

Las relaciones entre Latinoamérica y la Unión Europea en el campo de las oleaginosas*

Relations between Latin America and the European in the oilseeds sector

JEAN-PIERRE BERTRAND¹

RESUMEN

Los resultados de la negociación del GATT deberían marcar un punto de cambio entre la Unión Europea y Latinoamérica. La UE al aceptar limitar su producción de oleaginosas abrió las puertas no sólo a los Estados Unidos sino especialmente a Latinoamérica. Los países que pueden aprovechar esto en el sector de las oleaginosas y sus productos derivados son Brasil y Argentina, en los cuales este artículo centra su atención. El artículo presenta en forma breve los antecedentes del mercado de soya entre los Estados Unidos y Europa y Japón, y el desarrollo de este cultivo en Brasil y Argentina, y analiza los beneficios que trajo las relaciones entre la UE y MERCOSUR.

SUMMARY

The result of the GATT negotiations should have marked a point of exchange between the European Union and Latin America. By agreeing to restrict its oilseed production, the EU opened the door not only to the United States but also, especially, to Latin America. The countries that can benefit from this in the oilseeds and oilseed derivatives sector are Brazil and Argentina, and this article focuses its attention on these two countries. The article summarises the background to the soya market between the United States and Europe and Japan and the development of this crop in Brazil and Argentina, and analyses the benefits that the relationship between the EU and MERCOSUR have brought.

Palabras claves: Oleaginosas, Comercio internacional.

*. Tomado de: OCL (Francia) v. 3 no. 6, p.41 7-420. 1996.

¹ Director de Investigaciones en el INRA. 65, Boulevard de Brandebourg - 94205 Ivry-sur-Seine. Cédex, Francia.

Los resultados de la negociación del GATT deberían marcar un punto de cambio en las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica. En efecto, la Unión Europea, al aceptar limitar su producción de oleaginosas a una superficie de 5.128 millones de hectáreas, abrió sus puertas no sólo a los Estados Unidos, que podrían así recuperar una parte de los mercados que ha perdido, sino sobre todo a Latinoamérica que, en cierta forma, debe ahora satisfacer una parte sustancial de la demanda creciente de la Unión Europea en este sector. ¿Puede la Comunidad esperar alguna compensación de este gesto de abandono? Probablemente sí, pero a largo plazo, ya que los productos manufacturados o los servicios que la Unión Europea puede vender en esta región requieren un poder de compra que apenas comienza a mejorar en la mayoría de los países latinoamericanos (Bertrand y Hillcoat 1996). Los dos países que son susceptibles de aprovechar más esta especialización en el campo de las oleaginosas (y de los productos derivados, aceites y harinas) son Brasil y Argentina, en los cuales se va a centrar la atención de este artículo. La consolidación de la Unión Económica Europea y su paso a la Unión monetaria, la creación del MERCOSUR entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay (a los cuales se unió recientemente Chile) y el proyecto del establecimiento de una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea refuerzan el interés de un estudio de las fuerzas presentes y de la situación que puede resultar.

ANTECEDENTES

Embargo impuesto por Estados Unidos en 1973 a las exportaciones de semillas y harinas de soya con destino a Europa y Japón es probablemente una de las causas de la aceleración de la producción de soya en Brasil (Bertrand 1995). Este movimiento contó con el apoyo de la CEE, que lo consideraba como un medio para asegurar sus abastecimientos (de la misma época data la idea de recuperar su propio sector de oleaginosas, cosa que logró unos años más tarde). Por su lado, Japón participó en el arranque de la producción de soya en Brasil, al financiar la investigación y varios proyectos piloto repartidos en varios puntos de la región de Los Cerrados (Bertrand y Hillcoat 1996). La producción de soya en Brasil, que había pasado de 235.000 toneladas, en promedio, a comienzos de la

década del sesenta a 492.000 toneladas en 1963/67 (x2 = el doble), se elevó a 9,3 millones de toneladas en 1973/77 (x19 = 19 veces), lo que corresponde sin lugar a dudas a una aceleración del proceso de producción.

Algo que es igualmente notable, es la decisión que tomó Brasil a mediados de la década del setenta de transformar en su propio territorio la gran mayoría de soya producida, con el fin de exportar productos semitransformados (harinas, torta de aceite crudo de soya) y productos más elaborados (aceites refinados, carne de aves). En todos estos campos, Brasil se ubicó en los primeros lugares entre los exportadores mundiales. Este ciclo de productor/exportador de semillas, y luego de transformador/exportador de productos derivados, se reprodujo en forma idéntica en el caso de Argentina, diez años después. Actualmente, Brasil y Argentina representan el 29% de la producción mundial de soya, frente a tan sólo el 1,7% a mediados de la década del sesenta. En ambos casos, las zonas de exportación privilegiadas han sido la Unión Europea y Japón, pero estos dos países, con la ayuda

de las grandes firmas de la industria, no olvidaron los nuevos mercados crecientes de los Nuevos Países Industrializados (NPI), especialmente en Asia.

El peso de las oleaginosas en las exportaciones totales y agrícolas de Brasil y Argentina no es el mismo: en 1988, el complejo soya representaba el 8,6% de las exportaciones totales brasileñas, pero el 30% de las de Argentina. Si para Argentina se agregan el girasol y sus productos derivados, se ve claramente que el sector de las oleaginosas es sin duda el que más divisas puede producirle a este país. Los principales mercados de estos dos países están en los países industrializados, sobre todo en la Unión Europea y Japón para las semillas y las harinas. En cuanto al aceite de soya, Brasil firmó recientemente un importante contrato con China (873.000 toneladas en 1994 y 1995, lo cual representa un volumen casi equivalente al monto total de estas exportaciones durante los diez años anteriores). Además, sus clientes tradicionales son Irán (con el cual también intercambia petróleo), Bangladesh, Pakistán y, más ocasionalmente, India. Por su parte, Argentina tiene estos mismos clientes, y además varios países latinoamericanos como: Venezuela, Chile, Colombia, Perú y México, así como también Egipto y Marruecos.

*Actualmente,
Brasil y
Argentina
representan
el 29% de la
producción
mundial de
soya.*

Es de anotar que las exportaciones acumuladas de aceite de soya de Brasil y Argentina en 1994 y 1995 representan, respectivamente, el 48% y el 58% de las exportaciones mundiales. La participación acumulada en el mercado mundial es ligeramente más elevada para las harinas de soya (64% en los mismos años), pero claramente más baja para las semillas de soya (28% y 22%, respectivamente), sector en el cual Estados Unidos sigue siendo el líder indiscutido. En el caso de Brasil, la Unión Europea absorbe cerca del 80% de los mercados en lo que concierne a las harinas y las semillas de soya, mientras que en el caso de Argentina, en Europa se encuentran entre el 65% y el 75% de los mercados de estos productos. En efecto, Argentina diversifica sus exportaciones de semillas hacia el continente asiático (Malasia, Taiwan, Chinae Indonesia), hacia México e incluso hacia el mismo Brasil, mientras que en este país da prioridad a sus relaciones con Europa y Japón.

En total, la Unión Europea encontró sin duda en Latinoamérica los proveedores complementarios que estaba buscando para evitar las preocupaciones causadas por las políticas intempestivas de embargos y los controles de la oferta propias de las situaciones de monopolio. Sin embargo, ¿la pone esto al amparo de las rupturas de abastecimiento y de las alzas desordenadas de los precios? De hecho, la Unión Europea cuenta con el proceso de regionalización de los intercambios en curso para celebrar acuerdos y fortalecer los lazos existentes con algunos países latinoamericanos. La creación del MERCOSUR es, en este sentido, un marco muy favorable para la Unión Europea.

EL MERCOSUR

Permitido por el acercamiento de Brasil y Argentina a partir de 1985 (Acta de Iguazú) y preparado por el Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991), por el cual Paraguay e Uruguay se unieron a los dos países iniciadores, el MERCOSUR entró en vigencia en enero de 1995. Por lo pronto, se trata de una unión aduanera incompleta con un arancel exterior común que sólo cubre el 85% de los productos comprados por la zona a terceros países. El libre cambio tampoco es total entre los miembros, ya que el 95% del comercio intrazonal es objeto de un arancel cero. La gestión de estas

excepciones y el ritmo de su extinción es objeto de acalorados debates y es el centro de la construcción institucional que está en curso (Bertrand y Hillcoal 1996). El establecimiento de un verdadero mercado común está previsto para el 2004, pero, a diferencia de la Unión Europea, se prefieren las instancias intergubernamentales a una instancia supranacional. Los actores, escarmentados por los repetidos fracasos de las anteriores tentativas latinoamericanas, se guían por el pragmatismo.

El MERCOSUR ya constituye la cuarta zona económica del mundo después de la Unión Europea, el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) y el APEC (sureste asiático). Esta zona cuenta, en total, con un poco más de 200 millones de habitantes y un PNB- (producto nacional bruto) global, en 1993, de 783.000 millones de dólares. Hay en el MERCOSUR fuertes desigualdades y asimetrías: dos grandes países, Brasil y Argentina, frente a dos pequeños, Paraguay y Uruguay; el ingreso per cápita en 1993 varió de US\$ 1.478 en Paraguay a US\$ 7.630 en Argentina (y US\$ 3.187 en Brasil), pero las desigualdades regionales son quizás más fuertes todavía (entre el noreste y el sureste brasileños o entre la pampa y el norte o el oeste argentinos).

Brasil y Argentina constituyen el núcleo del conjunto y aseguran las dos terceras partes de los intercambios intrarregionales y una parte más grande aún de los intercambios con terceros países (cuyo monto global es cercano a los US\$ 100 millardos, de los cuales US\$ 60 millardos corresponden sólo a las exportaciones).

La inversión directa también se ha concentrado en estos dos países, gracias a la política de privatización, sobre todo en Argentina. La perspectiva de la creación del MERCOSUR aceleró algunos proyectos de creación de empresas comunes binacionales o multinacionales, en particular en los sectores automotor o agroalimenticio.

Desde la firma del Tratado de Asunción comenzó a manifestarse la preferencia por el comercio intrazonal: entre 1985 y 1991, este pasó de US\$ 1,952 millardos a US\$ 6,3 millardos de dólares, para alcanzar los US\$ 11 millardos en 1994. No obstante, se observan diferencias notables según los países: los pequeños ya tenían intercambios comerciales importantes con sus vecinos.

*El Mercosur
ya constituye
la cuarta zona
económica del
mundo
después de la
Unión
Europea,
NAFTA y el
APEC.*

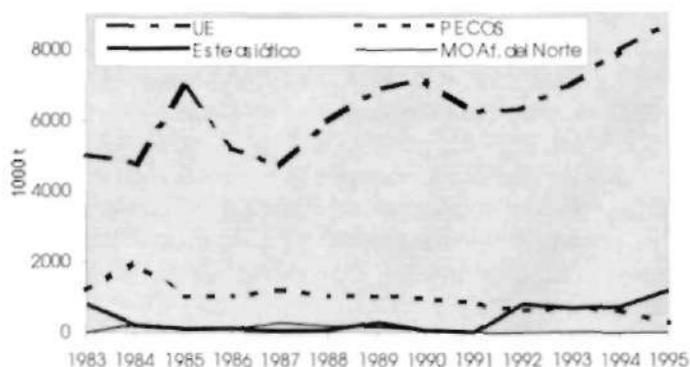


Figura 1. Brasil. Exportaciones de harina de soya en diferentes destinos

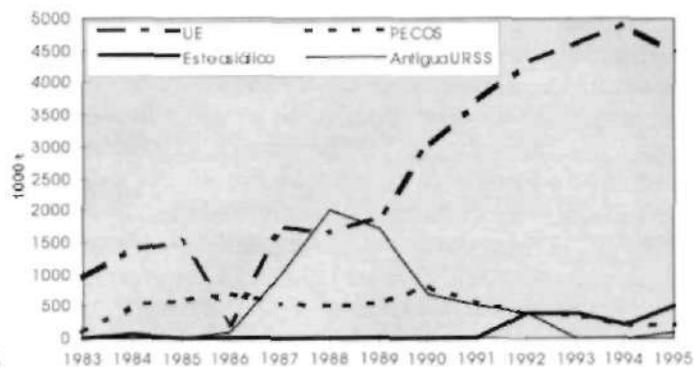


Figura 2. Argentina. Exportaciones de harina de soya a diferentes destinos

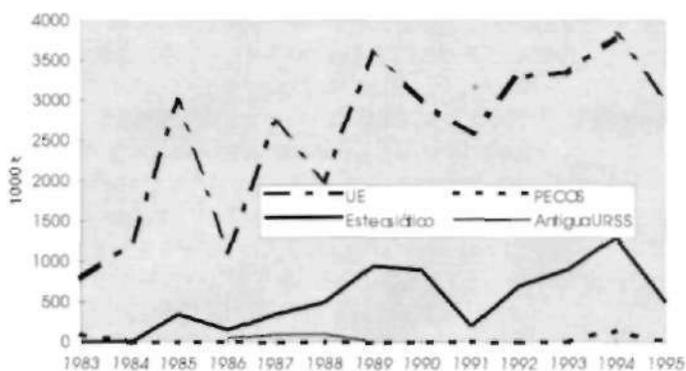


Figura 3. Brasil. Exportaciones de grano de soya a diferentes destinos.

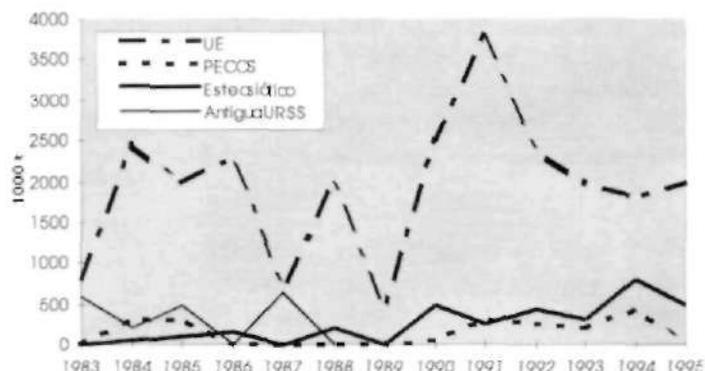


Figura 4. Argentina. Exportaciones de grano de soya a diferentes destinos.

La Unión Europea (UE) constituye la principal zona de mercadeo para el grano y la harina de soya de Brasil y Argentina. El Sureste asiático que fuera del Japón incluye a la República de Corea, Singapur y China, constituye de ahora en adelante la región de mayor atracción para el grano de soya a donde existen plantas de extracción (Japón, Malasia, República de Corea) y para los consumos de harina de soya para la cría de cerdos y aves, que tienen una rápida expansión.

En 1989, las importaciones provenientes del MERCOSUR eran del 40% en Paraguay y de un poco menos del 50% en Uruguay, y las exportaciones de estos dos países hacia el MERCOSUR eran de un poco más del 40%. Por su parte, Argentina realizaba del 20% al 30% de sus intercambios con el MERCOSUR, mientras que los de Brasil eran mucho más pequeños (10% de sus importaciones y menos del 5% de sus exportaciones). En 1993, fueron sobre todo Brasil y Argentina los que aumentaron sus exportaciones hacia los países pequeños, así como sus intercambios recíprocos. Este movimiento se aceleró después de 1995. El efecto «gran mercado» comenzó a producir sus efectos y Chile decidió finalmente unirse al grupo.

Aún quedaban importantes dificultades para continuar progresando en la vía de la integración. La más importante de ellas era la ausencia de armonización de las políticas macroeconómicas y, en particular, de

las políticas de cambio. Después de un período muy largo y delicado de estabilización, Brasil y Argentina lograron obtener resultados económicos alentadores: reducción de la inflación, recuperación del crecimiento de la economía (pero más moderado que en años anteriores), estabilización del tipo de cambio. Aún subsisten diferencias importantes respecto a una paridad de «equilibrio», con períodos sucesivos de sobrevaluación o de subvaluación de las monedas argentina y brasileña, que hacen difícil reequilibrar los intercambios recíprocos. La diferencia en los niveles de las tasas de interés también puede provocar movimientos indeseables de capitales especulativos.

Conviene señalar que el desarme arancelario previsto desde enero de 1995 en el MERCOSUR se lleva a cabo con cierta dificultad en algunos países, ya que se presenta en un momento en que tales países están comprometidos en un proceso de saneamiento

de las finanzas públicas y de reforma fiscal. Como la disminución de los derechos aduaneros repercute necesariamente sobre los ingresos, es necesario encontrar nuevas alternativas. Lo que sí es realmente notable es que el proceso de solución de conflictos funciona de manera bastante satisfactoria. Se han encontrado soluciones de compromiso y el MERCOSUR comienza a adquirir una personalidad propia que le permite considerar el desarrollo de relaciones con el exterior.

RELACIONES ENTRE EL MERCOSUR Y LA UNION EUROPEA

Desde el comienzo parecía que el objetivo de los creadores del MERCOSUR era permitirle establecer relaciones con los grandes bloques regionales en formación (Grandi 1995). Un mes después de la firma del Tratado de Asunción (29 de abril de 1991), tuvo lugar un primer encuentro entre los ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros y de los representantes de la CEE, el cual se materializó, en mayo de 1992, con la firma de un acuerdo bilateral de cooperación interinstitucional. En 1995, la Unión Europea negoció con el MERCOSUR la búsqueda del acuerdo de cooperación institucional y pensó en suscribir un acuerdo-marco de cooperación económica y comercial prolongado por un acuerdo de libre comercio que entraría en vigor en el 2001. Para algunos, los productos agrícolas harían parte de los productos sensibles que eventualmente estarían excluidos del acuerdo. En el campo de las oleaginosas poco protegidas en la entrada a Europa, la situación no debería cambiar mucho, salvo tal vez para algunos productos más elaborados (aceites refinados, productos elaborados a partir de cuerpos grasos, carne de aves).

Los intercambios entre la Unión Europea y el MERCOSUR se han desarrollado considerablemente durante los últimos años, a menudo de manera más rápida que con los países o regiones con los cuales la Comunidad mantiene preferencias (países Asia-Caribe-Pacífico). La Unión Europea es el segundo inversionista

en la región (35%), después de los Estados Unidos (40%) (Grandi 1995), y con frecuencia es el primer socio comercial de cada uno de los países del MERCOSUR. Sin embargo, las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR no serán tan evidentes. El tropismo de algunos países del MERCOSUR hacia el NAFTA es evidente. No hay que olvidar que Brasil y Argentina hacen parte del grupo de Cairns, el cual, durante la Ronda Uruguay, defendió una opción de «cero subsidio» para el sector agrícola. El libre cambio generalizado sería lo más conveniente para los productores de la pampa argentina (aunque un poco menos conveniente para los productores brasileños). Es claro que sobre este punto la negociación será ardua con los europeos.

Si para la Unión Europea el MERCOSUR sigue siendo básicamente un proveedor de materias primas agrícolas brutas o poco transformadas (lo cual es especialmente cierto en el sector de las oleaginosas), también es un socio privilegiado para las exportaciones europeas de productos manufacturados y de capitales. La consolidación del MERCOSUR permite esperar que se fortalezcan los intercambios intrazonales con cierto efecto de «desviación» de los flujos en detrimento de los terceros países (Cour y Rupprecht 1996). Limitar este efecto es, pues, el reto de los acercamientos interregionales Unión Europea-MERCOSUR-NAFTA. Este proceso será largo y, en cierto modo, se acerca a la próxima negociación multilateral que no demora en arrancar bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio.

BIBLIOGRAFIA

- BERTRAND, J.P; 1995. La politique brésilienne du soja ou comment un pays du Sud s'est imposé sur un pays du Nord. OCL (2,3), p. 215-8.
- _____; HILLCOAT, G. 1996. Brésil et Argentine: La compétitivité agricole et agroalimentaire en question. INRA/L'Harmattan. Paris.
- COUR, P.; RUPPRECHT, F. 1996. L'intégration asymétrique au sein du continent américain: un essai de modélisation. INSEE, Direction des études et synthèses économiques (Document de travail. no. G9609).
- GRANDI, J. 1995. Le MERCOSUR en période de transition: et perspectives. Problèmes d'Amérique latine, avril-juin. i. 73-87.