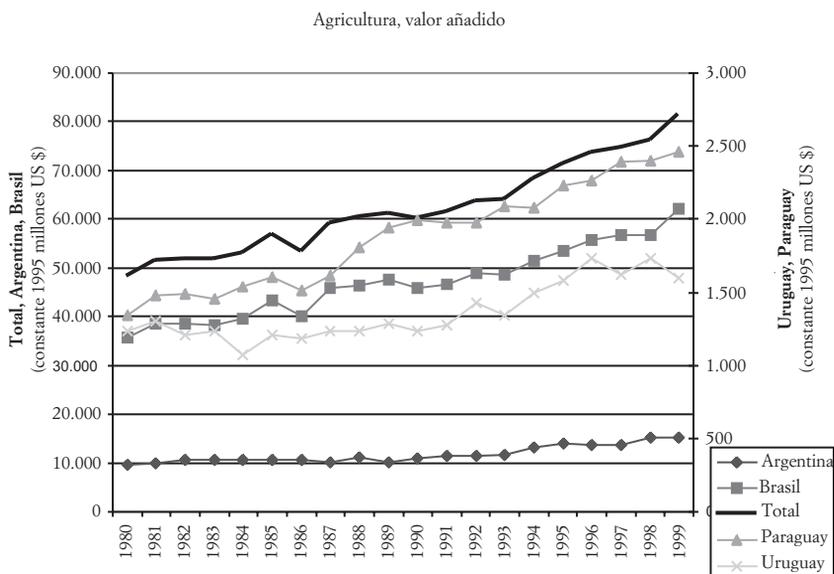
² El argumento principal utilizado para su inclusión fue la existencia de un programa especial de apoyo a la producción de alcohol en Brasil.

Adicionalmente a estos regímenes transitorios, el Tratado de Asunción incluye la posibilidad de «la adopción de acuerdos sectoriales con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de la producción y de alcanzar escalas operativas eficientes». En 1991 se definió el marco regulatorio para la constitución de dichos acuerdos. A pesar del interés potencial de esta normativa, no se logró ningún acuerdo formal en el sector agroindustrial (Izam, 1997).

II.2. *La producción y el comercio agropecuario en el MERCOSUR: impacto de la integración*

El crecimiento de la producción agropecuaria durante la década de los noventa fue, en los cuatro países del MERCOSUR, de alrededor del 5% anual (gráfico 1).

GRÁFICO 1. MERCOSUR. Producción Agropecuaria



FUENTE: Banco Mundial.

Este exitoso comportamiento productivo puede explicarse a partir de tres hechos principales: a) La adopción tecnológica y modernización productiva impulsada por la apertura comercial y las reformas económicas adoptadas durante la década de los noventa por los cuatro países. En este sentido

es importante recordar el importante crecimiento de la producción agropecuaria de la región especialmente en algunos rubros como cereales y oleaginosas en Argentina, lácteos, carne aviar y cerdo en Brasil, soja en Paraguay y arroz y lácteos en Uruguay; b) la ampliación del mercado que resultó del proceso de integración dentro del MERCOSUR y los incipientes pasos de liberalización en otros países incluyendo los desarrollados después de la conclusión de la Ronda de Uruguay y c) la inversión directa de empresas transnacionales, incluyendo el sector de la industria de alimentos, en el MERCOSUR, que aprovecharon rápidamente la ampliación del mercado generada por la integración regional. Estas empresas significaron una importante inyección de capital, tecnología y eficiencia (Chudnovsky y López, 2001). La importancia de la IED durante el período 1990-1999 está ilustrada por la comparación de los montos registrados en el MERCOSUR en comparación a otras regiones del mundo (IICA, 2001).

CUADRO 1. *Flujos acumulados de IED, 1990-1999* (en millones de dólares)

MERCOSUR.....	125.113
ASEAN.....	78.424
México.....	67.185
Singapur.....	56.279
Polonia.....	23.305
Hungría.....	17.738

Las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR incluyen un considerable número de productos. Sin embargo, desde el punto de vista cuantitativo han estado dominadas por un número limitado de ellos, los cuales, en su mayoría, se comercializan como *commodities*. Es recién durante la década de los noventa que los productos con valor agregado en el rubro de alimentos y bebidas crecen en forma sostenida llegando a ser en 1999 el 38% del total de las exportaciones (IICA, 2001).

Los principales destinos de las exportaciones agroalimentarias de los países del MERCOSUR son a otras regiones (principalmente países asiáticos) con el 37%, Unión Europea con el 35%, los propios países del MERCOSUR con sólo el 15% y el NAFTA con alrededor del 9% (Arias y Chacón, 2000b).

A partir del tratado de Asunción, las exportaciones agropecuarias intramercosur aumentan en forma significativa. Durante el período 1994-1998 aumentaron a una tasa anual de alrededor del 10%, pero caen entre 1998 y 1999. Los países con más rápido crecimiento de las exportaciones son Argentina y Uruguay. El crecimiento de las exportaciones agropecuarias dentro del MERCOSUR durante todo el período considerado (1994-1999) es considerablemente superior al crecimiento de las exportaciones al resto del

mundo. Sin embargo, la tasa media anual de crecimiento de las exportaciones agropecuarias intramercur durante el período 1994-1998 fueron más bajas que las exportaciones de productos no agroalimentarios, que crecieron alrededor del 15% (Arias y Chacón, 2000b).

A pesar de que las exportaciones agropecuarias intra MERCOSUR crecen más lentamente que las no agropecuarias, hay algunas excepciones significativas, especialmente importante en el Uruguay y en el comercio entre Argentina y Brasil. Algunos productos que se destacan por su dinamismo exportador son los lácteos, las aves, la pulpa de papel, aceite de girasol, los cereales (trigo, arroz y maíz) y los productos de confitería (Arias y Chacón, 2000b, pág: 68). Esta estructura de comercio responde principalmente a las ventajas comparativas naturales de los países, pero estuvo también influida por los desequilibrios en las tasas de cambio y en menor medida por el comportamiento cíclico del nivel de actividad económica en cada uno de los países. Estos desequilibrios explican, al menos parcialmente, la expansión de las exportaciones argentinas entre 1994-1998 y la caída en el comercio intrarregional a partir de 1998.

Es importante resaltar que el impacto de los desequilibrios macroeconómicos se manifiestan especialmente en productos en los cuales las ventajas y desventajas comparativas entre los países no son fuertes. En los productos en los cuales las ventajas y desventajas comparativas son fuertes, por ejemplo trigo, los desequilibrios macroeconómicos no alteran los flujos comerciales en forma significativa.

II.3. *Ventajas comparativas y comercio intrarregional*

Tal como lo señala la teoría económica, el comercio es consecuencia de un conjunto de factores estructurales, tecnológicos y de política económica que definen las ventajas comparativas de cada país. El proceso de integración regional modifica la política comercial y define un contexto económico y político más favorable para el comercio. Sin embargo, agotada la etapa de expansión inicial, que resulta de la eliminación parcial de restricciones al comercio y el impacto fuerte de los desequilibrios macroeconómicos existentes a mediados de la década, el desarrollo del comercio intrarregional de productos agropecuarios se hace más limitado. Esto se explica por el relativamente bajo nivel de complementariedad que los cuatro países del MERCOSUR tienen en la producción agropecuaria.

A diferencia de lo que ocurre en otros sectores de la economía, en los cuales la competitividad está principalmente determinada por el contexto económico, la tecnología y la calidad de gestión empresarial en el sector agropecuario, las condiciones agroecológicas de cada país juegan un papel importante. Si bien Argentina y Uruguay tienen una predominancia en la producción de productos de clima templado y Brasil y Paraguay tienen predominio en

las producciones subtropicales, estas diferencias no son tan marcadas. Por el contrario, hay un número importante de productos tales como el arroz, carne bovina, soja, yerba y otros en los cuales por lo menos tres de los cuatro países son importantes productores.

Esta débil complementariedad de la producción agropecuaria impone límites al aumento del comercio. Adicionalmente, y pensando a futuro, los adelantos tecnológicos en la genética de los cultivos y el impacto potencial de la biotecnología diluyen las limitantes agroecológicas, permitiendo la difusión de los cultivos en áreas antes inaccesibles. Ejemplos importantes de este fenómeno son la rápida expansión de la soja en áreas antes consideradas marginales para el cultivo y la introducción de las frutas de clima templado y la vitivinicultura en áreas libres de helada.

La argumentación desarrollada sobre el impacto que la débil complementariedad de la producción agropecuaria en los países del MERCOSUR tiene sobre el comercio regional, se refiere especialmente a la producción primaria. A medida que la producción agropecuaria tenga crecientes grados de industrialización y la diferenciación de productos y marcas aumente, el comercio estará más determinado por la existencia de nichos de mercado y menos por las ventajas comparativas determinadas por las condiciones agroecológicas. Consecuentemente, a mayores grados de agroindustrialización las posibilidades de comercio aumentarán significativamente. Otra consecuencia potencial de una creciente agroindustrialización es la posibilidad de una mayor integración vertical de cadenas productivas, especialmente en el interior de grandes empresas transnacionales. Este fenómeno no se ha dado aún en forma significativa, pero podría ser promovido a través del desarrollo de la infraestructura de transporte, de la normativa sanitaria y de las regulaciones de carácter técnico.

En resumen, el argumento principal desarrollado en los párrafos anteriores no es que el comercio intrarregional agropecuario no sea importante. Lo es para una buena parte de la producción agropecuaria de los cuatro países y especialmente para Argentina y Uruguay. Sin embargo, debido a que las exportaciones agropecuarias intrarregionales son entre el 10 y el 15% de las exportaciones totales (dependiendo del año y el grado de industrialización que se incluya) es razonable argüir que el futuro de la agricultura de la región estará definido por la inserción que se logre en los grandes mercados consumidores de alimentos a nivel mundial, es decir, Asia y la Comunidad Europea.

II.4. *Las dificultades y desafíos después de 1998*

La devaluación del Brasil a principios de 1999 afectó drásticamente la competitividad relativa de este país con sus socios comerciales en general y especialmente con Argentina, que mantiene fija la paridad cambiaria. Una con-

secuencia fue la modificación de los flujos comerciales de productos en los cuales las ventajas y desventajas comparativas no son muy fuertes. Por ejemplo, algunas exportaciones argentinas como los lácteos, arroz, frijoles, se hicieron menos competitivas y disminuyeron los volúmenes de exportación, mientras que algunas producciones del Brasil como la carne aviar y el tomate aumentaron las exportaciones a Argentina en forma significativa. El efecto negativo de las mayores importaciones se vio magnificado por la profunda recesión económica que se instaló en la economía argentina a partir de fines de 1998 y que aún hoy continúa.

Ante esta situación, la sospecha generada en el país importador de que las empresas exportadoras del país que aumentó las exportaciones han utilizado prácticas que afectan la competencia, generaron situaciones de controversia que afectan a la buena marcha del proceso de integración. Productos como los lácteos, el arroz y la carne aviar ilustran esta situación. Otros productos también relevantes son la carne porcina y los aceites vegetales. En estos productos, por lo menos tres países son importantes productores para el mercado interno y en algunos casos para la exportación a terceros países. Es decir, no hay ventajas y desventajas comparativas fuertes entre los cuatro países en la producción de estos productos. Es evidente que la existencia de importantes fluctuaciones en el comercio intrarregional entre países que tienen producciones propias significativas no se debe únicamente a posibles prácticas desleales (dumping y otras). Por el contrario, hay otras posibles causas concurrentes que pueden explicar las variaciones en el comercio. Algunas de ellas son: a) precios diferenciales estacionales y b) efectos indirectos de la política macroeconómica, particularmente las tasas de cambio.

Por otra parte, el impacto económico y social de estas fluctuaciones está parcialmente determinado por la fortaleza de las ventajas comparativas que cada país tiene en la producción de un producto determinado. Cuantas menos ventajas comparativas tenga el país, menos capacidad de resistencia tendrá el sector productivo en relación a las fluctuaciones del comercio. Para tener una evaluación de esto se eligieron los 3 productos mencionados: arroz, lácteos y carne aviar, los cuales tienen una especial significación e ilustran este argumento. Para cada uno de ellos se han calculado, siguiendo a Vollrath, los valores del índice de Ventajas Comparativas Reveladas (VCR) que los cuatro países tuvieron durante el periodo 1981-1999 (ver cuadro 2)³. Como

³ El Índice de Ventajas Comparativas Reveladas es una forma de medir la capacidad de un país para competir en el mercado internacional en un bien determinado.

Siguiendo el método desarrollado por B. Balassa (1965), el indicador de VCR para cada producto es la relación entre el valor de sus exportaciones medido como fracción de las exportaciones totales del país dividido por el valor de las exportaciones mundiales del producto expresadas como fracción de las exportaciones totales mundiales. Un coeficiente mayor a la unidad indica la existencia de VCR para el producto para el cual se realiza el cálculo en el año correspondiente. Cuanto mayor es el valor numérico, mayor es la VCR. Es aconsejable anali-

sería de esperar, Argentina muestra un creciente y relativamente alto valor del índice a partir de la década de los noventa en arroz y lácteos, Uruguay tiene valores muy altos en arroz y lácteos, mientras que Brasil tiene altos valores del índice en carne aviar. Los valores de las VCR son significativamente distintos y explican tanto la dirección de los flujos comerciales como la sensibilidad a las fluctuaciones del comercio.

El hecho concreto es que los tres países tienen, a pesar de las diferencias en cuanto a ventajas comparativas, niveles importantes de producción que legítimamente desean mantener como fuentes de actividad económica. En este sentido es evidente que grandes fluctuaciones de los volúmenes y/o los precios en el comercio intrarregional afectan negativamente a las empresas y al perfil productor del país que queda temporalmente en desventaja.

Debido a que en la reunión de Ouro Preto los cuatro países acordaron eliminar la utilización, entre ellos, de las cláusulas de salvaguardia, las acciones posibles han quedado restringidas a los mecanismos que regulan la competencia desleal (dumping). Estas acciones pueden ser correctas en los casos en que efectivamente hay estrategias empresarias que utilizan el dumping. Sin embargo, si las causas están determinadas por las características cíclicas de la producción o por alteraciones macroeconómicas, estas medidas son insuficientes, pueden ser arbitrarias y generan situaciones de controversia que afectan negativamente al proceso de integración. En una estrategia de largo plazo para el fortalecimiento del MERCOSUR es importante diseñar políticas de estabilización que impongan límites razonables a las fluctuaciones en el comercio. Recientemente se ha logrado negociar un acuerdo en lácteos y se está conversando en el sector aceites vegetales.

zar varios años consecutivos para tener mayor seguridad sobre la calificación del producto en estudio.

Vollrath (1991) ha sugerido la conveniencia de calcular los VCR restando, en el numerador de la fórmula de Balassa, al valor de las exportaciones nacionales el valor de las exportaciones del producto en cuestión y en el denominador, al valor de las exportaciones mundiales el valor total de las exportaciones nacionales.

Algebraicamente las dos fórmulas se pueden expresar de la siguiente forma:

$$VCR_{\text{Balassa}} = \frac{X_A^P / X_A^T}{X_W^P / X_W^T}$$

$$VCR_{\text{Vollrath}} = \frac{X_A^P / (X_A^T - X_A^P)}{X_W^P / (X_W^T - X_A^T)}$$

Donde:

X_A^P : Exportaciones del producto realizadas por el país.

X_A^T : Exportaciones totales del país.

X_W^P : Exportaciones del producto realizadas por el mundo.

X_W^T : Exportaciones totales del mundo.

El principio general de estos acuerdos de complementación debería ser la eliminación de variaciones significativas en el precio o las cantidades importadas por un país determinado. Una metodología posible sería utilizar los principios generales de las Salvaguardas Especiales para la Agricultura utilizadas en la Ronda Uruguay, las cuales establecen la posibilidad de modificar aranceles. En el caso del MERCOSUR, además del instrumento arancelario, se podrían considerar limitaciones cuantitativas, cuando las cantidades importadas o los precios aumentan o disminuyen más de un porcentaje determinado (por ejemplo 20%) del promedio de los dos últimos años.

III. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA EL MERCOSUR AGROPECUARIO

III.1. *Introducción*

La discusión presentada en las secciones anteriores sugiere que el proceso de integración del MERCOSUR tuvo un impacto bastante limitado en el comercio agropecuario. Más aun, el análisis de las ventajas comparativas de los cuatro países y la escasa complementariedad natural que hay entre las producciones del sector agropecuario hace difícil imaginarse una modificación radical de las tendencias actuales. Es decir, la integración ha sido útil pero de impacto limitado. Surge entonces la pregunta inevitable: ¿desde la perspectiva agropecuaria es útil insistir con el MERCOSUR? ¿Se justifica el esfuerzo técnico y la energía política que los países dedican a este proceso de integración o éstas podrían ser utilizadas más productivamente en otros ámbitos de negociación?

Contestar estas preguntas en forma inequívoca es difícil. Tal vez imposible, sin embargo, en las próximas secciones se argumentará que la lógica del MERCOSUR, cuando se analiza desde la perspectiva agropecuaria, no puede limitarse o constreñirse al comercio intrarregional. Por el contrario, el potencial de la integración está en construcción de sinergias y complementariedades que faciliten el aprovechamiento económico del enorme potencial productivo de la región y contribuyan a su proyección económica y política hacia terceros mercados.

Esta estrategia es de especial importancia para los países de la región por la extraordinaria importancia de la agricultura tanto en la economía de los países como por su potencial productivo y su participación en el comercio mundial de alimentos.

III.2. *Importancia de la agricultura para las economías de los países del MERCOSUR*

La dotación de recursos naturales de uso agrícola es extraordinaria en los cuatro países de MERCOSUR tanto en términos absolutos como comparativos

con otras regiones del mundo. En el mundo únicamente otras dos regiones (bloques económicos), el NAFTA y en menor medida la ex Unión Soviética, pueden mostrar recursos naturales comparables. Esta extraordinaria riqueza de recursos naturales agrícolas es aún más importante si se la expresa en términos per cápita.

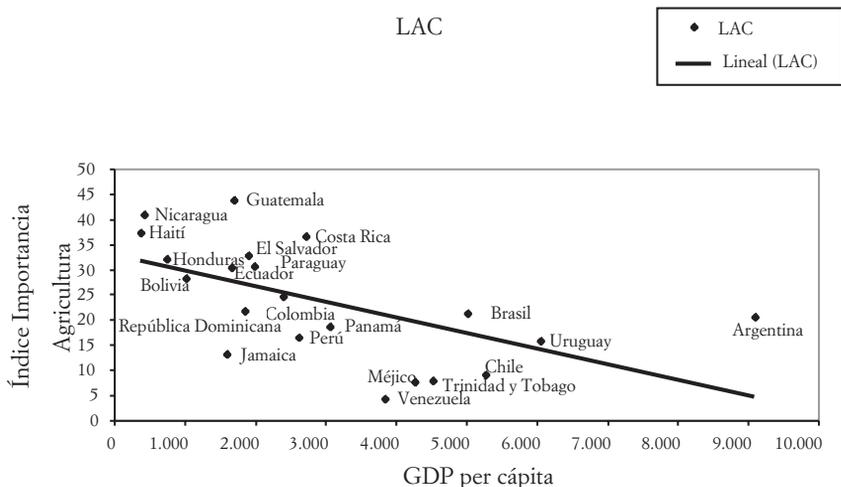
Esta dotación de recursos fue instrumental en definir las características cualitativas del desarrollo de los cuatro países. En todos los casos la estructura productiva, las fuentes de acumulación de capital y la propia estructura social y política estuvieron, hasta muy recientemente, fuertemente determinadas por la riqueza agraria.

Aun hoy después de décadas de esfuerzos deliberados a través de una política económica dirigida a promover el desarrollo industrial, la importancia de la producción agropecuaria y agroindustrial es extraordinaria en cualquier comparación internacional, aun con países de similar desarrollo relativo. Esto es particularmente cierto en términos de las contribuciones del sector a las exportaciones totales.

Una forma más sofisticada de evaluar la importancia económica y social del sector rural en la economía de los países puede hacerse a través de un índice que hemos denominado Índice de la importancia relativa de la agricultura. El índice está construido sobre cuatro variables que representan la importancia de lo rural desde el punto de vista del funcionamiento de la economía y, consecuentemente, de la política económica. Las cuatro variables utilizadas son: a) contribución de la producción agropecuaria al PBI total, b) contribución de las exportaciones agropecuarias a las exportaciones totales, c) población rural como porcentaje de la población total y d) pobres rurales como porcentaje de los pobres totales.

El gráfico 2 muestra la relación entre el valor del índice y el ingreso per cápita para los países de América Latina. Puede observarse que, tal como lo sugiere la teoría económica, la importancia de la agricultura disminuye a medida que aumenta el ingreso per cápita. Adicionalmente puede observarse que los valores del índice son, a niveles de ingreso per cápita comparables, superiores en los países del MERCOSUR que a casi todos los otros países de la región, excepto los de Centroamérica. La gran importancia de la agricultura en los países del MERCOSUR está explicada, en gran medida, porque contribuye con cerca del 50% de las exportaciones totales.

Por otra parte, es interesante anotar que una comparación entre América Latina y el continente europeo muestra que el valor del índice es superior en América Latina en términos absolutos. Sin embargo, a niveles comparables de ingreso per cápita, el índice es considerablemente superior para los países europeos (ver Piñeiro, 2001). Esto explica, en parte, la importancia que lo rural tiene en la política europea y la firme posición que la Comunidad ha mantenido en las negociaciones internacionales en defensa de su sector agropecuario.

GRÁFICO 2. *Importancia de la agricultura en los países de América Latina*

FUENTE: Piñeiro (2001).

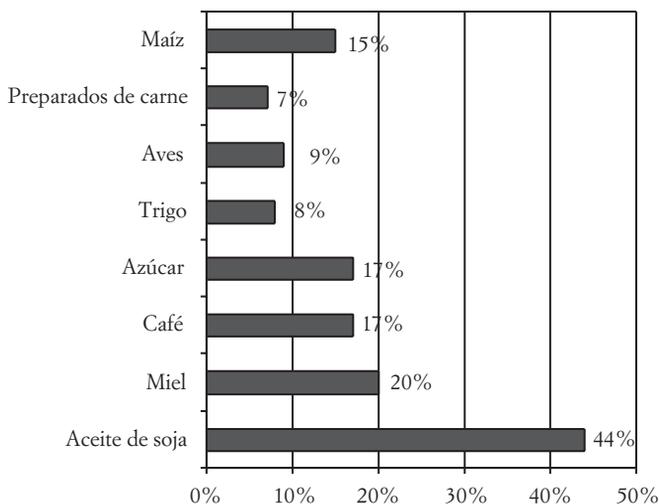
III.3. *La importancia mundial de la producción y las exportaciones agropecuarias del MERCOSUR*

Los países del MERCOSUR, más Chile y Bolivia, tienen una importante participación en la producción mundial de 25 productos agropecuarios. Dicha participación va de un máximo del 30% en soja a un mínimo del 2% en caucho. Los 25 productos en orden descendente de importancia relativa son soja, aceite de soja, caña de azúcar, girasol, aceite de girasol, café, mandioca, carne bovina, porotos, frutas, carne aviar, cacao, tabaco, maíz, lácteos, raíces y tubérculos, tomates, sorgo, algodón, trigo, huevos, carne porcina, arroz y caucho (IICA, 1998).

El gráfico 3 (IICA, 2001: 58) muestra la participación de las exportaciones de alimentos provenientes del MERCOSUR en las exportaciones mundiales. Puede verse que la región es un importante exportador de soja, miel, café, azúcar, carne, cereales (trigo y maíz) y aves. Estas cifras ilustran la importancia cuantitativa de la región en la oferta mundial de alimentos. Esta posición dominante se ve fortalecida por el hecho de que esos niveles de producción se logran en la mayoría de los casos sin subsidios o apoyos internos significativos, es decir en condiciones de competencia y con un arancel externo común que, en el caso de los productos agropecuarios, es de sólo el 7,5% como promedio.

La importancia del MERCOSUR en el comercio internacional de productos agropecuarios pone de manifiesto la influencia que el MERCOSUR

GRÁFICO 3. Participación del MERCOSUR en el Comercio Mundial de Alimentos 1999



FUENTE: IICA (2001).

podría tener en las negociaciones internacionales, especialmente si las posiciones de negociación son definidas y apoyadas sólidamente por los cuatro países actuando como un bloque. Por otra parte, la importancia del sector agropecuario en las economías de los cuatro países que integran el MERCOSUR ilustra la importancia que el sector debe tener en el posicionamiento estratégico que los países llevan a dichas negociaciones.

Lograr una proyección internacional, tanto económica como política, requiere un importante trabajo a largo plazo que fortalezca la competitividad productiva y la presencia en los mercados. Entre las varias acciones posibles surgen como de especial importancia la integración tecnológica y los acuerdos para las negociaciones internacionales.

III.4. Integración tecnológica

Brasil y Argentina y en menor medida Uruguay tienen: a) una significativa infraestructura de investigación y desarrollo tecnológico en el sector público, b) un sector privado en el área de semillas, genética animal y producción y distribución de insumos tecnológicos considerablemente desarrollado y c) una estructura agraria que incluye productores altamente tecnificados y con una adecuada escala de producción. Estas condiciones le han dado a la

agricultura de la región competitividad internacional que debe ser mantenida y acrecentada en el futuro. Un instrumento importante en esta estrategia es la integración de esfuerzos en el área tecnológica que permita compartir los costos de la investigación, lograr una complementariedad de esfuerzos y capacidades y utilizar conjuntamente los resultados.

Los países han hecho importantes esfuerzos en esta dirección. Organismos como el IICA, el PROCISUR, creado en 1980 por los cuatro principales organismos públicos de investigación agropecuaria con la colaboración del BID y el IICA y el recientemente creado Fondo Regional para la Tecnología Agropecuaria, creado por países de América Latina con la colaboración del BID, han sido instrumentales en esta tarea. Ahora la creciente importancia de biotecnología en sus aplicaciones en la agricultura hacen aún más importante el trabajo conjunto. La investigación biotecnológica, aun en sus fases más aplicadas, requiere inversiones importantes en capital humano y equipo. La estrecha colaboración de los países del MERCOSUR permitiría lograr la eficiencia y efectividad necesarias para que la agricultura mantenga su competitividad internacional.

Los países del MERCOSUR han tenido hasta ahora diferentes estrategias en cuanto a la aplicación de la biotecnología en la agricultura (organismos genéticamente modificados). Argentina ha adoptado rápidamente variedades transgénicas en soja, maíz y algodón, siendo el segundo productor mundial de soja transgénica después de EEUU. Brasil, por el contrario, ha restringido el uso de variedades transgénicas, aunque la reciente decisión de Brasil de autorizar la utilización de cultivos transgénicos remueve un obstáculo que hacía difícil acordar una estrategia conjunta en relación a la producción y comercialización de estos productos. Resuelta esta diferencia, es necesario ahora profundizar los acuerdos de colaboración y complementación entre las universidades y las instituciones de investigación y homogeneizar la normativa que regula la propiedad intelectual y la bioseguridad. Esto último contribuirá a facilitar los acuerdos de complementación del sector privado.

En Argentina la introducción de estos cultivos disminuyó significativamente los costos de producción y serán, en el futuro, una fuente de productos especializados con características particulares de calidad. Sin embargo la comercialización de los productos transgénicos ha encontrado importantes resistencias por parte de los consumidores de países desarrollados, especialmente en Japón y Europa. Esta resistencia, sumada a la creciente aceptación del derecho del consumidor a estar informado sobre las características de los productos que consume, está llevando a la adopción de normativas que establecen y regulan la obligatoriedad del etiquetado. Esto ha generado una diferencia de criterio entre Argentina y Brasil. Brasil está en vísperas de adoptar una legislación que promueve el etiquetado obligatorio, mientras que Argentina no está promocionando una legislación similar.

En este contexto acordar una política común entre los cuatro países de MERCOSUR tendría un valor estratégico de gran trascendencia. Dicha política debería incluir: a) programas de colaboración tecnológica incluyendo las aplicaciones de la biotecnología, b) acuerdos en cuanto a los procedimientos de liberación de cultivos transgénicos y sobre las normativas de bioseguridad y c) acuerdos sobre la normativa que regula el etiquetado.

III.5. *Posicionamiento internacional y negociaciones comerciales*

La producción agropecuaria del MERCOSUR tiene una importante significación mundial. Si bien los cuatro países son miembros del grupo Cairns, que representa los intereses de los países exportadores sin subsidios, y las posiciones del MERCOSUR en los foros internacionales son en general acordadas, el grupo regional no ha utilizado plenamente su capacidad de negociación en los foros internacionales. Para ello es necesario desarrollar una adecuada capacidad técnica que sustente el esfuerzo negociador y un esfuerzo institucional para compartir la información y acordar posiciones conjuntas. Esto es particularmente importante ahora, cuando comienza la nueva ronda de negociaciones multilaterales de la OMC.

Otra situación de particular importancia es el ALCA. Las exportaciones de productos agropecuarios del MERCOSUR a los otros países que integrarían el ALCA representan alrededor del 15% de las exportaciones totales del MERCOSUR. La mayoría de este comercio es a los países integrantes del NAFTA. Las posibilidades de crecimiento de estas exportaciones son limitadas debido a la complementariedad de las producciones agropecuarias de los EEUU y Canadá con la de los países del MERCOSUR. Una excepción importante es Méjico.

Méjico ha abierto su economía significativamente y ha logrado un impresionante crecimiento de las exportaciones del 15% anual para el periodo 1990-2000. Las exportaciones e importaciones del país representan el 45% del total de América Latina y alrededor del 2,6% del comercio mundial. Por otra parte, un análisis de la estructura productiva de Méjico muestra la complementariedad de su producción agropecuaria con la de los países del MERCOSUR. Méjico es un importador neto de cereales (trigo, maíz y sorgo), aceites vegetales, lácteos, vinos y carne vacuna y es un exportador neto de frutas, hortalizas y bebidas. Esta complementariedad, la importancia cuantitativa del mercado mejicano y el rápido crecimiento de la economía del país lo convierten en un socio comercial de gran importancia potencial. Adicionalmente, Méjico ya ha dado importantes concesiones comerciales en el contexto del NAFTA y en algunos acuerdos bilaterales, como por ejemplo con Chile, en productos en los cuales es deficitario y que podrían ser de interés a los países del MERCOSUR.

Esta argumentación es importante en el contexto del ALCA, ya que desde la perspectiva limitada del sector agropecuario el ALCA no pareciera ser una prioridad comercial importante para los países del MERCOSUR. Las oportunidades de comercio son estructuralmente limitadas con la región andina y con Centroamérica. Los mercados de EEUU y Canadá son potencialmente importantes pero hasta ahora no hay evidencias claras de que estos países estén dispuestos a abrir sus mercados a corto y medio plazo a las exportaciones agrícolas del MERCOSUR. Las oportunidades que se vislumbran en Méjico podrían ser un elemento significativo en favor de una posición más positiva hacia la conformación del ALCA. Uruguay ya ha dado pasos significativos en esta dirección a través del acuerdo firmado en diciembre de 1999 en el marco de la ALADI, a través del cual el 90% del universo arancelario queda libre de aranceles entre ambos países. Similarmente, el reciente acuerdo logrado entre Argentina y Méjico (principios del 2001) incluye disciplinas en el área sanitaria y fitosanitaria.

Una tercera oportunidad potencialmente importante para cooperar entre los países del MERCOSUR se presenta en relación a las próximas negociaciones de 4 x 1 con EEUU. El éxito de estas negociaciones estará fuertemente determinado por la solidez conceptual y política que los países de la región lleven a la mesa de negociaciones.

III.6. *Algunos comentarios finales*

Después de diez años de integración, el impacto del MERCOSUR en el comercio agropecuario intrarregional ha sido limitado. En el futuro, a medida que los procesos de agroindustrialización y especialización productivas aumenten como consecuencia de la globalización, es posible que las oportunidades de comercio aumenten. Sin embargo, es importante rescatar la importancia económica y política del MERCOSUR para los países de la región. En la agricultura su importancia principal está dada por las posibilidades que da para potenciar la competitividad internacional de la región y así aumentar las exportaciones a terceros países. En el sector agropecuario la integración podría facilitar entre otras cosas: a) un mejor aprovechamiento de los recursos naturales comunes (cuencas hídricas), b) el desarrollo tecnológico compartido, c) un posicionamiento común en los foros internacionales logrando así una mayor capacidad de negociación y d) una ampliación de los mercados facilitando las inversiones transnacionales y la integración vertical, tanto de empresas del MERCOSUR como de terceros países. Esta visión amplia y de largo plazo requiere de mecanismos institucionales que evalúen opciones y construyan caminos de cooperación y complementación y de la voluntad política en los países para construir un futuro común. Éste es el gran desafío de la próxima década.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALADI Secretaría General (2001), «Evolución del proceso de integración regional durante 2000», ALADI/Sec/Estudio 133.
- Arias, Joaquín y Adriana Chacón (2000), «Evolución y Desempeño del comercio internacional agroalimentario de las Américas», *Tomo III: América del Sur*, IICA, San José, Costa Rica.
- Arias, J. y A. Chacón (2000b), *Dirección y Dinamismo del Comercio Agroalimentario de las Américas (1994-1998)*, IICA San José, Costa Rica.
- Balassa, B. (1965), «Trade liberalization and revealed comparative advantages», *The Manchester School of Economics and Societal Studies*, 33: 99-123.
- Berlinski, Julio (2000), «Evaluación de restricciones al Comercio interno del MERCOSUR: Su perspectiva desde Argentina, Brasil y Uruguay», Red MERCOSUR ITDT. Argentina Versión Preliminar.
- Chibbaro, Arnaldo (2001), «Evolución y situación del comercio agrícola y los acuerdos de la OMC para el sector Agropecuario del MERCOSUR y Chile». Trabajo presentado en el II Seminario-Taller: Negociaciones Internacionales sobre Agricultura. ALADI/BID-INTAL/IICA/BCIE. Buenos Aires, Argentina.
- Chudnovsky, D y A. López (2001), *La transnacionalización de la economía argentina*, Buenos Aires, Eudeba-Cenit.
- IICA (1998, 2000 y 2001), *Agricultura en el MERCOSUR, Chile y Bolivia*. Montevideo, IICA Centro Regional Sur.
- Izam, M. (1997), *Evolución, análisis y perspectivas del mercado común del Sur*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Izam, M. y V. Onffroy de Veréz (2000), *El Sector Agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea*, Santiago de Chile CEPAL.
- OECD (1998), *Implications of the MERCOSUR Agreement for Cereal and livestock product markets and trade*.
- Piñeiro, M. (2001), «Importancia del Sector Agropecuario», en Rubén Echeverría, (Ed.), *Desarrollo de las economías regionales*, Washington, BID.
- Porta, F. y F. Peirano (2000), *El impacto de las preferencias comerciales sobre el comercio intrarregional. Análisis del MERCOSUR y los acuerdos bilaterales de Chile*, ALADI/Sec/Estudio 127 (Restringido).
- Sagyp (Enero 1995, Febrero 1995 y 1997), MERCOSUR Agropecuario.
- Vollrath, Th. L. (1991), «A Theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of revealed comparative advantage». *Weltwirtschaftliches Archiv*. pp. 264-280.