



CEPAL

Oficina de Montevideo

**URUGUAY Y EL MERCOSUR
FRENTE A UN ACUERDO CON LA UNIÓN EUROPEA.
PRIORIDADES PARA LA NEGOCIACIÓN ARANCELARIA**

Documento preparado por la Oficina de CEPAL en Montevideo, en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre la CEPAL y el Gobierno de Uruguay - Ministerio de Economía y Finanzas.

LC/MVD/R.196
Setiembre de 2002

El presente documento ha sido elaborado por María Inés Terra, consultora de la Oficina de CEPAL en Montevideo. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios e investigaciones y la prestación de servicios de asistencia técnica sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

Índice

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	4
I. PROTECCIÓN Y COMERCIO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA	6
A. Evolución y estructura del comercio Mercosur-Unión Europea, 1999-2000	6
B. Ventajas Comparativas, complementariedad y composición del comercio Mercosur-Unión Europea	8
C. Protección arancelaria de la Unión Europea	10
D. Sistema generalizado de preferencias de la Unión Europea	13
E. Protección arancelaria del Mercosur	14
II. MERCADO POTENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA PARA PRODUCTOS DE LA OFERTA EXPORTABLE DE URUGUAY	16
A. Oferta exportable de Uruguay y del Mercosur	17
B. Mercado potencial y protección en la Unión Europea a productos de la oferta exportable de Uruguay	18
C. Uruguay y el Mercosur: prioridades en la negociación de aranceles	21
D. Perspectivas para el acceso con un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea	23
III. LA COMPETENCIA EUROPEA EN LOS MERCADOS REGIONALES	24
A. Composición de las importaciones del Mercosur desde la Unión Europea	25
B. Composición de las importaciones uruguayas desde la Unión Europea y desde el Mercosur	27
C. Sensibilidades	31
IV. CONCLUSIONES	31
BIBLIOGRAFÍA	33
ANEXO ESTADÍSTICO	34

RESUMEN

En 1995 el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) emprendieron el camino hacia la concreción de un acuerdo comercial entre ambas regiones. En el 2000 comenzaron las negociaciones bilaterales cuyo objetivo es alcanzar la liberalización gradual y recíproca del intercambio comercial. La concreción de este acuerdo no parece una tarea sencilla. Aún cuando promete fuertes beneficios derivados del aprovechamiento de ventajas comparativas, generaría resistencias de grupos de interés organizados. Para la UE las dificultades mayores se asocian al sector agrícola mientras que para el MERCOSUR a la competencia de productos industriales europeos o a productos agrícolas subsidiados. Estas dificultades se acentúan por la crisis que atraviesa la región. Este documento discute los principales obstáculos y beneficios de un acuerdo UE-Mercosur para Uruguay y para sus socios del Mercosur.

En el primer capítulo se analizan los flujos comerciales bilaterales, las ventajas comparativas y la protección de ambas regiones con el objetivo de identificar los aspectos más críticos de esta negociación en el plano comercial. El MERCOSUR es un mercado pequeño y poco atractivo para la UE y este acuerdo le exigiría una mayor apertura en un sector particularmente sensible como el agrícola. En contraste, la UE tiene una gran importancia económica y comercial para el MERCOSUR por lo que este tipo de acuerdo cuestiona la estructura de la protección efectiva vigente en el MERCOSUR. Las mayores amenazas estarían en el sector industrial, en particular en manufacturas con mayor valor agregado y contenido tecnológico. Esto no afectaría por igual a los socios del MERCOSUR dado que gran parte de esas industrias se localizarían en Brasil mientras que las mayores promesas en materia de acceso son para Argentina y Uruguay en el sector agrícola.

El segundo capítulo se orienta a identificar las prioridades para mejorar las condiciones de acceso de Uruguay al mercado europeo y a evaluar en qué medida se encuentran intereses comunes con los socios del MERCOSUR. Este estudio se realizó en base a una muestra de productos representativa de la oferta exportable de Uruguay y de sus socios. Se detectaron escasas coincidencias entre los cuatro socios del MERCOSUR, gran parte de los intereses comunes se concentran en productos agropecuarios que enfrentan altos niveles de protección en el mercado europeo.

El tercer capítulo analiza los posibles efectos de la competencia de la UE en los mercados regionales, en particular, hay dos sectores críticos en los que se concentran las exportaciones europeas al MERCOSUR que son insumos de la industria química y bienes de capital. Hasta el momento gran parte de estas importaciones han accedido a los mercados regionales al amparo de regímenes especiales de importación o como excepciones al Arancel Externo Común. Este trabajo identificó un núcleo reducido de productos en los que se concentran las importaciones del MERCOSUR en los que no parece haber mayores dificultades para mejorar el acceso de las exportaciones de la UE lo que reduciría los riesgos de desvío de comercio al interior del MERCOSUR. Por otra parte, también se identificó un núcleo pequeño de productos cuya liberalización sería potencialmente más conflictiva para el MERCOSUR. En el caso de Uruguay, se identificó un núcleo de productos, mayoritariamente agrícolas, cuyas exportaciones se orientan al MERCOSUR en los que la liberalización del mercado regional puede resultar más conflictiva.

INTRODUCCIÓN

En los noventa, el éxito en la culminación de la ronda Uruguay, acompañada por la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), reafirman el multilateralismo como marco para impulsar el crecimiento del comercio mundial. Ese avance en el plano multilateral es acompañado por la consolidación de iniciativas regionales de gran importancia. Entre ellas, se destacan la formación del NAFTA y la ampliación y profundización de la integración europea. En los países en desarrollo se manifiesta el resurgimiento de un regionalismo más profundo, basado en economías más abiertas, y con proyectos ambiciosos que involucran a los grandes países desarrollados. América Latina emprende negociaciones en el ámbito del ALCA y con la Unión Europea.

En diciembre de 1995 se firmó el acuerdo marco de cooperación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea. En la reunión de Jefes de Estado celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, se plantea el compromiso de comenzar negociaciones bilaterales en vistas a lograr una liberalización gradual y recíproca del intercambio recíproco, sin excluir ningún sector y respetando las normas de la OMC. Ese compromiso alcanza a todos los países latino americanos. En noviembre de 1999 se lleva a cabo la primera reunión del Comité de Cooperación bilateral con el objeto de estudiar proposiciones respecto a la estructura, métodos y calendarios de negociación. En Buenos Aires en abril del 2000, se reunió por primera vez el Comité de Negociaciones Bilaterales para determinar la organización, el calendario y el contenido de las negociaciones.

La concreción de un acuerdo Mercosur-Unión Europea no parece una empresa sencilla. Aparecen dificultades de carácter estructural derivadas de la asimetría en el tamaño relativo y en las diferencias en la especialización comercial entre el Mercosur y la Unión Europea. Por otra parte, existen dificultades derivadas de la crisis económica que atraviesa el Mercosur en el momento de la negociación.

En efecto, existe una enorme asimetría económica entre las regiones. La Unión Europea es el principal socio comercial del Mercosur mientras que el Mercosur tiene una participación marginal en el mercado europeo. En estas condiciones, cualquier compromiso por el que el Mercosur otorgue preferencias a la Unión Europea implica poner en juego gran parte de su política comercial respecto a terceros mercados. Cuando el Mercosur adoptó una política comercial común estableció los niveles de protección efectiva para cada actividad, por lo que un acuerdo con la Unión Europea minaría esa protección. En contrapartida, el Mercosur obtendría el acceso preferencial a uno de los mercados de mayor tamaño relativo. Es cierto que un proceso de reforma comercial puede ser mejor acogido en la medida que la penetración de importaciones es acompañada por la mejora en las condiciones de acceso para las exportaciones pero debe ofrecer ventajas que justifiquen esa reforma.

Por otra parte, la Unión Europea es un mercado muy abierto para el acceso de productos industriales pero impone restricciones muy fuertes en el sector agrícola, sector que comprende las mayores ganancias potenciales para el Mercosur y muy sensible para la Unión Europea. Dado el tamaño económico relativo, un acuerdo con el Mercosur no prometería

mejoras sustanciales para los exportadores europeos y parece difícil convocar voluntades que le otorguen sustento político a un proyecto que constituye una amenaza para un sector muy sensible como es el agrícola.

Por otra parte, los flujos de comercio bilateral muestran una fuerte especialización asociada a los patrones de ventajas comparativas de ambas regiones. Si bien este tipo de comercio promete grandes beneficios porque aumentaría la eficiencia productiva y el bienestar de los consumidores, plantea dificultades derivadas de sus posibles efectos sobre la distribución del ingreso y los costos de ajuste de las economías que participan. Un acuerdo con el Mercosur puede afectar considerablemente intereses sectoriales despertando una fuerte oposición de grupos de interés organizados que cuestionen su viabilidad política.

Finalmente, las negociaciones con la Unión Europea se ponen en marcha en un contexto económico difícil donde la voluntad aperturista de los socios del Mercosur está muy cuestionada. En esta nueva fase de la integración regional, el Mercosur enfrenta una profunda crisis económica, la depreciación de sus monedas, una gran inestabilidad de los precios relativos y, por ende, cambios en la capacidad de competencia. A medida que la crisis se acentúa, aumenta el desempleo y se fortalecen las presiones proteccionistas. En ese contexto, se hace difícil avanzar en una negociación que implique una reducción sustancial de la protección frente a un bloque como la Unión Europea que representa más de la cuarta parte del comercio del Mercosur. No obstante, existen compromisos en el marco del ALCA y la OMC que pueden actuar como un contrapeso y la promesa de nuevos mercados puede constituir un incentivo para contrarrestar esas presiones.

La negociación en materia de aranceles plantea una serie de interrogantes. Cuáles son los principales obstáculos para un acuerdo Mercosur-Unión Europea? Cuáles son los sectores en que la Unión Europea puede ofrecer mayores beneficios derivados de la mejora de las condiciones de acceso para los productos provenientes del Mercosur? Cuáles son los puntos de interés del Mercosur? En qué medida el Mercosur constituye una amenaza para el sector productivo en la Unión Europea? Cuáles son los beneficios y costos derivados de la mejora en el acceso al Mercosur de la Unión Europea?

En el primer capítulo de este documento se analiza la composición del comercio Mercosur-Unión Europea y Uruguay-Unión Europea y la protección imperante en ambos mercados. El segundo capítulo analiza las condiciones de acceso y las posibilidades que ofrece el mercado europeo para los productos de la oferta exportable del Mercosur y de Uruguay. El tercer capítulo analiza las ventajas y dificultades derivadas de la posible competencia europea en el mercado regional. El último capítulo presenta las conclusiones.

I. PROTECCIÓN Y COMERCIO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA

La concreción de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea tiene que saltar una serie de obstáculos derivados de las asimetrías económicas y comerciales entre ambas regiones. Por una parte, el comercio bilateral Unión Europea-Mercosur evidencia la asimetría presente entre estas regiones. La Unión Europea constituye el principal socio comercial del Mercosur, al tiempo que este último es un socio marginal para la Unión Europea. Por otra parte, los flujos de comercio bilateral muestran una fuerte especialización asociada a los patrones de ventajas comparativas de ambas regiones. Si bien este tipo de comercio promete grandes beneficios porque aumentaría la eficiencia productiva y el bienestar de los consumidores, plantea dificultades derivadas de sus posibles efectos sobre la distribución del ingreso y la magnitud de los costos de ajuste. En efecto, cuando existen ventajas comparativas existen diferencias en los precios relativos y el comercio conduce a su convergencia. Los cambios en los precios relativos de los bienes llevan a cambios mayores en las remuneraciones de los factores por lo que se generan perdedores y ganadores. Asimismo, puede esperarse que el comercio basado en ventajas comparativas genere mayores costos de ajuste que el comercio intraindustrial.

Dado el tamaño económico relativo de la Unión Europea, un acuerdo con el Mercosur no parece prometer grandes beneficios para sus agentes económicos, lo que en principio podría quitar sustento político al proyecto. Por otra parte, debido a las grandes diferencias en los patrones de ventajas comparativas puede esperarse que un acuerdo de este tipo afecte considerablemente intereses sectoriales, despertando una fuerte oposición de grupos de interés organizados que cuestionen su viabilidad política.

El propósito de este capítulo es identificar los aspectos críticos de esta negociación en el plano comercial. A esos efectos, se analiza la evolución y estructura del comercio bilateral del Mercosur y de Uruguay con la Unión Europea y la protección imperante en ambos mercados al lanzarse la negociación. Se examina la protección vigente para las importaciones de la Unión Europea desde el Mercosur y para las importaciones del Mercosur desde la Unión Europea tomando como referencia las importaciones promedio de la Unión Europea y del Mercosur en el trienio 1998-2000 y los aranceles vigentes en el 2001.

A. EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DEL COMERCIO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA, 1990-2000

El Cuadro 1 presenta la evolución del comercio del Mercosur con la Unión Europea en la década de los noventa. En esos diez años el comercio bilateral se duplicó debido al rápido incremento de las importaciones del Mercosur, que crecieron a una tasa media de 13% anual y a un crecimiento más modesto de las exportaciones que lo hicieron a una tasa media de 3.4%. Esa evolución se explica en gran medida por la apertura comercial que implementó el Mercosur en la primera mitad de esa década. El superávit que presentaba el Mercosur en el comercio bilateral a comienzos de los noventa se reduce en forma continua hasta 1995 cuando

pasa a ser deficitario; el déficit crece hasta 1998. En 1999 y 2000, el déficit se contrajo como consecuencia de la caída de las importaciones del Mercosur.

La Unión Europea constituye el principal socio comercial del Mercosur. Representó cerca de un 26% del comercio total del Mercosur en el trienio 1998-2000, mientras que el intercambio intra regional representó un 21%. En contraste, el comercio con el Mercosur tiene escasa importancia para la Unión Europea, representando alrededor del 1.2% de sus importaciones globales en el mismo trienio, evidenciando la asimetría en el tamaño económico de las regiones. Entre los socios del Mercosur, la importancia relativa del comercio con la Unión Europea es mayor para Brasil (cerca de un 28%), seguido por Argentina (21%), Uruguay (19%) y Paraguay (16%) (ver Cuadro 2).

El Cuadro 3 presenta la composición de las importaciones de la Unión Europea desde el Mercosur y del Mercosur desde la Unión Europea en el período 1998-2000. La especialización del comercio bilateral se ajusta a los parámetros típicos del comercio entre una región en desarrollo y una región desarrollada, aun cuando las importaciones de la Unión Europea desde el Mercosur muestran cierta diversificación. Las importaciones del Mercosur desde la Unión Europea están muy concentradas en las ramas de productos metálicos, maquinaria y equipo, y de productos de la industria química, ramas que dan cuenta de casi un 85% de las importaciones totales del Mercosur desde ese origen. Las importaciones de la Unión Europea desde el Mercosur están más diversificadas aunque predominan las ramas de productos agrícolas y de alimentos, bebidas y tabaco; le siguen en importancia la de productos metálicos, maquinaria y equipo y la de extracción de hierro. Las importaciones de esas cuatro ramas dan cuenta de más del 70% de las importaciones de la Unión Europea desde ese origen (ver Cuadro 3).

Para Uruguay, la Unión Europea constituye el principal socio comercial después del Mercosur. En promedio, durante el trienio 1998-2000, el comercio con la Unión Europea representó un 18,5% del comercio total de Uruguay. En el mismo período, el comercio con Brasil representó un 23,1%, con Argentina un 21%, con Estados Unidos un 9.2% y con el NAFTA un 12%. Durante la última década la Unión Europea perdió participación en el comercio de Uruguay ante el avance de los socios del Mercosur, fundamentalmente en las exportaciones. En el trienio 1990-1992, la Unión Europea fue el destino de el 25% de las exportaciones y el origen del 17% de las importaciones uruguayas, en tanto que en el trienio 1998-2000 fue el destino de 17% de las exportaciones y el origen de un 19% de las importaciones.

Entre 1990 y 2000 el comercio entre Uruguay y la Unión Europea creció a una tasa media de 3.3% anual, como resultado de un crecimiento de 8.4% anual de las importaciones acompañado por una caída de 1,4% anual de las exportaciones. La Unión Europea perdió importancia como destino de las exportaciones uruguayas, dado que éstas se reorientaron a los mercados regionales que se abrían a medida que avanzaba el proceso de integración. Simultáneamente, aumentó su importancia como origen de las importaciones uruguayas (ver Cuadro 4). La integración económica fue acompañada de un proceso de apertura respecto a terceros mercados lo que determinó que las importaciones uruguayas desde todos los orígenes y, en especial desde la Unión Europea, mostraran un gran dinamismo en esa década.

Al interior de la Unión Europea el principal socio comercial de Uruguay fue Alemania (representó un 3.6% del comercio total de Uruguay), seguido por Italia (3.5%), España (3.1%), Francia (2.9%) y Reino Unido (2.3%). El Cuadro 5 presenta el comercio bilateral con los quince países miembros de la Unión Europea en el período 1998-2000. El comercio resultó deficitario con todos ellos, excepto con el Reino Unido, Portugal y Países Bajos. Gran parte del déficit comercial se generó en el comercio bilateral con Francia y, en menor medida, con España e Italia. En el caso de Francia, Uruguay importó vehículos automotores y sus partes y componentes, maquinaria y equipo, equipo eléctrico y electrónico mientras que le exportó volúmenes modestos de carnes, lanas, cueros y pesca. El déficit comercial con España se generó en cinco grandes rubros: material eléctrico, maquinaria y equipo, polímeros y placas de plástico, caucho sintético y vehículos automotores. Por su parte, gran parte del déficit comercial con Italia se generó en la compra de maquinarias y equipo.

El Cuadro 6 presenta la composición del comercio bilateral entre Uruguay y la Unión Europea representado a través de sus respectivos flujos de importación del período 1998-2000. En este caso, el intercambio bilateral está dominado por el intercambio de manufacturas por productos primarios, alimentos, textiles y cueros, productos tradicionales de exportación de Uruguay. Se observa un patrón de especialización comercial interindustrial, típico del intercambio entre países en desarrollo y desarrollados pero más acentuado aún que para el Mercosur en su conjunto. Nuevamente, se observa una fuerte concentración de las importaciones uruguayas en productos químicos y maquinaria y equipo, que representan casi un 80% de las importaciones uruguayas desde ese origen, así como de las europeas en productos agrícolas, madera, alimentos, bebidas y tabaco y textiles, vestimenta, cuero y calzado. Las cuatro ramas mencionadas representaron casi un 90% de las importaciones de la Unión Europea desde Uruguay.

En síntesis, en la década de los noventa se observó un incremento significativo del comercio Mercosur-Unión Europea y Uruguay-Unión Europea, ese crecimiento se dio fundamentalmente en las importaciones como consecuencia de un mayor aprovechamiento de ventajas comparativas a partir de la liberalización unilateral del comercio implementada por los socios del Mercosur. El crecimiento de las exportaciones fue más modesto como resultado de la apreciación cambiaria sufrida por los socios y de las políticas de integración regional que favorecieron una reorientación de las exportaciones hacia la región. A fines de la década del noventa, los patrones de comercio bilateral evidencian una fuerte especialización, los países del Mercosur exportan productos agrícolas y manufacturas livianas mientras que importan productos químicos y maquinaria y equipo.

B. VENTAJAS COMPARATIVAS, COMPLEMENTARIEDAD Y COMPOSICIÓN DEL COMERCIO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA

En el punto anterior se concluyó que el comercio bilateral entre el Mercosur y la Unión Europea parece estar muy asociado a la presencia de ventajas comparativas. Para detectar esas ventajas se utilizan distintos indicadores basados en precios, en flujos de comercio, en producción o en la combinación de los dos últimos. En este trabajo se optó por trabajar con un

índice de ventajas comparativas reveladas de tipo Balassa (1965) que se basa en los flujos de comercio *ex post* para inferir conclusiones respecto a la presencia de ventajas comparativas.

Este indicador debe ser manejado con cautela porque los flujos de comercio observados son un resultado de las ventajas comparativas y de una serie de distorsiones sobre el comercio tales como las políticas comerciales o costos de transporte. Se optó por trabajar con este indicador aun cuando algunos trabajos recientes como Richardson y Chi Zang (1999) sostienen que es aconsejable medir las ventajas comparativas a nivel bilateral dado que los países difieren en su dotación de recursos, desarrollo tecnológico, niveles de ingreso o proximidad. Este trabajo consideró preferible usar un índice tipo Balassa, basado en los flujos globales de comercio, dado que puede esperarse que los flujos bilaterales se encuentren muy distorsionados por las políticas agrícolas de la Unión Europea.

Se siguió la misma metodología que en CEPAL (2001). Se calcularon índices de ventajas comparativas reveladas a nivel de producto, definido a seis dígitos del Sistema Armonizado (SA). Esta opción permite trabajar a un gran nivel de desagregación y con estadísticas comparables para ambas regiones dado que las definiciones de productos son las mismas para todos los países o regiones sujetos a la enmienda dos del SA. El índice compara la participación de un producto en las exportaciones de un país con su participación en las importaciones mundiales, donde si es mayor a la unidad se considera que el país tiene ventajas comparativas. En forma similar se define un índice de desventajas comparativas comparando la participación del producto en las importaciones del país con la participación del mismo en las importaciones mundiales.

El Cuadro 7 presenta la distribución del índice de ventajas comparativas reveladas para Uruguay y de desventajas para la Unión Europea. Asimismo, se presenta la distribución de las exportaciones de Uruguay a la Unión Europea y la correlación entre la composición de las exportaciones y las ventajas y desventajas. El cálculo de estos indicadores se realizó a nivel de sub-posición del SA. El Cuadro 8 presenta los mismos indicadores para Argentina y Brasil.

Los cuadros muestran que Uruguay es el país con mayor especialización comercial. La mediana del índice de ventajas comparativas reveladas es cero, dado que en el período 1998-2000 Uruguay no registró exportaciones en al menos la mitad de las sub-partidas del SA. El indicador de ventajas comparativas reveladas tiene una distribución asimétrica, adopta valores entre cero y uno cuando no existen ventajas comparativas y entre uno y más infinito en caso contrario. En el caso de Uruguay, a pesar de eso, la media es mayor que uno y el desvío estándar alcanza a 10 (13 si se considera el comercio extra Mercosur).

Estos valores están indicando que las exportaciones se concentran relativamente en pocos ítem en los que existen fuertes ventajas comparativas y no se exporta nada de gran parte del universo arancelario. En el caso de la Unión Europea, la distribución de las desventajas es mucho más simétrica, la media se encuentra más cercana a la mediana, ambas son menores que uno y el desvío estándar es 1,1. Ello no es raro, dado que las importaciones suelen ser más diversificadas que las exportaciones, por lo que existe demanda potencial para una amplia variedad de productos. No obstante, el contraste con el indicador de ventajas comparativas reveladas de Uruguay es grande dado que se está comparando la estructura de importaciones

de una región grande y diversificada como la Unión Europea con la estructura de exportaciones de un país pequeño y especializado como Uruguay.

Argentina y -sobre todo- Brasil muestran menor especialización comercial que Uruguay. No obstante, en cualquiera de los tres casos se observa una mayor concentración de las exportaciones cuando el destino es la Unión Europea. En los tres casos la mediana de las exportaciones a la Unión Europea es cero.

Por otra parte, el Cuadro 7 muestra una correlación muy baja entre las ventajas comparativas de Uruguay o de sus socios del Mercosur con las desventajas de la Unión Europea, tanto si se mide a través del coeficiente de correlación de Pearson como de un coeficiente de correlación de rangos de Spearman. Por lo tanto, no se encuentra evidencia de que la cadena de ventajas comparativas de los países del Mercosur siga un ordenamiento similar al de las desventajas de la Unión Europea. Esto indicaría poca complementariedad entre sus economías. No obstante, dado que la Unión Europea es un mercado de gran tamaño aun siendo competitivo en la producción de gran parte de la oferta exportable del Mercosur se generan espacios para el desarrollo exportador.

En el caso de Uruguay se observa una fuerte asociación entre la composición de las exportaciones a la Unión Europea y sus ventajas comparativas; fundamentalmente cuando se miden las ventajas comparativas reveladas a través de los flujos de comercio extrarregionales el coeficiente de correlación de Spearman alcanza a 55%. En contraste, la correlación entre la composición de esas exportaciones y las desventajas de la Unión Europea es baja. En los casos de Argentina y Brasil se constata una correlación aún mayor entre la composición de las exportaciones bilaterales y sus ventajas comparativas. En el caso de Brasil, el coeficiente de correlación de rangos alcanza a un 71%.

C. PROTECCIÓN ARANCELARIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En julio del 2001 se puso en marcha la negociación sobre acceso entre la Unión Europea y el Mercosur. Uno de los puntos más problemáticos para el avance de las negociaciones es el arancel de base sobre el que se establecerían los acuerdos de reducción de aranceles. La Unión Europea aspira a tomar el arancel vigente al comienzo de las negociaciones como base para la negociación y la implementación del programa de liberalización del comercio recíproco. El Mercosur se encuentra en un proceso de revisión de su Arancel Externo Común (AEC) por lo que es muy difícil llegar a un acuerdo interno y ofrecer un arancel sobre el que llevar a cabo la negociación. Este factor resulta especialmente complejo dado que la Unión Europea es el principal socio comercial del Mercosur y, por ende, al comprometer un arancel en la negociación con la Unión Europea comprometería gran parte de la protección externa del Mercosur, dado que el AEC es el principal instrumento de política comercial común.

Para este estudio se optó por trabajar con los aranceles vigentes en el 2001. Esta opción se debió a que es el último año para el que se cuenta con datos ciertos sobre los niveles de protección vigentes en ambas regiones. Asimismo, es el arancel sobre el que ofrece negociar la Unión Europea y no existe certidumbre respecto al Mercosur. No obstante, ello no

implica afiliarse a la posición de la Unión Europea. Las conclusiones de este estudio podrían verse parcialmente alteradas si el Mercosur cambiara significativamente su estructura arancelaria. En el caso de la Unión Europea, si hubiera un cambio en esta materia sería menor. Por otra parte, dado que existen compromisos de carácter multilateral para la reducción de aranceles que culminan en el 2005, antes de que entre en vigencia cualquier acuerdo con la Unión Europea, otro insumo del estudio son los cronogramas de reducción de aranceles y el arancel consolidado por la Unión Europea ante la OMC.

El arancel externo común de la Unión Europea, así como toda la información relevante respecto a cuestiones aduaneras, son recogidas por la “Tarifa Integrada de las Comunidades Europeas (TARIC)”. En general, la Unión Europea establece aranceles ad-valorem que se aplican sobre el precio CIF de las importaciones. No obstante, aplica derechos específicos sobre ciertos productos agrícolas, bebidas alcohólicas, etc.; derechos variables sobre productos cuyos precios sean inferiores a los precios establecidos por la Unión Europea y derechos adicionales para productos que contengan azúcar o harina. Asimismo, aplica aranceles variables para frutas, vegetales y flores -según la fecha en que ingresan a la Unión Europea- los que son mayores en el período del año en que son producidos en la Unión Europea.

El Cuadro 9 presenta los aranceles promedio y la participación en las importaciones totales, desde el Mercosur y desde Uruguay, de los bienes clasificados según sean agrícolas o industriales y de acuerdo al tipo de protección al que están sujetos estos productos en la Unión Europea¹. Se dividió el universo arancelario en tres grandes grupos: los productos para los que la Unión Europea consolidó el arancel en cero para el 2005, los productos que estarían sujetos a un arancel ad valorem no nulo y los productos sujetos a aranceles específicos o mixtos. De los 10.334 ítem que componen el arancel de la Unión Europea, 2.433 fueron clasificados como agrícolas de acuerdo a la definición adoptada por el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay.

El cuadro muestra que aunque la protección arancelaria de la Unión Europea es baja para la mayor parte del universo arancelario, existe un núcleo de productos de gran importancia en las exportaciones del Mercosur y especialmente de Uruguay, fuertemente protegidos. El arancel promedio de la Unión Europea, considerando los aranceles equivalentes ad valorem para productos sujetos a aranceles específicos -estimados por la OMC para 1998²- asciende a 6.8%. Ese promedio desciende a 4.7% cuando se lo calcula considerando exclusivamente los ítem sujetos a aranceles ad valorem para los que el nivel del arancel es una medida cierta de la protección. Cerca de la tercera parte del arancel de la Unión Europea fue consolidado en cero y está sujeto a aranceles nulos o bajos. Unos 6.500 ítem están sujetos a aranceles ad valorem mayores que cero, el arancel promedio de éstos es 6.6% -11.4% para productos agrícolas y 5.6% para el resto-. Finalmente, unos 900 ítem están sujetos a aranceles específicos o mixtos que, en general, implican niveles de protección muy superiores. Para 677 de esos ítem se cuenta con estimaciones de la OMC de aranceles ad valorem equivalentes, que

¹ Los productos se clasificaron de acuerdo a la definición de la OMC (año 1994).

² Las estimaciones de aranceles equivalentes ad valorem de esos aranceles específicos o mixtos se tomaron de la OMC para el año 1998. Dado que esas estimaciones pueden cambiar mucho frente a cambios en precios internacionales, con la composición por productos y orígenes de las importaciones y de la metodología seleccionada deben ser consideradas sólo como una referencia.

muestran niveles de protección mayores, fundamentalmente en el caso de los bienes agrícolas para los que se estimó un arancel promedio de 37%.

De acuerdo a la estructura de las importaciones de la Unión Europea, un 91% de las importaciones se compone de bienes no agrícolas la mayoría de los cuales están sujetos a aranceles bajos o nulos, en tanto que el núcleo de productos sujetos a altos niveles de protección tiene escaso peso en las importaciones totales. No obstante, dado que la estructura de las importaciones no es independiente de la protección, no puede concluirse que ésta tenga poco impacto protector sobre el mercado interno; la baja participación de los bienes agrícolas en las importaciones se explica en parte por esa protección.

El cuadro muestra las dificultades que enfrenta el Mercosur para el acceso al mercado de la Unión Europea. Las exportaciones del Mercosur y, en especial, de Uruguay a la Unión Europea muestran una fuerte concentración en bienes agrícolas lo que implica que, en general, enfrentan barreras de acceso significativas. En efecto, los bienes agrícolas representaron un 50.7% de las importaciones de la Unión Europea desde el Mercosur y un 59.2% de las importaciones desde Uruguay, con un arancel promedio estimado en 17%, mientras que otros bienes estarían sujetos a un arancel promedio de 4%.

Por otra parte, el cuadro muestra que tanto el Mercosur como Uruguay tienen muy poco que ganar en materia de acceso en una negociación que excluya los bienes agrícolas. Casi un 60% de las exportaciones del Mercosur a la Unión Europea ingresan o van a ingresar en el año 2005 con aranceles nulos y un 20% son bienes industriales sujetos a aranceles reducidos (5.6%). El núcleo de interés para mejorar el acceso estaría en unos 2000 productos, mayoritariamente agrícolas sujetos a aranceles específicos o picos arancelarios.

En el caso de Uruguay, la situación es aún más compleja dado que sus exportaciones se encuentran más concentradas en productos protegidos, un 35% de sus exportaciones corresponden a productos sujetos a aranceles específicos y un 15% adicional a productos agrícolas sujetos a aranceles ad valorem. No obstante, siempre que la negociación con la Unión Europea comprenda a esos productos, podría obtener mayores beneficios que sus socios del Mercosur.

El Cuadro 10 presenta los aranceles aplicados por la Unión Europea por rama industrial de acuerdo a la clasificación CIIU revisión 2. En las primeras columnas se presentan el arancel promedio, el arancel máximo, el desvío estándar y el número de ítem para los productos sujetos a aranceles ad valorem; en las columnas siguientes se presentan los mismos datos incluyendo las estimaciones de aranceles ad valorem equivalentes para productos sujetos a aranceles específicos. Para todas las ramas el arancel mínimo es cero. Los mayores niveles de protección se asocian a ramas en las que el Mercosur y, en especial, Uruguay concentran sus exportaciones a la Unión Europea: alimentos, bebidas y tabaco (CIIU 31), agricultura y caza (CIIU 11) y textiles, vestimenta y calzados (CIIU 32) (ver Cuadros 3 y 6).

La rama más protegida es “Alimentos, bebidas y tabaco”, que da cuenta de un 28% y un 44% de las exportaciones del Mercosur y de Uruguay a la Unión Europea, respectivamente. Su arancel promedio es 11.3%, muestra un mayor escalonamiento arancelario dado que el desvío estándar es 8.45%, picos arancelarios (277 ítem están sujetos a

un arancel mayor a 15%) y el arancel máximo alcanza a 74.9%, el más alto de todo el universo. De los 1.815 ítem arancelarios que comprende esta rama, algo más de la mitad (965) están sujetos a aranceles ad valorem, en tanto que los restantes están sujetos a aranceles específicos o mixtos. El arancel promedio considerando todos los ítem sujetos a aranceles ad valorem y aquellos para los que se dispone de estimaciones de ad valorem equivalentes a los aranceles específicos o mixtos asciende a 20,5%, el desvío estándar a 28,8% y el arancel máximo a 506,3%.

La producción de productos agrícolas primarios, segunda rama de acuerdo a su importancia en las exportaciones del Mercosur a la Unión Europea, es otra rama muy protegida debido a la aplicación de aranceles específicos o mixtos a una tercera parte de los ítem que la componen. El arancel promedio, considerando exclusivamente los ítem sujetos a aranceles ad valorem es 3,6%, pero asciende a 8,7% si el promedio incorpora las estimaciones de equivalentes ad valorem para los productos sujetos a específicos o mixtos. En el último caso el arancel máximo alcanza a 131,8% y el desvío estándar a 19,4%, indicando altos niveles de protección para determinados productos y una fuerte dispersión en la protección del sector.

Por su parte, los productos de la pesca y textiles están sujetos a una fuerte protección a través de la aplicación de aranceles ad valorem altos. El arancel promedio de la pesca es 11,3% pero 15 ítem están sujetos a aranceles superiores a un 15%; para los productos textiles el arancel promedio es 8,3%. En el caso de los textiles, aun cuando existe escalonamiento arancelario, la dispersión es menor que en la pesca. En contraste, para otras ramas de industrias extractivas o manufactureras la Unión Europea mantiene mercados mucho más abiertos, con aranceles más bajos, menor dispersión arancelaria y aun cuando existen picos arancelarios, los aranceles específicos o mixtos son menos frecuentes.

D. SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea otorga preferencias arancelarias unilaterales a los países del Mercosur en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), fundamentalmente a productos industriales. Aplica un mecanismo de modulación de las preferencias que depende del grado de sensibilidad de la Unión Europea en cada producto; de acuerdo a este mecanismo las preferencias pueden ir desde un 15% para productos muy sensibles a 100% a productos considerados no sensibles. Por otra parte, aplica un “sistema de graduación” por el que se excluyen de los beneficios del SGP a determinados países en forma total o parcial.

Por el mecanismo de modulación los países del Mercosur han sido excluidos del SGP en determinados capítulos del Sistema Armonizado (SA). Argentina fue excluida en los capítulos 1, 2, 16 a 23 (con ciertas excepciones) y 41. Brasil ha sido uno de los países más afectados; fue excluido en los capítulos 1, 2, 9, 13, 16 a 24, 41, 47 a 49, 64 a 67, ciertos productos de los capítulos 72 a 73, 86, 88 y 89. Uruguay fue graduado en 100% en los capítulos 1 y 2. Las preferencia otorgadas a Uruguay alcanzan a 2.805 ítem, a Paraguay 2.784, a Argentina 2.406 ítem y a Brasil 2.169. Estos ítem dan cuenta de entre un 15% y un 17% de las importaciones de la Unión Europea en el período 1998-2000.

El Cuadro 11 muestra la similitud de las concesiones otorgadas a los cuatro miembros del Mercosur en cuanto al número de concesiones, los ítem favorecidos y el margen de preferencia. Para los cuatro países el margen de preferencia promedio no alcanza a tres puntos de arancel; sobre un arancel promedio de entre 6% y 7% de los ítem comprendidos, el arancel aplicado estaría cercano al 4%.

No obstante, existen diferencias entre ellos. Brasil goza de preferencias para industrias metálicas básicas en la mitad de los ítem que sus socios del Mercosur. Asimismo, goza de menor número de preferencias que sus socios en textiles, vestimenta y cuero. Por su parte, Paraguay y Uruguay tienen en el sector alimentos, bebidas y tabaco cerca de setecientas preferencias mientras que Argentina y Brasil apenas superan las trescientas.

Por otra parte, la capacidad económica para hacer uso de esas concesiones es muy dispar entre los socios del Mercosur y entre las distintas ramas. En el caso de Argentina los ítem beneficiados por el SGP representaron un 13% de sus exportaciones a la Unión Europea, en el de Brasil un 7,6%, en el de Paraguay un 5,5% y en el de Uruguay un 17%. Brasil muestra una mayor concentración de sus exportaciones de ítem sujetos a preferencias en productos químicos y maquinaria y equipo. Argentina en alimentos, bebidas y tabaco, Paraguay en textiles y Uruguay en productos agrícolas, alimentos y textiles. De todas formas, el SGP aparece como un mecanismo de preferencia de escasa importancia para el Mercosur, tanto por su alcance en cuanto a productos beneficiados como por la magnitud de las preferencias otorgadas.

E. PROTECCIÓN ARANCELARIA DEL MERCOSUR

En 1995, el Mercosur adoptó un arancel externo común (AEC) con 11 alícuotas que iban desde 0% a 20%. En 1998, se subió el arancel en tres puntos porcentuales y en el año 2001 se redujo medio punto. Aun cuando el AEC comprende la mayor parte del universo arancelario, subsisten numerosas perforaciones debido a los regímenes especiales de importación, a los acuerdos bilaterales con otros países de ALADI y a las propias excepciones para bienes de capital, informática y telecomunicaciones. En los hechos, la aplicación del AEC ha sido un motivo de conflicto entre los socios y hoy se encuentra en revisión.

En el Cuadro 12 se presenta el arancel promedio al que teóricamente estarían sujetas las importaciones del Mercosur desde la Unión Europea. El arancel promedio asciende a 12.9% para el total del universo arancelario, a un 11.9% para bienes agrícolas y a un 13.1% para bienes industriales. Estos últimos representan el 96% de las importaciones del Mercosur desde la Unión Europea. Por otra parte, las importaciones de bienes de capital, que representan el 26% de las importaciones desde la Unión Europea, están sujetas a un arancel promedio de 14.3%.

El Cuadro 13 presenta el arancel externo común del Mercosur y los valores promedio, mínimo, máximo y el desvío estándar por rama de actividad. Las ramas sujetas a menor nivel de protección son las industrias extractivas, seguidas por productos agrícolas primarios. Los

aranceles promedio para todas las ramas de la industria manufacturera son mayores a un 10%; entre ellas, las menos protegidas son productos químicos y metálicos básicos y las más protegidas otras manufacturas y textiles, vestimenta y cuero.

Un 25% de las importaciones del Mercosur desde la Unión Europea corresponde a productos químicos, cuyo AEC promedio asciende a 10,2% y un 60% a productos metálicos, maquinaria y equipo cuyo AEC promedio asciende a 15,3%. Las importaciones de estas dos ramas están compuestas mayoritariamente por insumos intermedios y bienes de capital. Las importaciones desde la Unión Europea pueden haber ingresado al Mercosur beneficiándose de regímenes especiales de importación tales como excepciones al AEC, *ex tarifarios* de Brasil, admisión temporaria, drawback, regímenes de importación de bienes de capital u otros regímenes promocionales bajo franquicias arancelarias. A medida que el Mercosur se perfeccione como Unión Aduanera una parte significativa de esas importaciones pasarían a pagar el AEC y podría generarse desvío de comercio favoreciendo la sustitución de importaciones desde la Unión Europea por producción regional. Ello favorecería el desarrollo de esas industrias en Brasil, el socio con mayor desarrollo manufacturero.

En síntesis, el análisis de los flujos bilaterales y de la protección imperante muestran que la concreción de un acuerdo bilateral no va a resultar una tarea sencilla. El Mercosur es un mercado muy pequeño y poco atractivo al tiempo que exige una mayor apertura en un sector particularmente sensible para la Unión Europea. En contraste, la Unión Europea tiene una gran importancia económica y comercial para el Mercosur, dado que un acuerdo con la Unión Europea implica afectar la mitad de las importaciones del Mercosur que hoy están protegidas por el AEC, cuestionando la estructura de la protección efectiva vigente en el Mercosur; las mayores amenazas estarían en el sector industrial, especialmente en la producción de manufacturas con mayor valor agregado y contenido tecnológico. Esto no afectaría por igual a los países del Mercosur dado que gran parte de esas industrias se localizan en Brasil. En contraposición, las mayores promesas en cuanto apertura del mercado de la Unión Europea se encuentran en el sector agrícola, lo que favorecería a Argentina y a Uruguay.

II. MERCADO POTENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA PARA PRODUCTOS DE LA OFERTA EXPORTABLE DE URUGUAY

La Unión Europea constituye uno de los mercados más grandes del mundo. En el trienio 1998-2000, sus importaciones desde el exterior de los países comunitarios representaron un 19% de las mundiales -un 37% cuando se considera el comercio intra-Unión Europea dado que sus importaciones desde la propia Unión Europea representaron un 61% de sus importaciones totales-. Hoy constituye el principal socio comercial del Mercosur y el segundo para Uruguay. Dado que se trata de un mercado muy protegido en el sector agrícola y con niveles de protección muy bajos en la mayor parte del universo de productos industriales, las posibilidades para expandir las exportaciones uruguayas estarían muy asociadas a la negociación en esos productos. Por otra parte, en el corto plazo, dada la concentración de las exportaciones uruguayas en un núcleo relativamente pequeño de productos muy protegidos en el mercado de la Unión Europea, las ganancias en términos de acceso van a estar muy asociadas a las posibilidades que se abran para ese núcleo de productos.

El objetivo de este capítulo es identificar las prioridades para mejorar las condiciones de acceso de las exportaciones uruguayas al mercado europeo y evaluar el grado de la concordancia con los intereses de sus socios del Mercosur, en especial, los intereses brasileños de los que depende, en gran medida, la posibilidad de éxito en la concreción de un acuerdo. Se trata de un análisis estático, basado en los flujos de comercio y protección en el período reciente, por lo que sus objetivos son limitados y sus conclusiones deben manejarse con cuidado. Es bien sabido que numerosos estudios empíricos de procesos de integración coinciden en señalar que los efectos dinámicos de estos procesos suelen ser mucho más importantes que los efectos estáticos de creación y desvío de comercio, máxime cuando se trata de un acuerdo que abarca un amplio espectro de temas a negociar, por lo que un análisis como el que se propone solo pretende una aproximación parcial al problema que debería ser complementada con una visión más comprensiva del proceso de integración.

Para este estudio, se seleccionó una canasta representativa de la oferta exportable de Uruguay y del Mercosur en el período 1998-2000 cuya composición es analizada en el primer apartado de este capítulo. Para los productos que componen la oferta exportable de Uruguay se analizó la demanda potencial de la Unión Europea, la oferta potencial de Uruguay y la protección arancelaria de la Unión Europea. Dicho estudio se presenta en el segundo apartado. En el último apartado de este capítulo se analizan los intereses comunes con los socios del Mercosur. El objetivo es buscar puntos de convergencia entre los socios del Mercosur, fundamentalmente en los aspectos prioritarios para Uruguay.

A. OFERTA EXPORTABLE DE URUGUAY Y DEL MERCOSUR

El análisis de las oportunidades y dificultades que ofrece el mercado europeo para los productos de interés de Uruguay y del Mercosur, sigue la metodología utilizada en un trabajo anterior referido al ALCA (CEPAL, 2001). Se basa en una canasta de productos representativa

de la “oferta exportable de Uruguay y del Mercosur”, que se entiende como “su oferta potencial de exportaciones”. Esta canasta esta compuesta por los cien principales ítem exportados por los cuatro socios del Mercosur en el período 1998-2000³. Para medir dicha oferta potencial se optó por trabajar con las exportaciones totales de los cuatro socios. Aunque ello plantea el inconveniente de considerar como oferta exportable productos con altos costos de transporte, cuyo comercio no puede trascender el ámbito regional, tiene la ventaja de no restringir la muestra a los productos exportados a la Unión Europea cuyas importaciones se encuentran limitadas por barreras arancelarias y no arancelarias que podrían ser levantadas en el marco de un acuerdo.

En conjunto, son 333 productos que representan respectivamente, un 73% y un 82% de las exportaciones del Mercosur y de Uruguay durante ese período. Esta muestra de productos es más representativa de la oferta exportable cuanto más chico y especializado es el país, pero tiene una buena cobertura de las exportaciones totales del Mercosur (ver Cuadro 14). Da cuenta de un 79% de las exportaciones argentinas, de un 69% de las brasileñas, de un 96% de las paraguayas y de un 82% de las uruguayas. La representatividad de esta muestra para el Mercosur (73% de las exportaciones del trienio), es ligeramente mayor a la obtenida en el citado trabajo de CEPAL en el que se consideraron las exportaciones de un único año (1998).

De los 333 productos que componen la muestra, 311 coinciden con la muestra de 1998. Por lo tanto, las conclusiones del trabajo anterior respecto a la composición de la muestra y la conjunción de intereses entre los socios del Mercosur, se mantienen. Nuevamente, se encuentra que los cuatro socios comparten muy pocos productos. Dos ítem son compartidos por los cuatro socios, ocho ítem son compartidos por al menos tres, cuarenta y cinco por dos socios y los doscientos setenta y ocho restantes entran en la oferta Mercosur por un único socio. Aunque se trata de muy pocos ítem comunes entre los socios del Mercosur, su participación en las exportaciones del Mercosur no es despreciable. Los ítem compartidos por al menos dos socios representan un 27% de sus exportaciones, un 35% de las exportaciones argentinas, un 23% de las brasileñas, un 11% de las paraguayas y un 48% de las uruguayas. En especial, adquieren importancia los ítem compartidos por Argentina, Brasil y Uruguay, por Argentina y Brasil y por Argentina y Uruguay.

Aun cuando no se constata una correspondencia producto a producto en las ofertas exportables de los socios del Mercosur, se observa que la importancia relativa de esos productos en términos de comercio no es menor y que existe una fuerte similitud en los patrones de especialización sectorial, fundamentalmente entre Argentina y Uruguay. Exportan productos agropecuarios, alimentos, textiles, curtiembres y material de transporte. En el caso de Brasil, la especialización es menor y adquieren importancia otros productos como extracción de minerales, calzado, papel y productos de papel, industrias básicas de hierro y acero y de minerales no ferrosos, maquinaria y equipo. Por lo tanto, si se considera que gran parte de esa oferta común del Mercosur se concentra en productos agropecuarios que enfrentan problemáticas de acceso similares en el mercado europeo, puede concluirse que existen intereses comunes entre los socios del Mercosur que podrían sumar voluntades para el diseño de una estrategia de negociación destinada a mejorar las condiciones de acceso al

³ En el caso de Paraguay se tomaron sólo las exportaciones de 1998, en razón de que no se dispuso de datos para los años siguientes.

mercado europeo. Sin embargo, no hay que desconocer que esa convergencia es mucho mayor entre Uruguay y Argentina mientras que el país que ofrece el mayor mercado es Brasil, por lo que la identificación de intereses brasileños que sumen voluntades para la culminación de estas negociaciones con una efectiva apertura del Mercosur resulta especialmente interesante.

B. MERCADO POTENCIAL Y PROTECCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA A PRODUCTOS DE LA OFERTA EXPORTABLE DE URUGUAY

El estudio de las oportunidades que ofrece la Unión Europea para productos de la oferta exportable de Uruguay implicó el análisis de la oferta potencial de Uruguay, la demanda potencial de la Unión Europea y la protección vigente en el mercado europeo al comienzo de la negociación. A esos efectos, se tomó la canasta representativa de la oferta exportable de Uruguay y se estableció la correspondencia con la nomenclatura de la Unión Europea, se identificaron 294 ítem de la nomenclatura de la Unión Europea que corresponden a los 100 ítem de la canasta representativa de la oferta exportable de Uruguay. Para esos productos se analizaron las importaciones de la Unión Europea, la capacidad exportadora de Uruguay y la protección en la Unión Europea.

El Cuadro 15 presenta las importaciones de la Unión Europea de productos de la oferta exportable de Uruguay y las exportaciones de Uruguay, totales y a la Unión Europea. En promedio, durante el trienio 1998-2000, las importaciones de la Unión Europea de productos que componen la oferta exportable de Uruguay ascendieron a U\$S 108 mil millones, de los cuales U\$S 50 mil corresponden a material de transporte en los que Uruguay no tiene ventajas comparativas y U\$S 1,4 mil millones a energía eléctrica que es un producto netamente regional. Por lo tanto, la demanda potencial de la Unión Europea para productos de la oferta exportable de Uruguay podría estimarse en torno a los U\$S 50 mil millones, cifra que representa tan solo un 3,6% de las importaciones totales de la Unión Europea pero que evidencia un mercado potencial de gran dimensión para un país pequeño como Uruguay cuya oferta potencial en esos rubros es mucho menor.

En efecto, las exportaciones totales de Uruguay de esos productos ascendieron a 1,9 mil millones (1,7 mil millones si se exceptúa material de transporte y energía eléctrica), de las cuales U\$S 370 millones tuvieron como destino a la Unión Europea (87,6% de las exportaciones de Uruguay a la Unión Europea y un 0,6% de las importaciones de la Unión Europea de esos productos). La participación de Uruguay en el mercado europeo es marginal, sólo en cuatro ramas supera el 0,5% de las importaciones de la Unión Europea: productos agropecuarios, madera, alimentos y textiles. Por lo tanto, Uruguay podría expandir sus exportaciones sin afectar mayormente el mercado europeo.

En doce ítem de la nomenclatura común de la Unión Europea, la participación de Uruguay supera el 5% de las importaciones de la Unión Europea (ver Cuadro 16), comprendiendo productos agropecuarios (carne, filetes de merluza, mandarinas, arroz de grano largo, madera de eucaliptos y tops de lana) en los que el Mercosur tiene una alta participación como proveedor del mercado europeo. Aunque se trata de productos con una participación marginal en las importaciones de la Unión Europea y en las exportaciones del

Mercosur a la Unión Europea, tienen una gran importancia para Uruguay dado que representan un 39% de sus exportaciones con ese destino.

Entre ellos, dos acceden al mercado europeo libres de arancel por lo que un acuerdo de libre comercio no afectaría sus condiciones de acceso al mercado europeo y un tercero, los tops de lana, está sujeto a un arancel de 2%. La carne de caballo y los filetes de merluza están sujetos a aranceles ad-valorem intermedios mientras que el resto están sujetos a aranceles específicos o mixtos. En el caso de las mandarinas, el acceso de las exportaciones desde el Mercosur es favorecida por la preferencia que le otorga la estacionalidad. En el caso de las carnes, sujetas a altos niveles de protección, las exportaciones uruguayas se ven favorecidas por el cupo Hilton Beef, por lo que la carne importada dentro de ese cupo está sujeta a un arancel ad valorem de 20%. La presencia de fiebre aftosa en el Mercosur ha cambiado las condiciones de acceso.

Por ramas de producción, la mayor demanda potencial de la Unión Europea se observa en minerales no ferrosos, alimentos, textiles, productos agropecuarios, madera y productos de madera, vestimenta y curtiembres. Es en esas industrias en las que se concentran las exportaciones uruguayas, excepto en el caso de la madera, donde las exportaciones uruguayas se componen de productos primarios en tanto que la demanda europea se orienta a productos con mayor grado de industrialización (ver Cuadro 15).

Si se comparan dichas cifras con otros mercados como Estados Unidos, se constata que la demanda potencial de la Unión Europea es bastante mayor, fundamentalmente en productos agropecuarios, extracción de madera, alimentos, textiles, curtiembres y productos de cuero en los que Uruguay tiene ventajas comparativas (ver CEPAL 2001, Cuadro 21).

El Cuadro 17 muestra los aranceles promedio aplicados por la Unión Europea para productos de la canasta representativa de la oferta exportable de Uruguay, agrupados por rama de la CIIU. El cuadro muestra que un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y la Unión Europea podría mejorar significativamente las condiciones de acceso para productos de la oferta exportable de Uruguay, siempre que llevara a una disminución de la protección en el sector agropecuario, alimentos, textiles y vestimenta, sectores en los que Uruguay dispone de oferta exportable y el mercado europeo está muy protegido.

En efecto, mientras que la protección media de la Unión Europea es relativamente baja, alcanza niveles significativos en determinados productos, muchos de los cuales componen la oferta exportable de Uruguay. El arancel promedio simple para esos productos en el sector textiles y vestimenta alcanza a 10,3% y 7,3% respectivamente, sectores que representan un 14,5% y un 5,6% de las exportaciones uruguayas a la Unión Europea en el período analizado. Por otra parte, los productos alimenticios, que representan un 39% de las exportaciones, no están sujetos a aranceles ad valorem altos pero muchos de ellos están sujetos a aranceles específicos que implican un arancel ad valorem equivalente estimado en 44,5%. Algo similar ocurre con productos agropecuarios, que representan un 11,2% de las exportaciones uruguayas a la Unión Europea, cuyo arancel equivalente se estimó en 45,1%. En contraste, las importaciones de madera y de industrias de minerales no ferrosos están libres de aranceles y Uruguay no podría mejorar su acceso al mercado europeo.

El Cuadro 18 presenta las exportaciones de Uruguay, totales y a la Unión Europea, el valor de las importaciones de la Unión Europea y el arancel promedio para los productos que componen la oferta exportable de Uruguay ordenados según el arancel que aplicaba la Unión Europea en julio del 2001. En el primer tramo se encuentran 30 ítem que están libres de aranceles, en el segundo 29 ítem a los que la Unión Europea aplica aranceles mayores a cero pero menores o iguales a 5, en el tercero 66 ítem a los que la Unión Europea aplica aranceles mayores a 5% pero menores a 10%, en el cuarto 31 ítem con aranceles entre 10% y 15%, en el quinto 29 ítem a los que aplica aranceles entre 15% y 20%, en el sexto un ítem al que se aplica un arancel de 57.6% y en el último tramo 115 ítem sujetos a aranceles específicos o mixtos.

Se observa una fuerte concentración de la oferta exportable de Uruguay en el último tramo en el que se encuentran un 35% de las exportaciones uruguayas, estos productos son el núcleo más problemático para Uruguay dado que los niveles de protección de la Unión Europea son muy altos y, por lo tanto, su demanda potencial es escasa. En contraste, la demanda europea de productos de la oferta exportable de Uruguay se concentra en los primeros cuatro tramos a los que se aplican aranceles menores a 15%. Es muy probable que tanto la demanda europea como las exportaciones de Uruguay hacia ese destino estén muy restringidas por los niveles de protección imperantes. Por otra parte, por lo menos un 46% de las exportaciones uruguayas está sujeta a aranceles específicos, mixtos o superiores a un 10% indicando que Uruguay puede obtener una mejora significativa del acceso al mercado europeo siempre que la negociación resulte en una apertura amplia sin exclusión de sectores.

El Cuadro 19 presenta los aranceles promedio simple Nación más favorecida (NMF) y Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para los 85 ítem de la Nomenclatura Común que forman parte de la oferta exportable de Uruguay y son beneficiarios del SGP, ordenados por rama industrial. De los 301 ítem de la Nomenclatura Común de la Unión Europea, que corresponden a los 100 ítem que componen la oferta exportable de Uruguay, 85 son beneficiarios del Sistema General de Preferencias de la Unión Europea. En la tercera y cuarta columna se presentan los aranceles promedio NMF y SGP, de cuya comparación se deduce el nivel de las preferencias otorgadas a productos uruguayos. En general, las preferencias son bajas y Uruguay ha hecho un escaso uso de ellas (ver las columnas 6 y 7 del Cuadro 19). Las exportaciones de varias ramas como productos de la pesca, panadería, tejidos de punto, curtiembres, calzado y objetos de barro y loza se han visto favorecidas, dado que gran parte de ellas ingresa por SGP.

El Cuadro 20 presenta las ventajas comparativas de Uruguay, las desventajas de la Unión Europea, la participación en las exportaciones de Uruguay y los aranceles de la Unión Europea para las 10 principales sub posiciones exportadas por Uruguay a la Unión Europea. Nuevamente, el cuadro muestra una fuerte concentración de las exportaciones uruguayas en unos pocos productos de origen agrícola (de acuerdo a la definición de la OMC) en los que Uruguay tiene fuertes ventajas comparativas: carne bovina, filetes de pescado, cítricos, cueros, prendas de peletería, maderas y tops de lana representan un 66% de las exportaciones uruguayas con ese destino. Excepto en el caso de las carnes, predominan niveles de protección bastante menores que los detectados en otros productos de la oferta exportable de Uruguay.

C. URUGUAY Y EL MERCOSUR: PRIORIDADES EN LA NEGOCIACIÓN DE ARANCELES

En el apartado anterior se examinaron las prioridades de Uruguay para mejorar su acceso al mercado de la Unión Europea. En este apartado se pretende analizar los intereses de los socios del Mercosur y las posibilidades de acordar una estrategia de negociación común. Este análisis se llevó a cabo a partir de la canasta de productos que componen la oferta exportable del Mercosur. Para esos productos se analizaron las ventajas comparativas de Argentina, Brasil y Uruguay y las desventajas de la Unión Europea con el objeto de determinar en qué medida existe complementariedad comercial entre el Mercosur y la Unión Europea. Asimismo, se analizaron los aranceles y el comercio potencial para productos de la oferta exportable de Brasil.

El Cuadro 21 muestra indicadores de complementariedad comercial entre la Unión Europea y los países del Mercosur, a partir de índices de ventajas comparativas reveladas para los países del Mercosur y de desventajas comparativas reveladas para la Unión Europea. Se adoptó un índice de ventajas comparativas reveladas de tipo Balassa. Un país tiene ventajas comparativas “reveladas” a través de los flujos comerciales, cuando la participación del producto en las exportaciones del país es mayor que la participación del mismo producto en la demanda mundial (importaciones) por lo que dicho índice es mayor que uno. En forma análoga, se definió un índice de “desventajas comparativas reveladas” para la Unión Europea, comparando la participación del ítem en las importaciones de la Unión Europea con la participación en las importaciones mundiales. Se entendió que dos países o regiones son complementarias, en la medida que la región exportadora goza de ventajas comparativas reveladas mientras que la importadora tiene desventajas.

Se tomaron 259 sub-partidas del Sistema Armonizado, que corresponden a la muestra total de la oferta exportable del Mercosur, y se agruparon por rama CIIU, rev. 2, a tres dígitos. Un 45% de las exportaciones del Mercosur se concentra en productos agropecuarios, alimentos, bebidas y tabaco, material de transporte y minería, un 15% adicional se compone de petróleo, curtUMBRES, papel, industrias básicas de hierro y acero, minerales no ferrosos y maquinaria y equipo no eléctrico. Sólo 65 sub-partidas están comprendidas en la canasta representativa de la oferta exportable de más de un socio y 42 en la de Uruguay y uno de sus socios. Las mayores coincidencias entre los socios del Mercosur se observan en productos agropecuarios, alimentos y material de transporte.

Para esos productos se calcularon índices de ventajas comparativas reveladas, asignando el valor cero cuando el índice de ventajas comparativas reveladas era menor que uno, el valor uno cuando estaba entre uno y uno con cinco, y el valor dos cuando era mayor que uno con cinco. Se obtuvo un indicador de ventajas comparativas reveladas por rama como promedio simple de esos indicadores. De acuerdo a ese indicador, Argentina muestra ventajas comparativas en trece de las treinta y cinco ramas, fundamentalmente en aquellas productoras de productos primarios, alimentos, petróleo y energía eléctrica. Brasil muestra ventajas comparativas en catorce ramas: minería, productos de cuero y calzado, madera y productos de madera, productos de caucho, cerámica, industrias metálicas básicas y maquinaria y equipo no eléctrico. Uruguay muestra ventajas en dieciséis ramas, con escasas coincidencias con Brasil

en cuero y calzado, caucho, cerámica y minerales no metálicos y con Argentina en extracción de madera, pesca, alimentos, curtiembres y productos cerámicos

La Unión Europea muestra desventajas en catorce ramas. Entre ellas se destacan productos primarios (silvicultura, madera, pesca, petróleo, minería), vestimenta, curtiembres, madera y productos de madera, muebles, minerales no ferrosos y manufacturas diversas. Se observa escasa complementariedad comercial entre el Mercosur y la Unión Europea en productos de la oferta exportable del Mercosur. Por ejemplo, para los 55 productos de la rama “alimentos”, que representan un 17% de las exportaciones del Mercosur y en los que Uruguay y Argentina tienen ventajas comparativas, la Unión Europea no tiene desventajas. Algo similar ocurre con el tabaco, productos agropecuarios, papel, productos cerámicos y otros minerales no metálicos. Probablemente, en el caso de los productos agrícolas los flujos de comercio y, por lo tanto, el indicador de ventajas comparativas, se encuentre muy distorsionado por las barreras que impone la Unión Europea a estas importaciones.

En curtiembres y productos de cuero se conjugan las ventajas de los tres socios del Mercosur con las desventajas de la Unión Europea. En ramas tales como silvicultura, extracción de madera, pesca, petróleo y derivados del petróleo, Argentina muestra ventajas comparativas y la Unión Europea desventajas. Lo mismo ocurre para Brasil en minería, calzado, productos de madera e industrias minerales no ferrosas y en vestimenta para Uruguay. Por otra parte, en otras ramas como material de transporte, aun cuando los flujos de comercio bilaterales son significativos, no se observan ventajas por parte del Mercosur ni desventajas por parte de la Unión Europea.

Para Uruguay, los intereses comunes con sus socios del Mercosur se encuentran en un grupo reducido de productos en los que tiene ventajas comparativas: alimentos, curtiembres, productos agropecuarios, papel y productos de cerámica.

El Cuadro 22 presenta las ventajas comparativas reveladas de Argentina, Brasil y Uruguay, las desventajas de la Unión Europea, la participación en las exportaciones del Mercosur y en las importaciones de la Unión Europea y el arancel promedio en el mercado europeo de las 42 sub-partidas en las que se detectaron intereses comunes de Uruguay con los socios del Mercosur. Esos productos representan un 17% de las exportaciones del Mercosur y un 7% de las importaciones de la Unión Europea.

En el primer grupo, productos comunes de los cuatro socios del Mercosur, Argentina, Brasil y Uruguay muestran fuertes ventajas comparativas pero la Unión Europea no tiene desventajas, aunque esto último puede responder a los altos niveles de protección. En el segundo grupo se identificaron dos productos en que los socios del Mercosur tienen fuertes ventajas y la Unión Europea desventajas (preparados de carne y aceites de petróleo) y otro producto con ventajas para el Mercosur pero sin desventajas para la Unión Europea. En el cuarto grupo, el cuadro muestra una fuerte conjunción de intereses entre Argentina y Uruguay, mientras que las coincidencias con los otros socios son menores. En varios de estos productos la Unión Europea muestra desventajas, destacándose entre ellos carne de caballo, merluza congelada, filetes de pescado congelados, miel y semillas de girasol. En otros productos no se constató complementariedad comercial.

En la oferta exportable del Mercosur aparecen productos como vehículos y coches de turismo, que se encuentran dentro de la canasta de productos representativa de la oferta exportable del Mercosur, porque se comercian al interior del Mercosur en el marco de los acuerdos regionales pero que no puede esperarse exportar a Europa, dado que incluso para muchos de ellos los índices de ventajas comparativas reveladas para los socios del Mercosur son menores a la unidad.

La última columna del mismo cuadro presenta los aranceles promedio para cada subpartida del Sistema Armonizado. Más de la mitad de esos productos están sujetos a aranceles específicos o aranceles superiores al 10% para su acceso al mercado europeo, por lo que un acuerdo que reduzca esa protección resulta especialmente importante.

El Cuadro 23 presenta una muestra de productos que podrían constituir el núcleo de productos de mayor interés para Brasil. Dentro de los productos que componen la oferta exportable de Brasil, se identificaron 35 productos sujetos a aranceles específicos o aranceles ad valorem mayores a un 5%. Estos productos representan un 24% de las exportaciones brasileñas, un 22% de las uruguayas y un 20% de las del Mercosur. Diez de ellos, que representan un 15% de las exportaciones brasileñas, son productos agrícolas sujetos a aranceles específicos, en tanto que el resto son productos industriales, muchos de los cuales tienen un fuerte componente de valor agregado. Entre los últimos se encuentran varios de la industria automotriz, con una participación menor en las exportaciones brasileñas pero con mayor importancia relativa en las exportaciones con destino a la Unión Europea. Dentro de esta muestra, las coincidencias con Uruguay se limitan al sector agrícola.

Para esos productos se analizaron las ventajas comparativas de Argentina, Brasil y Uruguay, desventajas de la Unión Europea y aranceles promedio en el mercado europeo. En general, Brasil muestra fuertes ventajas comparativas en esa muestra. Las importaciones de la Unión Europea de esos productos representan un 13.5% de sus importaciones totales y muestran niveles de protección altos, por lo que podría existir un importante potencial para que la creación de comercio beneficie al Mercosur y a Brasil en particular. Para otros productos de la oferta exportable, la protección en el mercado europeo es baja por lo que no parecen presentar demasiado interés en la negociación.

D. PERSPECTIVAS PARA EL ACCESO CON UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea es un mercado de gran tamaño relativo y que ha tejido una red de acuerdos comerciales que habilitan las importaciones preferenciales de un número creciente de países. Entre ellos se destacan los acuerdos europeos con países que van a ingresar a la Unión Europea, acuerdos con países del mediterráneo, acuerdo con México, con Sud África y más recientemente con Chile. La perspectiva es que si el acuerdo no se concreta, las exportaciones del Mercosur se van a ver crecientemente perjudicadas por el desvío de comercio resultante de esos acuerdos.

Por otra parte, algo similar puede ocurrir en el SGP. En el marco del SGP existe un mecanismo de modulación de las preferencias en función del grado de sensibilidad de los productos, por el cual sólo se otorgan preferencias de 100% a productos considerados no sensibles. Por el sistema de graduación se excluye a determinados países total o en ciertos sectores de la preferencias del SGP. Para los países menos adelantados o dentro del “régimen drogas” se elimina el mecanismo de modulación y se otorga una preferencia de 100% para todos los productos sujetos al SGP.

En este capítulo se analizaron las prioridades en la negociación de aranceles para el acceso a la Unión Europea por parte de Uruguay y de sus socios del Mercosur. El mercado potencial de la Unión Europea para productos de la oferta exportable de Uruguay es enorme y, dado que es un mercado muy protegido en esos productos, el potencial para expandir las exportaciones uruguayas a partir de un acuerdo con la Unión Europea es muy significativo. En general, Uruguay tiene una participación marginal en las importaciones de la Unión Europea y su capacidad de incidir sobre los precios o competir desplazando productores europeos parece restringirse a un núcleo muy pequeño de productos agrícolas. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan dificultades en esa negociación. Uruguay y/o el Mercosur tienen una participación no despreciable en doce productos que representan casi un 40% de las exportaciones uruguayas, entre los cuales las carnes aparecen como los productos con gran oferta potencial por parte del Mercosur y más protegidos por la Unión Europea.

Otras industrias en las que se pueden mejorar significativamente las condiciones de acceso para las exportaciones uruguayas pero que pueden plantear dificultades en la negociación son alimentos, textiles y vestimenta. Por lo menos un 46% de las exportaciones uruguayas están sujetas a aranceles específicos, mixtos o superiores a un 10%. Se identificaron pocos productos en que las prioridades para mejorar el acceso de Uruguay coinciden con sus socios del Mercosur; las mayores coincidencias se constataron con Argentina. Finalmente, se identificó una muestra de 35 productos sujetos a niveles de protección media o alta en la Unión Europea que pueden constituirse en el núcleo de mayor interés para Brasil.

III. LA COMPETENCIA EUROPEA EN LOS MERCADOS REGIONALES

Un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, además de mejorar las condiciones de acceso al mercado europeo, otorgaría preferencias arancelarias discriminatorias que favorecerían el acceso de las exportaciones de la Unión Europea al Mercosur. Es probable que esas preferencias tengan un fuerte impacto sobre los precios relativos, el comercio y la asignación de recursos del Mercosur. Primero, porque la Unión Europea que constituye uno de los mercados más grandes del mundo, abrir el Mercosur a las exportaciones desde la Unión Europea puede tener un impacto similar a una apertura unilateral. Segundo, porque las preferencias serían altas dado que el Arancel Externo Común del Mercosur (AEC) es alto. Una decisión de este tipo implica dejar sin efecto una parte significativa de la protección otorgada por el principal instrumento de política comercial común del Mercosur: el AEC.

El objetivo de este capítulo es analizar las ventajas e inconvenientes de la apertura discriminatoria del Mercosur al ingreso de productos de la Unión Europea. En el primer apartado de este capítulo se analiza la composición de las importaciones del Mercosur desde la Unión Europea. Por una parte, la Unión Europea es un productor muy competitivo a escala mundial de numerosos insumos de la industria química y de bienes de capital. La Unión Europea es un proveedor de gran tamaño relativo, presenta fuertes ventajas comparativas en productos que Uruguay importa y que en el futuro estarían sujetos a un incremento de la protección en el Mercosur. En el segundo apartado de este capítulo se pregunta en qué medida un acuerdo con la Unión Europea puede constituir un medio para evitar crecientes costos de desvío de comercio en esas industrias y neutralizar presiones proteccionistas dentro del bloque. Finalmente, en el último apartado se analizan las amenazas que genera esa competencia para la producción doméstica. En particular, se analiza en qué medida la competencia europea puede generar problemas sobre las industrias uruguayas orientadas a los mercados regionales al amparo del AEC.

A. COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES DEL MERCOSUR DESDE LA UNIÓN EUROPEA

Un acuerdo con el Mercosur le otorga a la Unión Europea un acceso preferencial al mercado de mayor tamaño de América del Sur. Esto le otorga una importancia política particular a este acuerdo. Desde el punto de vista comercial constituye una oportunidad para ampliar sus exportaciones de bienes de consumo y bienes de capital con ese destino.

El Cuadro 24 presenta el arancel externo común del Mercosur, la participación en las importaciones desde la Unión Europea de Uruguay y del Mercosur e indicadores de ventajas comparativas reveladas para el Mercosur y la Unión Europea por rama de actividad. Ocho ramas dan cuenta respectivamente, de un 75% y un 80% de las importaciones desde la Unión Europea de Uruguay y del Mercosur. Las importaciones se concentran en maquinaria y equipo, material de transporte, sustancias químicas y otros químicos, productos en los que la

Unión Europea tiene ventajas comparativas, los países del Mercosur desventajas y en los que los aranceles del Mercosur son mayores que su arancel promedio. En particular, todas las ramas de productos metálicos y maquinaria y equipo, que representan el 56% y 60% de las importaciones de Uruguay y del Mercosur respectivamente, están sujetas a fuerte protección para el acceso al Mercosur.

Hasta el momento, muchas de estas importaciones han ingresado al Mercosur al amparo de regímenes especiales de importación o exceptuados del AEC. Sin embargo, son regímenes transitorios que aplican en forma unilateral los países, como es el caso de los ex tarifarios utilizados por Brasil o los regímenes de importación de bienes de capital, o excepciones transitorias acordadas en el Mercosur, como es el caso del uso de admisión temporaria o drawback para exportar a la región o el régimen de convergencia al AEC para bienes de capital, informática y telecomunicaciones.

La consolidación de la Unión Aduanera requiere la plena vigencia de un AEC y una política comercial común por lo que esos mecanismos de incentivos deberían armonizarse o eliminarse. Por consiguiente, podrían aumentar los incentivos al aprovisionamiento regional y el desvío de comercio en perjuicio de las importaciones desde la Unión Europea. En efecto, preferencias que van de 15 a 18 puntos de arancel propiciarían el desvío de comercio de las importaciones desde la Unión Europea hacia los socios de la región. Un acuerdo amplio con la Unión Europea puede evitar esos costos para el Mercosur y para la Unión Europea. La importancia de estos productos en la estructura de importaciones del Mercosur podría favorecer la convergencia de intereses entre los socios que permita contrarrestar la acción de los grupos de presión brasileños y defender los intereses de los consumidores de esos bienes.

En el sector químico, los niveles de protección son menores pero sigue siendo un sector de enorme importancia por sus efectos sobre la competitividad de otros sectores que utilizan estos productos como insumos intermedios. Finalmente, aparecen otros productos como papel, vestimenta y alimentos en los que la región muestra mayores ventajas comparativas, al menos para algunos de los socios, que tienen gran importancia en la estructura de importaciones pero en los que la Unión Europea no tiene ventajas comparativas.

En síntesis, existe una fuerte concentración de las importaciones del Mercosur en productos de la industria química y maquinaria y equipo. Se trata de productos con destino al consumo intermedio y bienes de capital por lo que su precio tiene una gran incidencia en los costos de corto y mediano plazo de toda la economía. Son productos importados por los cuatro socios pero que Brasil exporta a la región y en los que los costos potenciales de desvío de comercio son mayores. La Unión Europea goza de ventajas comparativas en muchos de estos bienes, por lo que un acuerdo de libre comercio puede amortiguar los costos de desvío de comercio generados por el Mercosur.

B. COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES URUGUAYAS DESDE LA UNIÓN EUROPEA Y DESDE EL MERCOSUR

En el apartado anterior se constató que gran parte de las importaciones del Mercosur desde la Unión Europea se concentraron en bienes de capital y productos químicos, dos sectores en los

que un acuerdo sobre el AEC fue particularmente difícil en el Mercosur. Uruguay tuvo que aceptar un incremento significativo de su arancel sobre bienes de capital. Se trata de bienes que no produce e importaba desde fuera de la región y que tienen fuertes externalidades. Asimismo, aceptó un incremento de los aranceles en el sector químico, sector que tiene gran importancia por su uso como insumos.

Para mitigar los costos inmediatos de adoptar aranceles altos en esos sectores se acordó un período adicional para la convergencia al AEC de muchos de esos bienes, esas excepciones fueron contempladas en la lista de excepciones de Uruguay que culminó su convergencia al AEC en el 2001 y en las listas de bienes de informática y telecomunicaciones que la culminarán en el 2006. La mayor parte de esas excepciones tenían un cronograma ascendente hasta alcanzar el AEC y, por consiguiente, un incremento de la protección respecto a terceros mercados ampliando las preferencias otorgadas a los socios del Mercosur.

El Cuadro 25 presenta el AEC promedio, el número de ítem y la participación de las importaciones de los rubros mencionados en las importaciones de Uruguay y del Mercosur desde la Unión Europea para los productos comprendidos en las listas de excepciones de Uruguay de acuerdo a las previsiones de Ouro Preto, así como la participación del Mercosur y de la Unión Europea como proveedores de las importaciones uruguayas de esos rubros. Casi un 35% de las importaciones de Uruguay desde la Unión Europea corresponde a productos comprendidos en la lista de excepciones de Uruguay, en la lista de bienes de capital o en la de informática y telecomunicaciones. Un 6.9% adicional corresponde a las excepciones al AEC por régimen de adecuación que culminaron su convergencia al AEC y que, en general, estaban sujetos a un cronograma de convergencia descendente. Un 32% de las importaciones del Mercosur corresponden a bienes de capital e informática y telecomunicaciones.

Un 19% de las importaciones totales uruguayas tienen origen en la Unión Europea y un 43% en el Mercosur, porcentajes que cambian sustancialmente para los bienes de capital dado que un 43% de esas importaciones provienen de la Unión Europea y sólo un 25% del Mercosur. Por su parte, los bienes de informática y telecomunicaciones provienen mayoritariamente de otros países, un 16% de esas importaciones proviene de la Unión Europea y un 12% del Mercosur. En contraste, la participación del Mercosur como origen de las importaciones uruguayas alcanza niveles mucho más altos en los bienes que culminaron su convergencia al AEC; para la lista de excepciones por régimen de adecuación asciende a un 58% y para la lista de excepciones de Uruguay a un 46%.

En el primer caso, el Mercosur adoptó un AEC de 17%, valor menor al arancel vigente en Uruguay antes de la creación de la unión aduanera, por lo que es probable que en el proceso de apertura al Mercosur haya predominado un efecto de creación de comercio en el que la producción regional desplazó a la producción doméstica. Para la lista de excepciones de Uruguay, en la que predominaron cronogramas de convergencia al AEC crecientes, esas cifras pueden reflejar tanto creación como desvío de comercio.

El cuadro muestra la importancia que podría tener un acuerdo con la Unión Europea para evitar los costos de desvío de comercio en el aprovisionamiento de bienes de capital si se eliminan los regímenes especiales de importación y adquiere plena vigencia el AEC del Mercosur. Las importaciones de bienes de capital exceptuados del AEC, representaron un

20% de las importaciones uruguayas desde la Unión Europea. La Unión Europea fue el principal proveedor de dichos bienes para Uruguay, dado que un 43% de sus importaciones provenían de ese origen. La adopción del AEC implicaría otorgar una preferencia de 14% a los proveedores regionales. Dentro de este grupo, más del 60% de las importaciones desde la Unión Europea corresponden a 71 ítem cuyas importaciones superaban el millón de dólares y el AEC promedio asciende a 16.5%.

En el Cuadro 26 se presentan las importaciones del Mercosur de esos 71 ítem de la Nomenclatura Común del Mercosur, la participación de las importaciones desde la Unión Europea en las importaciones totales del Mercosur, los aranceles promedio y un indicador resumen de ventajas comparativas reveladas de la Unión Europea y de tres de los socios del Mercosur. Más de una cuarta parte de las importaciones del Mercosur de productos metálicos, maquinaria y equipo corresponde a éstos ítem y un 46% de éstos tiene origen en la Unión Europea. La importancia relativa de estas importaciones podría indicar una cierta conjunción de intereses de los socios del Mercosur para revisar el AEC de estos rubros o de acordar una preferencia para el principal proveedor que es la Unión Europea. En general, la Unión Europea muestra fuertes ventajas comparativas en esos rubros. El cuadro muestra que la Unión Europea presenta ventajas comparativas en 55 de los 64 sub-partidas que corresponden a los 71 ítem. Por su parte, el Mercosur muestra escasas ventajas; en el caso de Uruguay el indicador es mayor que el valor 1 sólo para dos de las sub-partidas, en el de Argentina para cuatro y en el de Brasil para 16. Estas últimas sub-partidas podrían constituir los productos más conflictivos al interior del Mercosur.

Por lo tanto, un acuerdo con la Unión Europea puede atenuar considerablemente los costos de desvío de comercio que comportaría el perfeccionamiento de la unión aduanera para las importaciones de bienes de capital. Entre ellos se identificó un núcleo reducido de productos para los que un acuerdo parece viable y en el que puede existir convergencia entre los socios del Mercosur. A su interior, un pequeño grupo puede ser el más conflictivo, dado que comprende productos que tienen una fuerte participación en las importaciones del Mercosur, al tiempo que Brasil presenta ventajas comparativas sin preferencias y su participación en las importaciones del Mercosur es menor. Existiría, por ende, una contraposición de intereses entre los países importadores y exportadores dentro del Mercosur.

C. SENSIBILIDADES

La concreción de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea podría tener un efecto positivo sobre el bienestar, dado que aumentaría el grado de competencia en mercados regionales pequeños y muy protegidos, reduciendo los precios y beneficiando a los consumidores. No obstante, este incremento del bienestar se vería reducido por el efecto negativo sobre el bienestar de los productores, que se verían expuestos a una mayor competencia en el mercado local y en los mercados regionales en los que compiten al amparo de la protección que les brinda el AEC. Un acuerdo de este tipo expondría a una mayor competencia a industrias uruguayas orientadas a la región, reduciría los costos de desvío de comercio de nuestros socios y los beneficios de nuestros productores.

En esta sección se pretende identificar el núcleo de productos más sensibles, en los que la competencia europea en los mercados regionales puede perjudicar a productores locales. Ese es el núcleo de las sensibilidades de Uruguay dado que el mercado local del resto de las industrias ya se ha abierto a proveedores regionales y ha sufrido la competencia creciente de productores regionales; las industrias que han sobrevivido son aquellas orientadas a la región.

Este análisis se llevó a cabo a partir de la lista de 98 ítem que componen la oferta exportable de Uruguay. Se consideraron como sensibles aquellos productos sujetos a un arancel alto respecto a terceros mercados y cuyas exportaciones se orientaron mayoritariamente a la región. De los 98 ítem que componen la muestra, 33 podrían considerarse como sensibles tomando como tales aquellos en que el Mercosur es el destino de más del 80% de las exportaciones uruguayas y el AEC supera el 10%. No obstante, se adoptó una definición menos estricta, considerando como tales aquellos en que el Mercosur es el destino de más de un 50% de las exportaciones de Uruguay en el período 1998-2000 y el AEC supera el 5%. Bajo esta definición se clasificaron 48 ítem como sensibles.

Para esos productos se consideraron las exportaciones totales, la participación de las exportaciones al Mercosur en las exportaciones de la rama y el AEC promedio del Mercosur; los resultados se presentan en el Cuadro 27 agrupados por ramas a tres dígitos de la CIIU revisión 2.

Un 44% de las exportaciones de productos de la muestra corresponden a 32 ítem de la rama productos alimenticios (CIIU 311). En el período 1998-2000, un 39% de las exportaciones uruguayas tuvieron como destino el Mercosur, mostrando una orientación regional menor que el promedio de las exportaciones uruguayas. Gozan de una fuerte preferencia en los mercados regionales dado que el arancel promedio para estos rubros es 14%. Esta rama se ubica en una situación intermedia en cuanto a sensibilidad frente a una apertura a importaciones desde la Unión Europea, tanto por el grado de dependencia de la región como por el nivel de protección vigente. Entre ellos hay catorce ítem que pueden ser considerados como sensibles y seis de ellos como muy sensibles. Entre los productos más sensibles, con mayor volumen de comercio, se destacan la leche (larga vida y en polvo) y el arroz y, con mayor dependencia regional, la harina de trigo.

En una situación intermedia respecto al grado de sensibilidad se encuentran la rama de productos agropecuarios (CIIU 111) y la pesca (CIIU 130). En la primera, dos ítem fueron considerados sensibles y en la segunda un único. Se trata de arroz, trigo y otros pescados frescos sin filetear. Otros rubros de origen agrícola considerados sensibles fueron la cebada malteada y cigarrillos.

Las industrias textil, vestimenta, cuero y calzado muestran menor sensibilidad; si bien gozan de altos niveles de protección, sus exportaciones se orientan mayoritariamente hacia fuera de la región. No obstante, dentro del sector textiles se identificó un ítem como sensible (suéteres de fibras sintéticas) y en el de vestimenta dos (abrigos y chaquetas de lana).

En otras ramas la presencia de productos sensibles es más frecuente. Todos los ítem de la industria del papel, imprenta, sustancias químicas, otros químicos, muebles, productos de caucho y de plástico, minerales no metálicos y maquinaria y equipo fueron clasificados como

sensibles. En todos ellos se observan niveles de protección altos y una fuerte orientación regional de las exportaciones. Lo mismo ocurre con la industria automotriz donde ocho ítem de los nueve considerados fueron clasificados como sensibles.

En síntesis, Uruguay puede preservar el mercado regional como destino de sus exportaciones, manteniendo protegidos un número muy restringido de productos que se clasificaron como sensibles. Por ello resulta de especial interés la negociación en el sector agrícola en el que se identifican las sensibilidades más importantes en términos de los flujos de exportación comprometidos. La negociación de disciplinas en este sector resulta de primordial interés por los efectos sobre los términos de intercambio y la eventual competencia en sectores orientados a la región. No obstante, es probable que en los últimos años, la crisis regional haya conducido a una reorientación de las ventas hacia terceros mercados, perdiendo los productores uruguayos la posibilidad de beneficiarse de los sobreprecios resultantes de la apreciación de las monedas de los socios.

IV. CONCLUSIONES

A pesar de que la Unión Europea es un mercado de gran tamaño, con niveles de protección bajos para productos industriales y cuyos precios relativos se acercan a los precios relativos mundiales -lo que de acuerdo a la teoría de las uniones aduaneras plantea expectativas de que un acuerdo bilateral con el Mercosur tenga escasos costos de desvío de comercio, la concreción de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea no parece una tarea fácil. Esas dificultades se derivarían de la asimetría en el tamaño relativo de los mercados y del tipo de especialización al que conduciría un acuerdo de este tipo.

La voluntad de abrir los mercados regionales no depende tanto de consideraciones de interés general como de la capacidad de presión de los grupos afectados. La Unión Europea es infinitamente más grande que el Mercosur, por lo que parece poco probable que un acuerdo con éste tenga notorio interés para los agentes económicos de la Unión Europea, a la vez que es probable que genere fuertes resistencias en su sector agrícola. En contraste, la Unión Europea tiene gran importancia económica y comercial para el Mercosur, dado que un acuerdo implica afectar la mitad de las importaciones del Mercosur que hoy están protegidas por el AEC, cuestionando la estructura de la protección efectiva vigente en el Mercosur. Las mayores amenazas estarían en el sector industrial, especialmente en la producción de manufacturas con mayor valor agregado y contenido tecnológico. Esto no afectaría por igual a los países del Mercosur debido a que gran parte de esas industrias se localizan en Brasil. La mayor promesa en cuanto acceso a la Unión Europea se encuentran en el sector agrícola lo que favorecería, fundamentalmente, a Argentina y a Uruguay.

La Unión Europea constituye un mercado de gran tamaño y, en general, poco protegido. No obstante, dada la composición de la oferta exportable de Uruguay y del Mercosur, una parte significativa de sus exportaciones enfrentan grandes dificultades para el acceso al mercado de la Unión Europea.

El análisis de las oportunidades que ofrece el mercado europeo para las exportaciones del Mercosur se realizó en base a una muestra de productos representativa de las ofertas exportables de los socios. Se detectó escasa coincidencia producto a producto en sus ofertas exportables, pero una gran similitud en los patrones de especialización sectorial, fundamentalmente entre Argentina y Uruguay. Exportan productos agropecuarios, alimentos, textiles, curtiembres y material de transporte. En el caso de Brasil, la especialización es menor y adquieren importancia otros productos como extracción de minerales, calzado, papel y productos de papel, industrias básicas de hierro y acero y de minerales no ferrosos, maquinaria y equipo. Por lo tanto, gran parte de esa oferta común del Mercosur se concentra en productos agropecuarios que enfrentan altos niveles de protección en el mercado europeo, por lo que los socios del Mercosur podrían sumar voluntades para el diseño de una estrategia de negociación para mejorar las condiciones de acceso. Esa convergencia es mucho mayor entre Uruguay y Argentina. Se detectaron también 35 productos sujetos a niveles de protección media o alta en la Unión Europea que pueden constituirse en el núcleo de mayor interés para Brasil.

Las importaciones del Mercosur desde la Unión Europea muestran una fuerte concentración en bienes de capital y productos de la industria química, bienes en los que la Unión Europea tiene fuertes ventajas comparativas. Hasta el momento, gran parte de esas importaciones han accedido al mercado regional al amparo de regímenes especiales de importación o como excepciones al AEC. El perfeccionamiento de la unión aduanera otorgaría una fuerte preferencia a los productores regionales. El potencial para desvío de comercio en estos sectores puede ser importante. El estudio identificó un núcleo reducido de productos en que se concentran las importaciones del Mercosur, en los que podría buscarse un acuerdo para otorgar algún tratamiento preferencial a la Unión Europea y evitar esos costos. Por otra parte, también se concluyó que el núcleo de productos potencialmente más conflictivo en esta materia es reducido.

Finalmente, se identificaron aquellos sectores en que la apertura del Mercosur podría ser más conflictiva para Uruguay, dado que se trata de productos que Uruguay exporta mayoritariamente a la región y están sujetos a altos niveles de protección en el Mercosur. Se identificaron 48 ítem de la oferta exportable de Uruguay que podrían estar en esta categoría. Resulta primordial por tanto la protección para ciertos productos agrícolas, sector en el que se identifican las sensibilidades más importantes en términos del volumen de comercio y producción amenazado. La negociación de disciplinas en este sector surge como especialmente importante dadas las distorsiones derivadas de la política agrícola de la Unión Europea.

Para la Unión Europea el mayor interés de un acuerdo de este tipo se asociaría a factores políticos, dado que le otorgaría el acceso preferencial al mercado de mayor tamaño de América del Sur. El interés europeo y, por lo tanto, su voluntad de hacer concesiones estaría muy asociado a los ritmos con que avancen las negociaciones del ALCA y de la ronda de Doha.

Bibliografía

- Anderson and Norheim (1993) "From Imperial to Regional Trade Preferences: Its Effects on Europe's Intra and Extra-Regional Trade", *Weltwirtschaftliches Archiv* 129(1):78-201
- Balassa, Bela (1965) "Trade liberalization and 'revealed' comparative advantages", *The Manchester School*, 33 (May): 99-123
- CEPAL (2001) "Uruguay y el MERCOSUR frente al ALCA: prioridades para la negociación arancelaria", LC/MVD/R.190, mayo de 2001
- Devlin, R. And Estevadoral, A. (2001) "What's New in the New Regionalism in the Americas?", INTAL-ITD-STA, Working Paper No. 6, Bs. As
- Devlin, R. And French Davis, R. (1999), "Towards and Evaluation of Reginal Integration in the 1990s", *The World Economy*, 2, 1999, p. 261-290
- Ethier, W.(1998) "The New Regionalism", *The Economic Journal*, 3, p. 1149-1162
- European Comisión (1998) Comisión Staff Working Paper: Concerning the Establishment of an Interregional Association Between the European Union and MERCOSUR, Bruxelles
- Frankel, J. A. (1997) Regional Trading Blocs in the World Economic System, Institute for International Economics, Washington
- Giordano, P. , Valladao, Alfredo, Durand Marie-Francoise, ed. (2001) Vers un accord entre l'Europe et le MERCOSUR, Presses de Sciences de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, mai
- Pelkmans, J. (1997) European Integration. Methods and Economic Análisis, Netherlands Open University
- Porta, F. (2000) "El impacto de las preferencias comerciales sobre el comercio intrarregional, análisis del MERCOSUR y de los acuerdos bilaterales de Chile, ALADI/SEC/Estudio 127
- Michaely, Michael (1996) "Trade Preferential Agreements in Latin America. An Ex-Ante Assesment", The World Bank, Policy Research Working Paper 1583, March, 1996
- OMC (1997) Examen de políticas comerciales , Unión Europea, Informe de la Secretaría.
- Richardson, J. David and Chi Zhang (1999) "Revealing comparative advantage: chaotic or coherent patterns across time and sector and U.S. Trading Partner?", NBER, Working Paper 7212, Cambridge, July
- WTO (1994) Agreement on Agriculture, www.wto.org
- WTO (2001) International Trade Statistics 2001, World Trade Organization Publications, France, 2001

ANEXO ESTADÍSTICO