

**Apoyo a los procesos de apertura e integración al comercio internacional.
ATN/ME-9565-RG BID-FOMIN**

**NEGOCIACION MERCOSUR-UNION EUROPEA:
BASES DE NEGOCIACION PARA EL SECTOR CARNES BOVINAS**

Informe Final

Elías Antonio Baracat¹

Entidad ejecutora:
Sociedad Rural Argentina

21 de Agosto de 2010



¹ El autor agradece los aportes y colaboración del Ing. Alberto E. de las Carreras y del Lic. Juan Ignacio Torre, así como de funcionarios de varios ministerios de Argentina y representantes del sector privado productor y procesador de ganados y carnes bovinas. Las opiniones y conclusiones presentadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vistas ni comprometen a las Instituciones y organismos financiadores que los auspician.

INDICE

Índice	2
Glosario de términos y notas	4
Introducción	6
Antecedentes	8
Capítulo 1: Evaluación del potencial del comercio birregional	14
1. Análisis del comercio UE - MCS	14
1.1 Los datos de la UE.	15
1.2 Los datos del MCS.	20
1.3 Participación del MCS en las importaciones de la UE.	25
2. Políticas públicas sobre producción y comercio de carnes bovinas.	24
2.1 La ganadería bovina de la UE y su potencial productor de carnes.	26
2.2 La ganadería y producción de carnes del Mercosur	34
Capítulo 2: Política Agrícola Común de la UE y sus efectos comerciales	35
1. Antecedentes de la PAC y de su proceso de reformas	36
2. La reforma de la PAC de 2003	40
2.1 Las flexibilidades para la ganadería bovina	42
3. El "chequeo" de la PAC de 2008	44
4. La PAC y la competitividad de la producción de carnes bovinas	46
4.1 Las medidas sobre carnes bovinas en el presupuesto de la PAC	47
4.2 La selección de opciones dentro de la reforma de 2003	51
5. Conclusiones y evaluación de las reformas de la PAC	53
Capítulo 3: Restricciones no arancelarias sobre el comercio	54
1. Marco multilateral para acuerdos regionales	54
2. Desacuerdos básicos que dificultan la negociación	57
3. La experiencia del TLC UE - Chile	59
4. Temas de agenda MCS - UE como contexto de la negociación	61

4.1 Temas sanitarios y fitosanitarios	62
4.2 Temas bajo el Acuerdo OTC	70
5. Indicaciones Geográficas	72
Capítulo 4. Acceso a Mercados	75
1. Selección de los productos cárnicos bovinos a negociar	77
2. Los derechos de importación de la UE	79
3. Las concesiones de la UE en otros TLC	79
4. Cuotas de importación de carnes bovinas	81
4.1 Efectos de las cuotas en el comercio	82
4.2 Las cuotas para carnes bovinas existentes en la UE	84
5. La negociación sobre cuotas en la Oferta de la UE de 2004	90
6. Oferta de la UE de 2004 sobre tarifas	97
6.1 La sorprendente Lista E	97
6.2 Productos de las Listas A a D	101
Capítulo 5: Síntesis de temas relevantes para la negociación	104
Capítulo 6: Recomendaciones para las negociaciones	110
1. Recomendaciones sobre cuotas	110
1.1 Los productos bajo cuotas	110
1.2 Productos excluidos de las cuotas	112
1.3 Negociaciones de cantidades	113
1.4 Distribución de cuotas entre países del MCS	118
2. Recomendaciones sobre aranceles de importación	119
3. Recomendaciones sobre medidas MSF y OTC	120
4. Recomendaciones respecto de los efectos de la PAC	123
Referencias	124
Lista de Anexos	127
Anexo A: Concesiones en productos cárnicos bovinos en TLC firmados por la Unión Europea	128
Anexo B: Cuotas para productos procesados de la Lista E	132

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y NOTAS

AESA, Agencia Europea de Seguridad Alimentaria.

ANMAT, Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo.

BSE, Bovine Spongiform Encephalopathy.

CAA, Código Alimentario Argentino.

CE, Comisión Europea.

CEE, Comunidad Económica Europea.

CERA, Cámara de Exportadores de la República Argentina.

CNB, Comité de Negociaciones Birregional entre el MCS y la UE.

CONAL, Comisión Nacional de Alimentos.

cwe, equivalente peso canal (*carcass weight equivalent*).

DG – SANCO, Direction Générale de la Santé et des Consommateurs (francés).

Dirección General de Sanidad y Protección del Consumidor (español).

DICI, Desarrollo Integrado al Comercio Internacional.

EE.UU., Estados Unidos de Norteamérica.

EEB, Encefalopatía Espongiforme Bovina (mal de la vaca loca).

erga omnes, Cuotas o Tarifas aplicables a todas las naciones sin discriminación.

FEADER, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

FMC, Foro Mercosur de la Carne.

FEOGA, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

FOMIN, Fondo Multilateral de Inversiones.

GAEC, Good Agricultural and Environmental Condition.

GATT, General Agreement on Tariff and Trade (inglés). Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (español).

INAL, Instituto Nacional de Alimentos.

ISI, Industrialización Sustitutiva de Importaciones.

MCS, Mercosur (Mercado Común del Sur).

MOA, Manufacturas de Origen Agropecuario.

MOI, Manufacturas de Origen Industrial.

MSF, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

NMF, Nación Más Favorecida.

OGM, Organismos Genéticamente Modificados.
OMC, Organización Mundial del Comercio.
ONCCA, Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.
OSD, Órgano de Solución de Diferencias.
OTC, Obstáculos Técnicos al Comercio.
OTMS, Over Thirty Months Scheme.
PAC, Política Agrícola Común de la Unión Europea.
ROU, Rueda o Ronda Uruguay del GATT.
SFP, Single Farm Payment.
SCPAG, Sistema Comunitario de Preferencias Arancelarias Generalizadas.
SENASA, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.
SNCA, Sistema Nacional de Control de Alimentos.
SRA, Sociedad Rural Argentina.
TARIC, Tarif Integré Communautaire (francés), en español Arancel Integrado Comunitario.
TdeR, Términos de Referencia.
TLC, Tratado de Libre Comercio.
UE, Unión Europea.
UGM, Unidad de Ganado Mayor.

Notas

- Los términos tarifas, aranceles, derechos de importación o aranceles de importación deben ser interpretados como sinónimos.
- La expresión cuotas se refiere tanto a las cuotas puras libres de derechos de importación como a las cuotas o contingentes arancelarios.

INTRODUCCION²

El presente Informe atiende al cronograma y a las obligaciones del contrato suscripto entre el autor y la Sociedad Rural Argentina en su carácter de Unidad Ejecutora del programa BID/FOMIN ATN/ME-9565-RG denominado "APOYO A LOS PROCESOS DE APERTURA E INTEGRACIÓN AL COMERCIO INTERNACIONAL".

El objeto del contrato es estudiar lineamientos para la negociación comercial en curso bajo el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE – MERCOSUR de 1995, en lo relativo a ganado bovino, carnes y otros productos cárnicos bovinos, de tal modo de colaborar con las autoridades negociadoras.

El enfoque seguido en el trabajo para la propuesta de lineamientos y recomendaciones ha sido tratar en lo posible de compatibilizar una adecuada cuota de realismo en términos del objetivo de un cierre exitoso de la negociación, con la debida atención tanto del interés nacional como del sectorial de la cadena de ganados y carnes bovinas de la Argentina. A tal fin, se ha analizado el sector de ganados y carnes birregional y se ha establecido un conjunto de lineamientos técnicos, con el fin de facilitar a los negociadores oficiales y al sector de la producción e industria de Argentina, una serie de opciones de negociación que le permitan un acceso efectivo al mercado de la Unión Europea.

El mercado comunitario de la UE ofrece importantes oportunidades y desafíos en el largo plazo para la producción de carnes bovinas de la Argentina y de sus socios del MCS. Sin embargo, se trata de un sector particularmente sensible y protegido de la economía de la UE, por lo que no resulta realista partir de una hipótesis de apertura total en un plazo corto o mediano. De lo que se trata entonces es de hacer una búsqueda de los caminos del acuerdo que al mismo tiempo abran posibilidades concretas de desarrollo y negocios al sector productor de la Argentina desde el inicio del proceso de integración comercial.

Cabe señalar que el presente Informe se ha orientado por los TdeR del contrato. En particular se tratan en sucesivos capítulos el análisis del potencial del comercio birregional, la PAC, las MSF y OTC y sus efectos sobre el comercio, y por último el análisis de Acceso a los Mercados de carnes en el marco de las

² La lectura de este documento requiere la consulta del Glosario de Términos de la página 3.

negociaciones y teniendo como antecedentes las Ofertas intercambiadas por la UE y el MCS en 2004.

Finalmente, se termina con un capítulo de recapitulación de aspectos relevantes que sirven de marco para la negociación y las recomendaciones que surgen de la investigación realizada.

Los Anexos se han distribuido entre el documento del informe y en forma separada según hayan sido preparados en sistema Word o Excel. En el texto se incluye el análisis de los mismos así como cuadros y gráficos en base a sus datos.

Para terminar se expresa que las ideas expuestas sobre la economía de la producción de carnes de ambas regiones, así como las recomendaciones, son de responsabilidad del consultor y no compromete la opinión de la SRA, sus socios o personal profesional.

Elías Antonio Baracat

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 21 de agosto de 2010.

ANTECEDENTES

Al momento de redactarse los TdeR de este contrato en abril de 2010, existían evidencias de un renovado interés en el MCS y en la UE para retomar las negociaciones de un TLC birregional, dejando atrás el escenario de estancamiento que siguió al fracaso de las negociaciones en 2004. Así se realizaron reuniones preparatorias a nivel técnico y de las Cancillerías, arribándose a la conclusión de que había suficientes probabilidades de éxito como para que en la VIª Cumbre ALC – UE de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Madrid a mediados de mayo de 2010 se decidiera el reinicio de las negociaciones.

Es pertinente presentar una síntesis de los antecedentes de esta negociación birregional:

1. Europa ha sido tradicionalmente el principal socio comercial de la Argentina y una situación parecida ocurre para los demás países Miembros del Mercosur. Esta situación ha estado cambiando, inicialmente por la creación misma del Mercosur que dio lugar a un activo comercio intrarregional, y luego por la expansión del comercio Sur – Sur con países emergentes de América y de otros continentes. Este cambio en las circunstancias ha sido uno de los disparadores del interés en estas negociaciones.

2. El patrón tradicional de comercio ha sido el intercambio de productos primarios, especialmente agrícola-ganaderos, por productos manufacturados, servicios e inversiones.

Las exportaciones de Argentina a la Unión Europea se concentran en gran medida en Productos Primarios y Manufacturas de Origen Agropecuario, un patrón que es distinto al de las exportaciones totales del país, en las que se observa un mayor equilibrio entre productos primarios, MOA, MOI y Combustibles y Minerales Metalíferos.

Si bien existe una gran complementariedad en el comercio birregional, sobre todo para la Argentina, es notorio el escaso nivel de exportaciones de MOI de la Argentina a la UE, a pesar de la baja protección existente para estos productos en la misma. Ello parece contradictorio con el hecho de que la elevada participación de las exportaciones argentinas se produce precisamente en los

productos que mayor protección tienen en la UE, o sea productos de la agricultura y carnes bovinas, que se hallan en la esfera de la PAC de la UE.

En síntesis, a pesar de los cambios económicos ocurridos durante décadas, la estructura del comercio entre el país y la UE sigue siendo, con pocas diferencias, la tradicional, o sea el intercambio de productos primarios y sus manufacturas, por manufacturas, servicios e inversiones.

Así, el gran desafío de estas negociaciones es lograr que a partir de un acuerdo se creen condiciones que logren revertir ese patrón tradicional de comercio, a partir de la creación de oportunidades para el desarrollo de las exportaciones de productos de alto valor agregado, tanto de origen agropecuario (en especial PAP, bebidas, frutas y hortalizas) como de manufacturas de origen no agropecuario, servicios e inversiones de empresas del MCS en el Viejo Continente.

La magnitud de este desafío y de los cambios estructurales que implican, ha estado en la base de las dificultades de la negociación.

3. Las negociaciones que se están reiniciando tienen como punto de referencia inicial el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre el el MERCOSUR y la Unión Europea, firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995. Este Acuerdo, el primero entre dos uniones aduaneras, abarca los ámbitos de cooperación económica y comercial. En lo referente al comercio, el Acuerdo Marco se propone crear las condiciones para la constitución de una zona de libre comercio en el largo plazo bajo las reglas de la OMC.

4. El mandato de negociación de la Comisión Europea fue aprobado en 1999. Inmediatamente después, en noviembre de 1999, se reunió en Bruselas el Consejo de Cooperación y las partes se abocaron a definir la estructura, metodología y calendario de las negociaciones. El Comité de Negociaciones Birregional MERCOSUR-Unión Europea (CNB MCS-UE) creado, realizó desde entonces las siguientes dieciseis reuniones³, hasta reconocerse el fracaso del proceso en octubre de 2004:

- I CNB, Buenos Aires, abril de 2000
- II CNB, Bruselas, junio de 2000

³ Más dos reuniones ministeriales que figuran en la lista.

- III CNB, Brasilia, noviembre de 2000
- IV CNB, Bruselas, marzo de 2001
- V CNB, Montevideo, julio de 2001
- VI CNB, Bruselas, octubre de 2001
- VII CNB, Buenos Aires, abril de 2002
- Reunión Ministerial de Río de Janeiro
- VIII CNB, Brasilia, noviembre de 2002
- IX CNB, Bruselas, marzo de 2003
- X CNB, junio de 2003
- Reunión Ministerial de Bruselas, noviembre de 2003
- XI CNB, Bruselas, diciembre de 2003
- XII CNB, Buenos Aires, marzo de 2004
- XIII CNB, Bruselas, mayo de 2004
- XIV CNB, Buenos Aires, junio de 2004
- XV CNB, Bruselas, agosto de 2004
- XVI CNB, Brasilia, setiembre de 2004.

5. Los objetivos que se habían fijado para las negociaciones eran amplios y representaban un importante nivel de ambición, no limitándose al comercio de bienes, sino que también abarcaban el comercio de servicios, compras gubernamentales, inversiones, propiedad intelectual, políticas de competencia, políticas de defensa comercial y solución de controversias.

Así, luego de más de cuatro años de negociaciones se llegó a un estancamiento por falta de acuerdo en temas importantes y las partes decidieron suspender las negociaciones. El nudo del desacuerdo estuvo en que el MCS consideró insuficiente la oferta agrícola de la UE y ésta no estuvo satisfecha con las concesiones en materia de productos manufacturados, servicios y compras gubernamentales del MCS.

Sin embargo, hubo en 2006 un intento de reactivación de la negociación consistente en un intercambio de papeles con las condiciones de cada parte para restablecer el proceso negociador, las que no fueron aceptadas.

6. Desde 2009 los representantes oficiales del Mercosur (MCS) y de la Comisión Europea (CE) reiniciaron conversaciones a efectos de evaluar el estado de la negociación del capítulo comercial entre ambos bloques. Allí, las partes

reafirmaron su compromiso de negociar las bases de un acuerdo de libre comercio equilibrado y ambicioso, señalando que si existen bases realistas para asegurar el éxito de las negociaciones, los jefes de Gobierno de ambos bloques las relanzarían durante su reunión de mayo de 2010 en Madrid.

A fin de identificar mejor los temas que aún restan clarificar antes de tomar una decisión para dicho relanzamiento, ambas partes se comprometieron a estudiar la forma de mejorar las respectivas ofertas intercambiadas en el 2004 y volver a encontrarse durante el primer semestre de 2010 para intercambiar nuevas ofertas y demandas entre ambos bloques.

7. Bajo este esquema de trabajo, además de una reunión inicial en julio de 2009 (Lisboa) se realizaron reuniones en Noviembre de 2009 (Lisboa), Marzo de 2010 (Buenos Aires) y Abril de 2010 (Bruselas).

Estas reuniones fueron conceptuales y de acercamiento, como por ejemplo fijar en 90% la proporción del comercio a liberalizar, mayor apertura en la propuesta del MCS sobre compras gubernamentales, servicios, propiedad intelectual, inclusión de la industria automotriz en el cronograma de liberalización, reducción de posiciones con cuotas en la oferta UE⁴ y algunas otras cuestiones. El diálogo puso de manifiesto el interés en llegar a un acuerdo.

8. Por qué las partes decidieron en 2010, y no antes, retomar las negociaciones? Existen referencias de que Brasil tiene interés en un acuerdo ante la parálisis de Doha⁵. Por su parte, la UE ha observado el avance de China en el comercio de América Latina lo que deteriora su presencia estratégica en la región a largo plazo. En tercer lugar, el MCS comenzó a salir de su enfoque en los temas internos (económicos y sociales) que produjeron las crisis de 1999 a 2002 y retomó la agenda internacional buscando mayor dinamismo en sus negociaciones de integración comercial⁶. Finalmente, la influencia política de los

⁴ Los representantes europeos habrían manifestado que su máxima sensibilidad en agricultura se halla en tres productos: carne de vaca, pollo y ajo, mientras que podrían eliminar cuotas en trigo, maíz, y arroz.

⁵ Según versiones periodísticas (Diario El País de Montevideo) el presidente de Brasil Luiz I. Da Silva se comprometió a avanzar en un acuerdo durante su presidencia pro t mpore del Mercosur (julio a diciembre de 2010).

⁶ Por su parte, aunque la UE ha criticado duramente la falta de integración al interior del MCS, existe la percepción en la CE que las negociaciones tienen mejores perspectivas debido a que el tema agrícola es menos complicado para negociar en esta etapa. Según el Director de Relaciones Exteriores para A.

sectores proteccionistas en ambas regiones parece haberse atenuado en la presente década, reduciéndose entonces su capacidad de oponerse a las negociaciones.

Así se llegó a un acuerdo para reiniciarlas y se tomó la decisión política en el máximo nivel en la Cumbre de Madrid de mayo pasado.

Consecuentemente, los negociadores oficiales de la Argentina convocaron a las cámaras sectoriales, especialmente de aquellos sectores más relevantes o sensibles, a trabajar en forma conjunta con el fin de generar una posición coordinada de las condiciones que deberían observarse para elevar una nueva oferta MERCOSUR.

A tal fin, se elaboró un Programa de Trabajo para el sector agroalimentario argentino, solicitando a cada entidad la identificación – especificando el nomenclador arancelario – de los productos de su responsabilidad a ser negociados (oferta y demanda sectorial) usando como base de partida las ofertas y condiciones realizadas en septiembre de 2004, así como los papeles intercambiados en el 2006.

Dichos trabajos se organizarán en las siguientes áreas temáticas: a) Restricciones no Arancelarias; b) Subsidios a las Exportaciones y Ayuda Interna; c) Acceso a Mercados y d) Propiedad Intelectual.

Tomando como referencia este programa, y para atender a la necesaria participación del sector de ganados y carnes bovinas, se elaboraron los TdeR y se puso en marcha este trabajo.

A la fecha de cierre del presente informe las negociaciones ya se habían reiniciado con una primera ronda negociadora en Buenos Aires entre el 29 de junio y el 2 de julio de 2010. Se trató de la reunión N° XVII del CNB. La misma fue preparatoria para la presentación de nuevas ofertas a corto plazo.

Latina de la CE, la falta de integración dentro del Mercosur ha "complicado" las negociaciones, pero que la situación económica de los países del Mercosur "es mucho mejor que en 2004" y que ha cambiado el panorama agrícola, porque en los últimos años, en especial en Argentina, hubo un desarrollo de otro tipo de productos que ya no se dirigen, como antes, sobre todo a la UE sino a Asia, como la soja. "Entonces, lo que en 2004 era prioridad absoluta en términos de Mercosur en el caso de los cereales y la carne, ya no lo es". Agregó que el capítulo agrícola "que es el más espinoso de esta negociación, hoy llega bastante más llevadero y manejable". (Diario El País de Montevideo, julio de 2010).

En esa oportunidad, el El FORO MERCOSUR DE LA CARNE⁷ se reunió en Buenos Aires en la misma fecha, y reafirmó *"la muy alta prioridad que la concreción de este Acuerdo tiene para el sector cárnico bovino y ovino del MERCOSUR..., dado que su concreción posibilitará el crecimiento de las exportaciones cárnicas desde la región,... y evaluó además los efectos positivos que dicho acuerdo tendrá sobre las economías de ambos bloques así como sobre el bienestar de sus ciudadanos. Por todo lo anterior, el FMC culminó su reunión haciendo un llamado a los Gobiernos y a los negociadores del MERCOSUR y de la Unión Europea para que no se deje pasar esta nueva oportunidad de llegar a concretar un Acuerdo de Libre Comercio entre ambos bloques"*.

⁷ El Foro Mercosur de la Carne con sede en Montevideo, asociación civil constituida en 2004, está integrado por doce organizaciones representativas del sector bovino y ovino de los países del MERCOSUR.

Capítulo 1 - EVALUACIÓN DEL POTENCIAL DEL COMERCIO BIRREGIONAL

Los TdeR para esta sección del trabajo expresan:

“El consultor analizará la producción, consumo y comercio de la UE y el MCS, separadamente, a partir de información cuantitativa y de las respectivas economías de producción en cada región. El objeto de esta parte del trabajo es concluir sobre el potencial de comercio que se sustenta en las potencialidades productivas y del consumo de cada región y, en particular, en los países Miembros del MCS. En tal sentido, el énfasis será puesto en el potencial de demanda (e importaciones) de la UE y de exportación del MCS”.

Así, el potencial del comercio birregional representa una estimación o evaluación del crecimiento o reducción de la producción y los flujos comerciales derivados del cambio de circunstancias hacia el libre comercio.

Si hubiera existido comercio libre de carnes vacunas entre la Unión Europea y el Mercosur en el pasado, puede estimarse que las exportaciones de esta región a la UE habrían sido mayores que las históricas (considerando fijas las demás circunstancias), pues los volúmenes y valores efectivamente intercambiados han estado influidos negativamente por la existencia de medidas de protección a la producción doméstica de la UE bajo la forma de elevados aranceles de importación y medidas de apoyo a la producción a través de la PAC. Por lo tanto, el objetivo de esta sección no es efectuar una proyección histórica sino evaluar el tipo y la magnitud del cambio que podría derivarse de un acuerdo como el que se halla bajo negociación, lo que seguramente influirá en las posiciones negociadoras de ambas partes.

A tal fin, este capítulo se inicia con el análisis de las estadísticas de producción, consumo y comercio de cada una de las dos regiones, y de la Argentina en particular, las que se han agregado como Anexos 1 a 3 y 8 del presente Informe. Luego se analizarán aspectos relacionados con las políticas públicas sectoriales vis a vis las economías de los sectores productivos existentes, para finalmente obtener conclusiones sobre el potencial del comercio internacional entre los países miembros de la Unión Europea y del Mercosur.

1. Análisis comercio UE – MCS

Durante la primera mitad del Siglo XX la Argentina fue el principal exportador mundial de carnes bovinas, representando aproximadamente la mitad del comercio internacional en los años 30, seguida por otros productores

del Nuevo Mundo, en especial Brasil, Uruguay, Australia y Nueva Zelanda. Dado que el comercio de carnes refrigeradas se inició al comienzo de ese siglo, se puede afirmar que los países que actualmente integran el Mercosur fueron proveedores tradicionales de los que integran actualmente la Unión Europea.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo el protagonismo exportador pasó a los países desarrollados, en especial la UE, entonces CEE, Australia y los EE.UU. Ello se debió, especialmente en el caso europeo, a la incidencia de las políticas de protección comercial frente a las importaciones *vis a vis* el fomento a la producción doméstica en base a precios internos sostén elevados, ayudas directas a los productores y subvenciones a las exportaciones. Así la CEE, que en 1970⁸ representaba el 24,5% de las importaciones y el 5,9% de las exportaciones mundiales, pasó en 1986⁹ a representar el 9,8% de las importaciones y el 36,2% de las exportaciones mundiales¹⁰.

A partir de 2003 la Unión Europea (UE) se convirtió en un importador neto de carnes bovinas debido a la reducción de la producción doméstica y al aumento del consumo, pasando el MCS nuevamente a ser el principal proveedor en la nueva etapa. Más adelante se analizan las causas que explican el cambio de tendencia.

Frente al fuerte crecimiento de las importaciones y al derrumbe de las exportaciones, el clima de opinión pública, y el discurso de los productores de la UE, refieren a la pérdida de la condición de "exportador tradicional", expresión basada exclusivamente en la historia corta del proteccionismo iniciado con la puesta en marcha de la PAC desde 1962.

En consecuencia, el análisis de lo que realmente ha ocurrido en la última década es importante con vista a la negociación MCS-UE, pues el mencionado clima de opiniones está en la base de la economía política de la negociación.

1.1 Los datos de la UE

En los años de auge de las exportaciones de carnes bovinas de la UE-12, el bloque llegó a representar más de un tercio de las exportaciones mundiales, superando largamente el millón de toneladas. Las reformas de la

⁸ En 1970 la CEE aún tenía los seis miembros originales (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo).

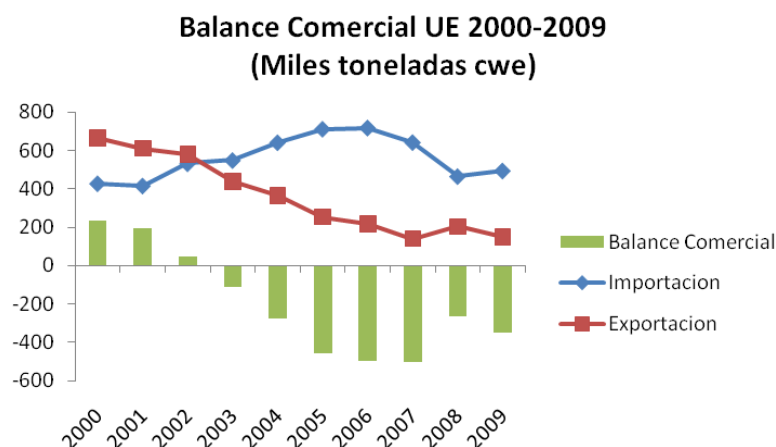
⁹ En este año la CEE pasó de 10 a 12 miembros, luego de las ampliaciones de 1973, 1981 y 1986.

¹⁰ Los datos son de fuente Commonwealth Secretariat (1973) para 1970, y FAOSTAT para 1986.

PAC a partir de 1992, que fueron profundizadas a comienzos del siglo actual, explican en buena medida el cambio de tendencia. Tales reformas tienden a llevar paulatinamente a la agricultura a trabajar bajo reglas de mercados, con una integración creciente al mercado internacional. Así se observa en el Gráfico 1 y Cuadro 1 que 2002 fue el último año de la serie con superávit comercial medido en términos físicos, o sea el último año en que las exportaciones en términos de cwe (toneladas equivalentes peso canal, o peso carcasa) fueron superiores a las importaciones. Sin embargo, en el Anexo 1 y en el Gráfico 3, se puede observar que en 2001 la UE ya tenía un fuerte déficit en valores del comercio de cortes deshuesados frescos, enfriados y congelados, que son los productos más importantes que exporta el MCS y que tienen el mayor precio promedio. En ese año, las importaciones totales de la UE desde todo el mundo, excluido el comercio intra UE, casi duplicaron a las exportaciones de tales cortes. Entonces el MCS ya representaba el 72% de las importaciones.

En los años siguientes el déficit fue creciendo de tal manera, que en 2007 las importaciones fueron 14 veces mayores que las exportaciones. Entre 2001 y 2007 el MCS incrementó 331% sus ventas a la UE, principalmente por la

Gráfico 1:



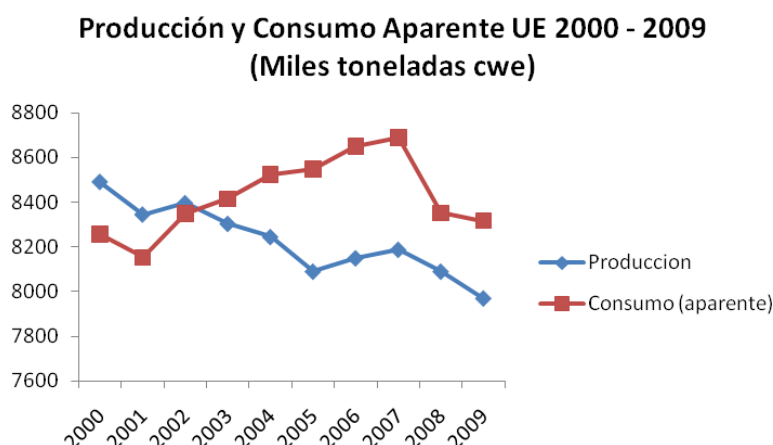
Cuadro 1: Balance Comercial de carne bovina en miles de toneladas, equivalente peso canal.

Año	Union Europea									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Importacion	429	417	532	549	641	711	717	642	466	495
Exportacion	663	610	580	438	363	253	218	140	204	148
Balance Comercial	234	193	48	-111	-278	-458	-499	-502	-262	-347

Fuente: Elaboración propia en base a datos de USDA.

Nota: Desde 1995 a 2004 la Union Europea estuvo formada por 15 países (UE 15), de 2004 a 2006 fueron 25 los países miembros (UE 25) y en 2007 se incorporan los dos miembros restantes que conforman la actual Union Europea de 27 países (UE 27).

Gráfico 2:



Cuadro 2: Producción y consumo aparente de carne bovina en miles de toneladas, equivalente pero canal¹¹.

Union Europea										
Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produccion	8492	8346	8397	8304	8245	8090	8150	8188	8090	7970
Consumo (aparente)	8258	8153	8349	8415	8523	8548	8649	8690	8352	8317

Fuente: Elaboración propia en base a datos de USDA.

expansión de Brasil, de tal modo que en el último año mencionado el bloque sudamericano aportó el 89,4% de las importaciones de cortes bovinos refrigerados¹²; así fue como en 2008, un año de precios notablemente elevados,

¹¹ Consumo aparente medido como Producción más Importaciones menos Exportaciones.

¹² La siguiente síntesis de un artículo firmado por Vic Robertson en enero de 2007, bajo el título “El sector de la carne bovina de la Unión Europea enfrenta una ‘crisis’ importada”, da una idea del ambiente existente en el sector de la producción de la UE en ese momento, así como la demanda de nuevas medidas políticas:

“Los líderes de la industria han puesto una cara fea a sus proyecciones por el futuro de la industria de las carnes rojas durante el informe anual de la Meat and Livestock Commission en la conferencia de Londres ayer-----.

“Las proyecciones más favorables indican una continua declinación en los rodeos bovinos para carne y leche de la UE, con importaciones desde Sudamérica en continuo aumento en la oferta” (expresó un dirigente).

Ambos rodeos, para carne y leche, tienen expectativas de declinación para los próximos ocho años, con una caída anual del 1% en la producción de carne de la UE.

“Estas tendencias fueron acompañadas con un desempeño favorable del consumo en los últimos pocos años, y se espera que se dispare una profunda brecha entre el consumo y la producción de más de un millón de toneladas para 2015.”

“No sorprende entonces que la otra cara de la moneda es el casi total colapso en las exportaciones de la comunidad, señaló.”

“Aún con los presentes niveles de tarifas de importación, hay grandes volúmenes de importaciones – especialmente de cortes de alto valor” -----

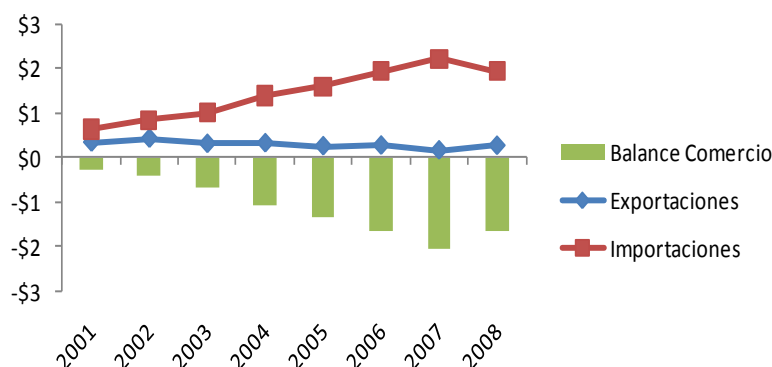
“Para mantener y preferiblemente aumentar los ingresos de los productores de carne bovina, será

la UE suspendió las compras al Brasil, el país con mayor vigor exportador, con el argumento de que este país incumplió sus obligaciones en materia de trazabilidad, lo que produjo en el mismo año que las importaciones desde el MCS cayeran el 20,8%, las exportaciones de la UE aumentarían el 67%¹³ y entonces las importaciones pasaron a ser 7,4 veces mayores a las exportaciones en lugar de la relación anterior más elevada.

Gráfico 3

Balance Comercial (excl. Comercio intra UE)

2001 – 2008 en miles de millones de U\$S



Cuadro 3: Balance Comercial de la UE, excluido el comercio intra-UE, en miles de dólares.

Union Europea								
Año					UE 25		UE 27	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportaciones Totales	\$337.954	\$427.367	\$307.485	\$322.169	\$252.718	\$267.815	\$157.510	\$262.897
-Importaciones desde Arg.	\$66.298	\$228.695	\$281.405	\$395.998	\$458.257	\$483.000	\$635.709	\$793.120
-Importaciones desde MCS	\$459.473	\$694.262	\$852.111	\$1.219.646	\$1.416.153	\$1.757.148	\$1.982.592	\$1.569.347
Importaciones Totales	\$637.330	\$832.560	\$999.854	\$1.389.010	\$1.593.070	\$1.931.571	\$2.216.759	\$1.933.058
Balance Comercio Total	-\$299.376	-\$405.193	-\$692.369	-\$1.066.841	-\$1.340.352	-\$1.663.756	-\$2.059.249	-\$1.670.161

Fuente: Realización propia en base a datos del International Trade Center - Trade Map, basado en COMTRADE.

necesario la diferenciación en el producto. Ninguna economía desarrollada, excepto la Unión Europea, compra carnes refrigeradas al Brasil. Únicamente Europa es vulnerable y entonces es el principal objetivo de los esfuerzos de marketing”.

Hubieron dos cuestiones claves, expresó. La primera fue el etiquetado y la identificación para el consumidor; la segunda fue el actual tipo de carne en venta. “Pollos importados de Tailandia o Brasil, a los que se les hace un rápido empanado y así se los identifica como producto británico o irlandés, es claramente un sinsentido. Si se aprovechara un etiquetado duro, con persecución penal y prisión a los que lo incumplen, los restos se verían.”

En síntesis dijo que el sector de la carne vacuna enfrenta enormes amenazas y un creciente déficit en la Unión Europea, que conduciría a recrear una acción política de la mayor importancia.

Fuente: The Scotsman. <http://thescotsmen.scotsmen.com/francesbeefban/EU-beef-sector-faces-import.3342514.jp>

¹³ Cabe señalar que los precios elevados del año produjeron una fuerte contracción del consumo interno de la UE.

Cabe señalar que el escenario de 2008 fue el resultado de un quiebre marcado de la tendencia de varios años de caída de la producción y aumento del consumo interno de la UE, por lo que sus medidas, más allá del problema con la trazabilidad en Brasil, tendieron en cierto modo a corregir el desequilibrio del mercado y a atender los reclamos del sector productor¹⁴.

Sin embargo, en 2009 se observa nuevamente la tendencia al aumento del déficit en el comercio de carnes bovinas de la UE; es así como las proyecciones de mercado en la UE para la nueva década indican la continuidad del proceso de reducción de la producción doméstica junto con un creciente abastecimiento de carnes bovinas a través de importaciones.

Considerando las tendencias de largo plazo, podría afirmarse que las actuales importaciones, más allá de su fuerte aumento de la última década, son aún reducidas con relación al consumo de la UE. En 2009 las importaciones netas, o sea las importaciones menos las exportaciones, significaron el 4,2% del consumo aparente de la UE-27, mientras que en el año 2000, cuando todavía la UE era un exportador neto, había sido esa participación de -2,8% para UE-15.

Hay que considerar sin embargo que una parte al menos del crecimiento de importaciones de la década se deba al efecto de la expansión de 12 nuevos miembros de la UE entre 2004 y 2007, algunos de los cuales eran importadores netos, como ha surgido de las compensaciones que debió efectuar la UE a países del MCS por el perjuicio sufrido por sus exportaciones debido al ingreso de tales nuevos miembros.

Analizadas las importaciones desde un ángulo de largo plazo, podría pensarse que bajo las cifras del comercio mundial de carnes de los últimos años, la participación que tuvo la CEE como importador en el pasado (24,5% de las importaciones mundiales de 1970), con menos miembros que actualmente, equivaldrían en términos del comercio mundial de los años recientes a 1,62 millones de toneladas cwe. Por lo tanto, el pronóstico de importaciones de 1,0 millón de toneladas para 2015 que aparece en el pie de página 12, no parece una cifra excesiva, considerando que sería una cifra sustancialmente menor que

¹⁴ Cabe señalar que si bien la tendencia de la producción fue decreciente en la década, el vigor del mercado interno había permitido que en 2006 y 2007 se recuperara la producción junto con el crecimiento de importaciones. Por lo tanto, la fuerte caída del consumo en 2008 al tiempo que disminuía nuevamente la producción doméstica, creó el ambiente de crisis en el que se suspendieron las importaciones desde Brasil.

las importaciones actuales de los EE.UU. y representaría solamente 12,0% del mercado de la UE-27 de 2009¹⁵.

Finalmente, es importante destacar que con un consumo de solamente 16,8 kg. por habitante, la UE es un consumidor relativamente modesto de carnes bovinas. Si bien ese bajo consumo puede atribuirse en cierta medida a la existencia de una oferta diversificada de alimentos, también se debe al elevado precio relativo de este producto debido al elevado proteccionismo¹⁶. Un escenario de mayor integración al mercado mundial podría significar el abaratamiento del producto, una mayor participación de importaciones y una producción doméstica que no necesariamente debería ser menor que la actual.

1.2 Los datos del MCS.

Si bien el MCS es actualmente el principal exportador mundial de carnes bovinas, representando el 40% de las exportaciones mundiales, puede afirmarse que la región en su conjunto no constituye un típico *cluster* especializado en exportaciones, dado que destina la mayor parte de su producción al consumo doméstico. Así se observa en el Cuadro 4 que en 2009 el 78,7% de la producción física se destinó al consumo y solamente el 21,3% a la exportación. Ello se debe al elevado consumo interno con relación a su producción de Argentina y Brasil (81% y 82,5% respectivamente en 2009)¹⁷. Paraguay y Uruguay, por el contrario, se han especializado en la producción para la exportación, representando su consumo interno de 2009 en el primer caso el 38,7% y en el segundo el 32%, lo que permite claramente definir a ambos como *clusters* especializados en la exportación.

El bloque regional (MCS) muestra un fuerte y creciente superávit¹⁸ en el

¹⁵ Sin embargo, el pronóstico de la UE para las importaciones es de poco menos de 700.000 toneladas desde 2013 según se puede observar en el Gráfico N° 10, o sea 8,2% del consumo europeo.

¹⁶ No es casual que la relativa liberalización producida por la Agenda 2000 que bajó los precios de intervención 20% entre 2000 y 2002 fue seguida por un fuerte crecimiento del consumo que se interrumpió con el boom de precios mundiales de 2008.

¹⁷ Cabe señalar que la evolución de ambos países difiere fuertemente. Brasil era a comienzos de la década un modesto exportador y pasó en pocos años a convertirse en el primer exportador mundial. La Argentina por el contrario, tuvo un desastre sanitario a comienzos de la década que la dejó fuera del mercado mundial y solamente logró recuperar al final de la misma un nivel de exportaciones similar al tradicional, dado el relativo estancamiento de su producción a largo plazo.

¹⁸ En realidad las importaciones del MCS desde la UE son casi nulas y se ha considerado innecesario analizarlas.

Cuadro 4

Producción, Consumo Aparente y Comercio Exterior de carne vacuna

- miles de toneladas equivalentes peso canal -

Mercosur										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Importacion	91	61	89	74	60	61	38	40	36	38
Exportacion	1136	1116	1522	1904	2695	3209	3336	3314	2817	2873
Balance Comercial	1045	1055	1433	1830	2635	3148	3298	3274	2781	2835
Produccion	10079	10094	10627	10920	11974	12762	13165	13543	13109	13292
Consumo (aparente)	9034	9039	9194	9090	9339	9614	9867	10269	10328	10457

Fuente: Elaboración propia en base a datos de USDA.

comercio de carnes bovinas con la UE en el período analizado¹⁹, lo que refleja su creciente potencial exportador por un lado y las condiciones más favorable a las importaciones existentes en la UE a partir de las reformas de la PAC y la declinación de su producción.

El total de importaciones de la UE en 2008 provenientes del MCS ascendió a 2,18 miles de millones de dólares, una cifra que es 11% menor a los 2,45 miles de millones de dólares de 2007, o sea antes de la suspensión de importaciones desde Brasil. Así el MCS como proveedor global de todas las partidas representó el 77% en 2008 y había representado el 84% en 2007. O sea que el MCS es el proveedor internacional principal y hegemónico de carnes bovinas de la UE.

Pasando ahora a un análisis por tipos de productos importados por la UE, los cortes deshuesados de las partidas 020130 y 020230 (cortes deshuesados frescos, enfriados y congelados) representaron el 81% de las importaciones totales de carnes bovinas de origen MCS en 2007 y el 72% en 2008, al tiempo que representaron el 67,7% en 2007 del total de importaciones de la UE en el mercado mundial de todos los tipos de carnes bovinas y productos cárnicos y el 55,5% en 2008²⁰.

Además de los cortes deshuesados mencionados, son importantes las importaciones desde el MCS de carnes bovinas procesadas del capítulo 16, principalmente termoprocadas (160250), en menor medida extractos y jugos

¹⁹ En cortes deshuesados frescos, enfriados y congelados se estudió el período 2001-2009; la serie de producción, consumo aparente y comercio ewc es de 2000 a 2009; las importaciones UE-27 por partidas a seis dígitos de la oferta UE de 2004 incluye solamente el período 2006-2008.

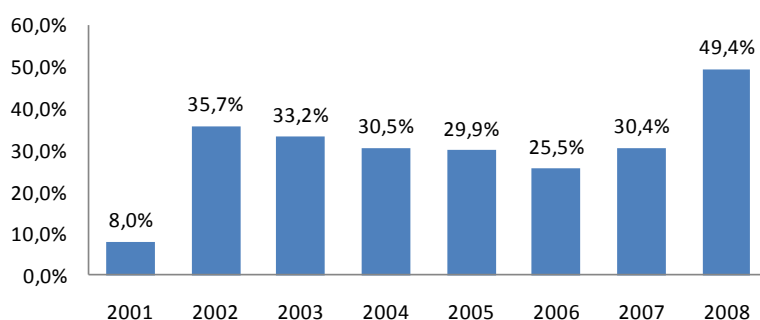
²⁰ Debe recordarse que la UE no permite el ingreso de carnes crudas con hueso de países que vacunan por fiebre aftosa como los del MCS. En este sentido, es importante señalar que el comercio intraeuropeo de carnes bovinas fue en 2007 de 16,5 miles de millones de dólares y en 2008 de 18,7 miles de millones de dólares, o sea que en valor superó al comercio con el MCS en una relación de 6,7 a 1 en 2007 y de 8,6 a 1 en 2008. Cabe señalar que el comercio intra UE de carnes bovinas con hueso es aproximadamente el 50% del comercio intra UE total de carnes bovinas crudas.

de carnes (160300) y en tercer lugar tendones, nervios, recortes y otros desperdicios (051199).

En cuanto al rol de la Argentina en las importaciones de la UE de carnes bovinas del MCS, el Gráfico 4 y el Cuadro 5 muestran la participación del país en las exportaciones de cortes deshuesados a la UE (enfriados y congelados). Se

Gráfico 4:

Participación Argentina en exportaciones del Mercosur a la UE 2001 - 2008



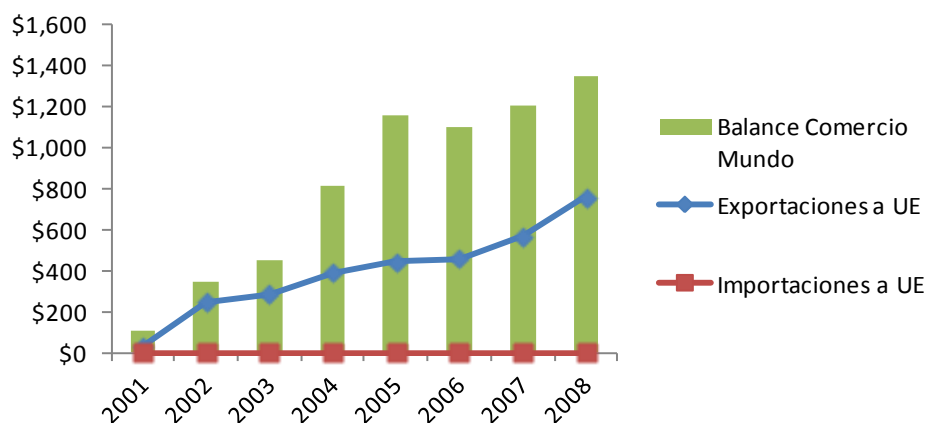
Cuadro 5: Peso porcentual de la Argentina en relación al Mercosur en comercio con UE, valores en miles de dólares.

Año	Destino UE							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportaciones Argentina	\$35.384	\$248.858	\$285.608	\$390.600	\$442.018	\$459.233	\$567.647	\$758.793
Exportaciones Mercosur	\$440.480	\$696.868	\$861.330	\$1.279.555	\$1.477.985	\$1.802.788	\$1.864.477	\$1.536.132
Peso porcentual de Argentina	8,0%	35,7%	33,2%	30,5%	29,9%	25,5%	30,4%	49,4%

Fuente: Realización propia en base a datos del International Trade Center - Trade Map, basado en COMTRADE.

Gráfico 5:

Comercio Argentina - Mundo 2001 - 2008 (Miles de millones de USD)



Cuadro 6: Comercio Argentina - Mundo en miles de dólares.

Argentina								
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportaciones a la UE	\$35.384	\$248.858	\$285.608	\$390.600	\$442.018	\$459.233	\$567.647	\$758.793
Importaciones desde UE	\$0	\$39	\$0	\$0	\$190	\$0	\$0	\$0
Balance Comercio Mundial	\$104.442	\$343.851	\$454.792	\$810.704	\$1.156.813	\$1.095.427	\$1.199.947	\$1.347.831

Fuente: Realización propia con datos del ITC - Trade Center - Trade Map y COMTRADE.

observa que luego de la reapertura del mercado europeo en 2002²¹, se recuperaron de inmediato sus exportaciones; sin embargo, desde entonces el país fue paulatinamente perdiendo participación de mercado a expensas del fuerte crecimiento de las exportaciones brasileñas, proceso que acumuló diez puntos porcentuales de pérdida entre 2002 y 2006. La recuperación de la cuota de participación de 2007, y en especial el fuerte aumento de 2008, son atribuibles a la caída de la producción de Brasil en 2008 y 2009, y en especial a su desplazamiento temporario del mercado europeo.

Es importante destacar que el vigor de las exportaciones del MCS se ha debido al de sus socios, con la excepción de la Argentina cuya producción de carnes bovinas sufre un estancamiento de largo plazo, debido principalmente a la reorientación de la producción rural hacia la agricultura, al impacto de la crisis sanitaria de 2001 y desde 2005 a las políticas antiexportadores del Gobierno Nacional.

La performance de los países del MCS en el mercado mundial puede evaluarse mejor a través de su desempeño exportador global, que a las ventas a la UE. En tal sentido, entre 2000 y 2009 las cifras de cada país han tenido la siguiente evolución en término de toneladas ewc:

- Paraguay: Aumentó su producción 72,8% y sus exportaciones 338%.
- Brasil: Aumentó su producción 37% y sus exportaciones 227%
- Uruguay: Aumentó su producción 21,6% y sus exportaciones 56,89%.

²¹ La Argentina es un país que históricamente ha tenido brotes de fiebre aftosa que han llevado a una política de vacunación obligatoria. En la segunda mitad de los años 90, luego de una importante campaña para la eliminación de la epizootia, el país obtuvo el estatus de “libre de aftosa con vacunación” de la OIE. Tres años más tarde el país decidió dejar de vacunar para alcanzar el estatus más alto de “libre de aftosa sin vacunación”. Poco tiempo después de hacerlo, el virus volvió y se produjeron numerosos brotes que produjeron el cierre de casi todos los mercados en 2001. Desde 2002 el país logró paulatinamente la reapertura de la mayoría, con excepciones importantes como EE.UU. y Canadá.

- Argentina: Aumentó su producción 18% y sus exportaciones 19,2%²²

Finalmente, para evaluar el desempeño exportador de Argentina en el mercado de la UE, debe tenerse en cuenta la relativa preferencia del país por ese mercado debido a su mejor posicionamiento en relación con la Cuota Hilton para carnes de alta calidad: el país representó en todos los años de la serie una proporción elevada de la misma (47,4% del total para todos los países beneficiarios). Con sus 28000 toneladas la Argentina superó ampliamente a las 5000 toneladas de Brasil²³, las 6300 toneladas de Uruguay y las 1000 toneladas de Paraguay.

Dado que el precio de importación de la misma incluye un valor significativo de renta de la cuota, debido al diferencial entre el precio para los cortes deshuesados dentro y fuera de cuota, existe una tendencia de Argentina a sostener esas exportaciones muy rentables en el mercado de la UE, lo que determina una participación por sí misma bastante importante.

Cuadro 7: Países del Mercosur: Precio de exportación promedio por tonelada de cortes bovinos sin huesos, enfriados y congelados.

Pais	Año	Precio/Tonelada	Pr / Ton Promedio (2007-2009)
Argentina	2009	3.972	4.585
	2008	5.882	
	2007	3.901	
Brasil	2009	3.268	3.265
	2008	3.892	
	2007	2.636	
Uruguay	2009	3.680	3.905
	2008	4.841	
	2007	3.195	
Paraguay (e)	2009	3.272	3.196
	2008	3.833	
	2007	2.483	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SAGPyA - SENASA (Argentina), SECEX (Brasil), INAC y URUNET (Uruguay) y SENACSA (Paraguay).

²² Las exportaciones de Argentina de 2009 en realidad crecieron 84,5% respecto de 2000. Se ha tomado en esta comparación la exportación de 2008 por considerarla más representativa de la evolución, pues la cifra de 2009, equivalente a 653 mil toneladas ewc, ha demostrado no ser sustentable pues se basó en una fuerte faena de vientres que ha generado en 2010 una crisis ganadera.

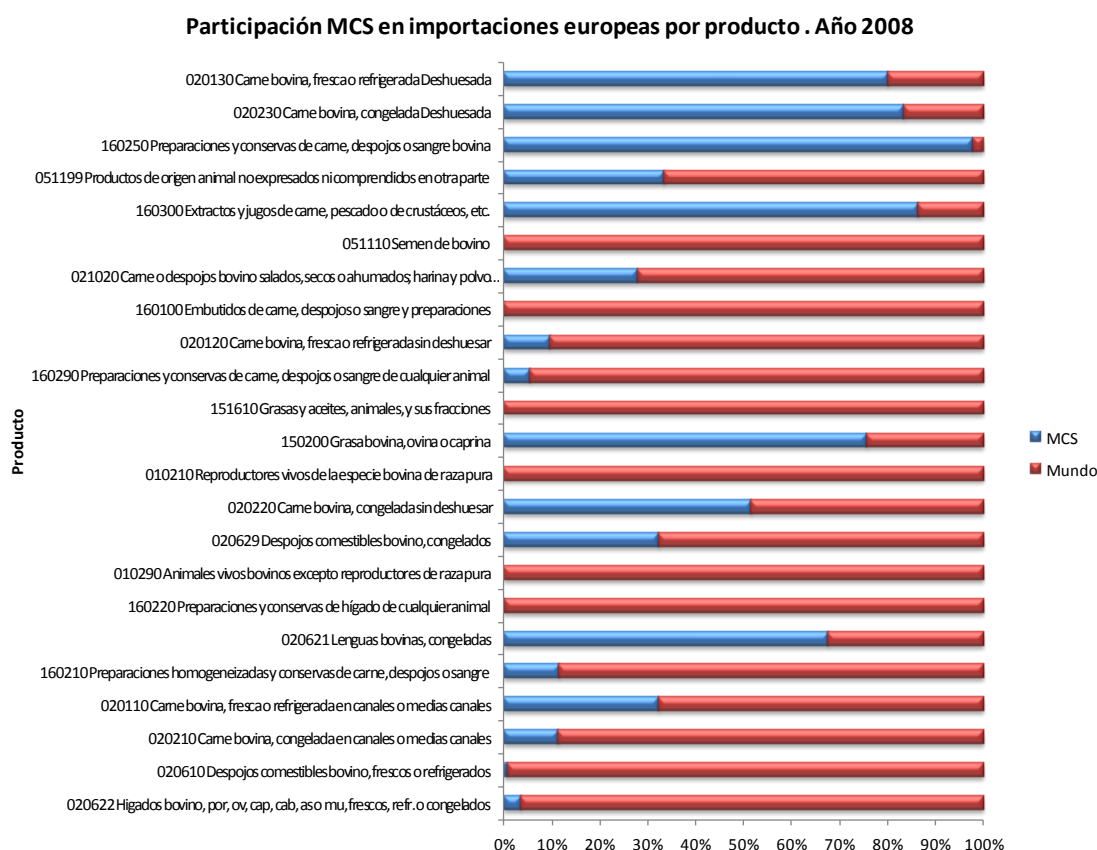
²³ La Cuota Hilton fue aumentada en fecha reciente y ahora Brasil tiene 10.000 toneladas por la compensación recibida con motivo del ingreso de Bulgaria y Rumania. Argentina recibirá 1000 toneladas adicionales por este concepto.

Por la misma razón, el precio promedio de exportación de las carnes refrigeradas de Argentina a todos los destinos es el más elevado entre los países del MCS²⁴. Considerando los valores promedio del trienio 2007-2009 (Cuadro 7), ese diferencial fue del 17,4% con relación al Uruguay, 43,5% con relación al Paraguay y 40,4% con relación al Brasil.

1.3 Participación del MCS en las importaciones de la UE.

El Gráfico 6 (y el Cuadro 8), confeccionados en base a los datos del Anexo 3, muestran la participación de mercado del MCS en las importaciones totales de la UE por partida arancelaria en 2008, con apertura a 6 dígitos de los productos cárnicos bovinos que integran la oferta de la UE de 2004²⁵.

Gráfico 6



²⁴ Probablemente también influye en tal precio cierto diferencial de calidad e imagen de origen en mercados tradicionales del país como la UE.

²⁵ No fue posible hacer la apertura del comercio por partidas a 8 dígitos como figuran en la Oferta UE de 2004, pues el sistema COMTRADE/ITC no tiene datos agregados con ese detalle sino que utiliza el Sistema Armonizado a 6 dígitos. Así, las 68 partidas a 8 dígitos quedan agregadas en 23 partidas a 6 dígitos.

Cuadro 8: Participación del Mercosur en las importaciones cárnicas de la UE Partidas a 6 dígitos, datos en miles de dolares.

Importaciones de la Union Europea en miles de dólares según procedencia - año 2008		
Producto-Descripcion	Del Mercosur	Del Mundo menos Comercio Intra UE
020130 Carne bovina, fresca o refrigerada Deshuesada	1,076,586	1,343,578
020230 Carne bovina, congelada Deshuesada	492,761	589,480
160250 Preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre bovina	477,163	487,314
051199 Productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	35,290	105,519
160300 Extractos y jugos de carne, pescado o de crustáceos, etc.	65,311	75,417
051110 Semen de bovino	0	65,539
021020 Carne o despojos bovino salados, secos o ahumados; harina y polvo comestibles	8,974	32,061
160100 Embutidos de carne, despojos o sangre y preparaciones	23	27,177
020120 Carne bovina, fresca o refrigerada sin deshuesar	1,991	20,477
160290 Preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre de cualquier animal	824	15,182
151610 Grasas y aceites, animales, y sus fracciones	0	13,522
150200 Grasa bovina, ovina o caprina	9,939	13,117
010210 Reproductores vivos de la especie bovina de raza pura	0	9,546
020220 Carne bovina, congelada sin deshuesar	4,748	9,189
020629 Despojos comestibles bovino, congelados	2,361	7,281
010290 Animales vivos bovinos excepto reproductores de raza pura	0	6,449
160220 Preparaciones y conservas de hígado de cualquier animal	5	3,388
020621 Lenguas bovinas, congeladas	1,233	1,820
160210 Preparaciones homogeneizadas y conservas de carne, despojos o sangre	175	1,489
020110 Carne bovina, fresca o refrigerada en canales o medias canales	447	1,376
020210 Carne bovina, congelada en canales o medias canales	128	1,132
020610 Despojos comestibles bovino, frescos o refrigerados	6	768
020622 Hígados bovino, por, ov, cap, cab, as o mu, frescos, refr. o congelados	15	416
Total	2,177,980	2,831,237

Fuente: Realización propia en base a datos del International Trade Center - Trade Map, basado en COMTRADE.

Las barras del gráfico son iguales en todos los casos al 100% y se hallan ordenadas por la importancia de las importaciones de la UE – 27 en forma descendente, de modo que arriba están los productos más importantes por valor de importaciones y al final los menos importantes. Así por ejemplo, el primer producto son los cortes bovinos frescos y enfriados, que ocupan el primer lugar por el monto de importaciones. Por su parte, los dos colores muestran la participación del MCS (celeste) y del resto del mundo (rojo) en el total de importaciones de la UE.

La información del gráfico confirma algunos aspectos ya comentados, en el sentido de que el MCS tiene una participación hegemónica en las importaciones de la UE de los productos más importantes, en especial los cortes bovinos frescos, enfriados y congelados y las carnes termoprocesadas que ocupan los tres primeros lugares por orden de importancia en valor y por participación de mercado.

2. Políticas públicas sobre producción y comercio de carnes bovinas.

Tanto en la UE como en el MCS la producción de carnes ha estado influida por políticas públicas que experimentaron cambios en el tiempo.

Como fuera mencionado, la UE pasó de ser un fuerte importador histórico en la primera mitad del Siglo XX, a transformarse en el mayor exportador mundial en el período en que se formó la CEE y se puso en marcha la PAC, para retornar en la última década a la condición de importador neto.

En este ciclo han cambiado las políticas en materia de carnes bovinas en la UE. Tales cambios no han estado disociados de los paradigmas de política económica en el mundo, pero han tenido una connotación fuertemente europea y han estado desfasados con relación a las políticas generales del comercio no agrícola. Europa fue importador en la primera etapa cuando el orden del comercio mundial tendió a la liberalización de los intercambios. Sin embargo, a la salida de la Segunda Guerra Mundial se impuso un nuevo paradigma de seguridad alimentaria que se volcó al Tratado de Roma y que engendró la PAC.

Esta política común, que se desarrolla con detalle en el próximo capítulo, fue decisiva para promover la producción y restringir el comercio bajo un modelo proteccionista y dirigista. Se establecían en primer lugar elevados precios de intervención en el mercado doméstico, muy por encima de los precios del mercado mundial. Su objeto era estimular la producción, asegurar la autosuficiencia en la producción de alimentos y equiparar los ingresos del productor rural con los de los sectores más competitivos de la economía europea. Para evitar el ingreso de importaciones a bajo precio, se establecían derechos de importación variables (prelievos) equivalentes a la diferencia entre el precio interno y el internacional. Adicionalmente existían otros tipos de ayudas internas que engrosaban el ingreso de los productores.

El resultado de tales políticas fue la sobreproducción; para evitar que la misma presionara a la baja sobre los precios internos, se acumulaban existencias oficiales que luego se exportaban con subvenciones a las exportaciones. Así fue como las exportaciones en una fecha tan cercana como mediados de los años 90 ascendían a más de 1,2 millones de toneladas, con importaciones totales de solamente 400 mil toneladas.

Desde comienzos de los años 90 se volvió imperiosa para la UE la reorientación de la PAC para recrear una economía agrícola orientada al

mercado, menos distorsiva de la asignación de recursos y más amigable con el comercio internacional. Este cambio se debió a una combinación de nuevos paradigmas de política económica en el mundo, elevado y creciente costo de la PAC para el presupuesto de la UE a medida que la misma fue incorporando nuevos Miembros, reclamos de socios comerciales exportadores (Grupo CAIRNS) que veían inundados de carne europea subsidiada sus mercados y sobre todo la incorporación de la agricultura a las negociaciones de la ROU, que comprometía a la UE y a otros países desarrollados a un paulatino desarme de sus políticas y estructuras proteccionistas.

También hubo cambios políticos en los países de Sudamérica y en particular en los Miembros del MCS, que condicionaron su producción de carnes bovinas. Desde comienzos de los años 90 los mismos realizaron cambios en dirección a una mayor inserción en el comercio internacional y en el flujo de inversiones extranjeras. De este modo desmontaron buena parte de las políticas relacionadas con la llamada estrategia ISI²⁶, lo que dio lugar a una fuerte expansión de la producción rural exportable. El efecto de estos cambios, unidos a una onda de casi tres décadas de mejoramiento de los términos del intercambio, produjo en estos países un impacto en la producción y exportaciones rurales similar al ocurrido en la segunda mitad del Siglo XIX, o sea que colocó al despegue agrícola y al complejo productivo agroindustrial en el centro de la agenda de política económica²⁷.

Si bien el cambio de la estrategia ISI por una estrategia DICI²⁸ se relacionó con cambios más amplios a escala mundial, incluyendo la irrupción de importantes países en desarrollo como consumidores internacionales de productos agroindustriales, también fue muy importante el impacto en los mismos países del MCS producido por el alto costo de la estrategia ISI y demás políticas autárquicas, que dieron lugar a estancamiento económico, inflación y descontento social.

²⁶ Las estrategias de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) consisten en mejorar, a través de políticas proteccionistas o de políticas antiexportadores, los precios relativos de las industrias que compiten con importaciones en relación con los precios de las industrias exportadoras. En Argentina se ha tratado de la falsa dicotomía entre manufacturas y productos agropecuarios.

²⁷ Es destacable el redescubrimiento de sus potencialidades agrícolas por parte del Brasil. Hasta la Rueda Uruguay este país tenía poco interés en las negociaciones agrícolas multilaterales y mantenía a su agricultura bajo un esquema también proteccionista. Desde entonces se ha convertido en uno de los actores claves del mercado mundial de productos agrícolas y carnes.

²⁸ Las estrategias de Desarrollo Integrado al Comercio Internacional (DICI), a diferencia de las ISI, consisten en políticas neutrales en materia de precios relativos, poniendo como motor del desarrollo a las exportaciones a través de una fuerte inserción en el comercio internacional.

Como se indicara, las reformas de la PAC se desarrollarán con detalle en el próximo capítulo. Sin embargo, se utilizarán los cambios en la misma en esta sección en el marco del análisis del potencial productor y consumidor de carnes de la UE, el que requerirá el desarrollo de un panorama de la economía ganadera regional en un escenario de cambio de políticas.

En cuanto al MCS, se desarrollará muy someramente su potencial ganadero y las políticas detrás del mismo, pues se parte del supuesto que la región tiene capacidad de generar una producción exportable creciente, al mismo tiempo que no se visualiza, o es muy improbable, que la misma genere un flujo significativo de importaciones en un escenario de integración comercial con la UE.

2.1 La ganadería bovina de la UE y su potencial productor de carnes

La principal característica de la producción de carnes bovinas de la UE, que la diferencia nítidamente de la producción del MCS, es su elevada dependencia de la producción láctea. Se estima que dos tercios de la producción proviene del ganado lechero y solamente un tercio de la ganadería especializada en carnes²⁹.

La producción de carnes bovinas representa en términos de valor el 10% del conjunto del sector agropecuario de la UE y la producción láctea el 18% del mismo sector.

Aunque existe una amplia variedad de regiones productivas en la UE, dos sistemas son los más representativos por sus diferencias importantes en la alimentación del ganado: uno basado en pastoreo en la región occidental y otro basado en granos en las regiones central, oriental y Mediterránea.

Durante la última década el sector ha experimentado un proceso de contracción de las existencias ganaderas y consecuentemente de la producción. Así el rodeo total que fue de 95 millones de cabezas en 2000 pasó a 89 millones en 2010, con una mayor contracción en el ganado lechero que en el de carnes³⁰.

Ello se debió, como fuera mencionado antes, a los cambios de la PAC. El primer antecedente en tal sentido fue el establecimiento de cuotas de

²⁹ Los tambos participan de la producción de carnes a través de su oferta de terneros machos y de vacas que han terminado su ciclo lechero y son destinadas a faena.

³⁰ Como referencia, en el año 2000 había en la UE 29 millones de vacas lecheras en producción, las que se redujeron a 23 millones en 2010. Por su parte, las vacas reproductoras de ganado para carnes se redujeron de 13 millones en 2000 a 12 millones en 2010.

producción de leche desde 1984, cuya finalidad fue poner un límite a la sobreproducción que insumía entonces el 18% del presupuesto comunitario. Cabe señalar que esta nueva política se dio en el marco de una tendencia al aumento de la productividad del ganado lechero, de modo que se produjo a partir de entonces un proceso de reducción del rodeo lechero que respondía a dos fuerzas: hacían falta menos animales para una misma producción y por otro lado se comenzó a poner límites a la producción.

Así, medidas destinadas a limitar la producción excedente de leche, comenzaron a afectar negativamente a la producción de carnes que provenía en dos tercios de la ganadería lechera.

Posteriormente, la reforma de la PAC de 1992, que se recuerda con el nombre de "reforma MacSharry"³¹, realizó la primera reducción de los precios de intervención, que para la carne bovina fue del 15% entre 1993 y 1996, medida que fue complementada por una política de retiro de tierras y de compensaciones (ayudas) en base a la superficie de cultivo y a las cabezas de ganado para cada región productora. Se trató de una reforma preparatoria de las concesiones en la ROU y también como parte del proceso que se iniciaba con vistas a la ampliación de la UE.

La ROU estableció adicionalmente una ampliación de las cuotas de importación hasta el 5% del mercado interno, al mismo tiempo que obligó a reemplazar el sistema de prelievos por aranceles y a reducir los mismos. También se acordaron reducciones a las ayudas internas y a las subvenciones a las exportaciones.

Este conjunto de medidas, cuya implementación se realizó entre 1995 y 2000, comenzó a producir efectos en la segunda mitad de los años 90, período en el que las exportaciones de carnes bovinas bajaron de 1,2 millones de toneladas a algo menos de 900 mil toneladas.

Posteriormente, la Agenda 2000 de la UE impulsó nuevas medidas orientadas al mercado en las reformas de la PAC, reduciendo los precios de intervención entre 2000 y 2002 en el 20% para el caso de la carne bovina, también con la idea de preparar al bloque para la nueva rueda negociadora de la OMC (Doha) y para la ampliación al grupo de países de Europa del Este que dio en llamarse UE-12.

³¹ En reconocimiento al entonces Comisario de Agricultura de la CEE, el irlandés Ray MacSharry

Por último, la imposición del SFP o sistema de pago único en 2003, produjo una mayor desvinculación de las ayudas y la producción. Las reformas de la década actual tuvieron aparentemente una potencia mayor que las medidas de los años 90 en el sector de carnes bovinas, atento a la evolución de las exportaciones vis a vis las importaciones de la UE.

Así, luego de muchos años la UE volvió a su condición histórica de importador neto de carnes. Así también se logró que, a pesar de mantenerse alícuotas elevadas a la importación con precios elevados en el mercado interno, se iniciara un proceso significativo de importaciones fuera de cuota, lo que significa que los productos de afuera de la UE, principalmente del MCS, pudieron competir aún después de pagar plenamente los derechos de importación.

Los problemas sanitarios sufridos por la ganadería de la UE en las dos últimas décadas también constituyeron un factor que afectó al sector productor de carnes en forma no menor. El más importante fue el impacto de las epidemias de EEB o "mal de la vaca loca" de 1996 y 2001, que afectaron a la mayor parte de la UE: al tratarse de una enfermedad animal con potencial afectación de la salud humana, no solamente produjo una fuerte conmoción sobre la producción, sino que también dio lugar a la pérdida de mercados de exportación y a la disminución inicial del consumo interno. Asimismo, brotes de fiebre aftosa en el Reino Unido y en otros países de la UE a comienzos del nuevo milenio, afectaron negativamente a la producción y a la integridad del rodeo bovino, pero tuvieron un menor impacto en la opinión pública que el problema de la EEB.

Los problemas sanitarios generaron preocupación y creciente interés por los temas generales de seguridad alimentaria, y abrieron la puerta a las regulaciones de nueva generación de la flamante AESA, las que se impusieron sucesivamente en la última década, particularmente el sistema de trazabilidad, control de procesos productivos, etiquetado de OGM, nutrición animal, sellos de calidad, bienestar animal y mantenimiento de la prohibición de uso de hormonas en la producción cárnica, entre otros. Este tipo de medidas tuvo un impacto no menor en los costos de producción europeos y también en los de la producción de los países proveedores de la UE, especialmente los países del MCS³².

³² Como fuera señalado, el imperfecto cumplimiento del reglamento sobre trazabilidad por parte de Brasil, dejó a su producción temporalmente fuera del mercado de la UE en 2008.

2.2 La ganadería y producción de carnes bovinas del Mercosur

En las últimas dos décadas la producción de carnes del MCS, considerado como conjunto, experimentó un despliegue histórico que convirtió a la región en el principal exportador mundial como fuera desarrollado en secciones anteriores del presente capítulo. Con una producción de más de 13 millones de toneladas, el bloque regional supera a los EEUU y a la Unión Europea como productor. Sin embargo, como fuera anticipado, el desempeño ha sido diverso en cada uno de los países Miembros.

Como se puede observar en el Cuadro 9, el MCS ha tenido una fuerte

Cuadro 9

Existencias de ganado bovino en el Mercosur

- en miles de cabezas -

País	Año 2005	Año 1990
Brasil	207.157	147.102
Argentina	50.768	52.845
Uruguay	12.000	8.692
Paraguay	9.622	8.254
Total	279.547	216.893

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento del Brasil

expansión de su rodeo bovino, lo que constituye uno de los factores que explican el crecimiento de la producción y el despliegue exportador³³.

La estrella de este proceso en el MCS ha sido el Brasil, que es actualmente el primer exportador mundial de carnes bovinas (Agra Informa Ltd. - 2010) y se ubica como tercer productor global con sus más de ocho millones de toneladas producidas. Su rodeo creció 41% entre 1990 y 2005, y su producción tuvo también, como se viera, un crecimiento muy importante que posibilitó tanto atender a un creciente consumo interno como convertir al país en el primer exportador mundial. Este crecimiento se basó en la expansión de la frontera de

³³ Debe destacarse que no hay una relación directa entre producción y existencias, pues según el modelo económico de producción se logran distintos niveles de productividad por cabeza en existencia. Por ejemplo, los EEUU tienen menos de la mitad del rodeo de Brasil y producen mayor cantidad. Del mismo modo, la Argentina con su rodeo de 2005 podría haber producido algo más del doble de su producción real si hubiera tenido la productividad por cabeza de los EEUU.

pasturas en nuevos territorios y en la revolución en el manejo de variedades de gramíneas de origen africano de alta productividad. Adicionalmente, el país realizó progresos tanto en sus sistemas productivos, razas, sanidad y complementación de la alimentación con granos. Sin embargo, su productividad por cabeza en existencia es aún reducida, por lo que su potencialidad productiva en el largo plazo es elevada.

La Argentina por el contrario, experimenta como fuera indicado antes, un estancamiento a largo plazo de su rodeo y producción, por la combinación de su expansión agrícola en zonas de pastoreo y por políticas antiexportadores variables durante períodos prolongados de tiempo, las que constituyeron un factor de incertidumbre adicional para los productores. Así, el país ha sostenido el consumo interno elevado a costa de la pérdida de cuota de mercado internacional. El dato positivo para el país es que desde los años 90 se ha expandido la producción de carnes en base a granos (*grain beef*), tanto bajo la forma de suplementación en la producción a campo, como en el proceso de engorde a corral en *feedlot*; al ser un muy importante exportador de granos, el país dispone a precios FOB lo que constituye la base de un escenario de expansión futura de la producción por conversión de su producción agrícola en carnes. Este proceso también premia a la producción de animales terminados en regiones productoras de granos alejadas de los puertos de exportación, e inclusive en zonas de cría, constituyéndose así en un nuevo factor para promover el crecimiento del sector.

Uruguay por su parte, es un país pequeño en extensión que ha tenido una política prolija de apertura internacional con la apertura del mercado de los EE.UU. y de otros países de altos estándares sanitarios de importación, lo que ha sido la base de una expansión importante de su producción en pasturas. El aumento de sus exportaciones ha estado basado en una combinación de aumento de la producción y reducción del consumo por habitante, lo que ha significado un cambio importante en los hábitos alimentarios de la población. Sus posibilidades de crecimiento están muy relacionadas con el aumento de la productividad de su rodeo y de sus pasturas, al mismo tiempo que con la nueva tecnología pueda incrementar la producción de granos o desarrollar el *feedlot* en base a granos argentinos o del resto del MCS.

El Paraguay está transitando un camino retrasado pero vigoroso de expansión de su ganadería, tanto en la región Este como en el Chaco boreal, lo que se manifiesta en los últimos años en una expansión muy importante de sus

exportaciones, sin tener que reducir significativamente su consumo. Se trata de un país extenso comparativamente con el Uruguay y con una frontera rural aún no bien desarrollada, por lo que su futuro es promisorio.

En síntesis, el MCS es no solamente una gran región productora de carnes bovinas en expansión, líder en el mercado mundial, sino que tiene un potencial aún no aprovechado plenamente.

La expansión de sus exportaciones en la última década no se ha dirigido al mercado de la UE en una proporción elevada, sino principalmente a los mercados de los países emergentes que importaron la mayor parte de las nuevas exportaciones. Sin embargo, el mercado de la UE ha seguido siendo relevante y ha tenido una expansión interesante tanto de las importaciones bajo cuotas, como fuera de cuotas.

El proveedor tradicional de la UE fue la Argentina. Sin embargo, como se mostrara antes, el país ha estado perdiendo participación relativa en el mercado europeo por su insuficiente producción, contexto que resultó favorable para la colocación de las crecientes exportaciones del Brasil y de los socios menores del MCS.

Cabe señalar que la tendencia en las exportaciones está poniendo en evidencia la evolución que están experimentando las ventajas comparativas en la región del Mercosur. Así, según Toranzos Torino (2009) en la presente década el Paraguay se ha ubicado como el país con el más elevado nivel del índice VCR (Ventaja Comparativa Revelada), seguido por Uruguay, Argentina y Brasil.

Finalmente, cabe señalar que el Mercosur es también la región con mayor producción y consumo de carnes bovinas en base a pasto. Según Toranzos Torino (2010), solamente el 28% de la producción mundial de carnes bovinas califican en este tipo de producto, representando el Brasil el 51% del total mundial, proporción que es del 14% en el caso de Argentina y del 5% para el total de los dos socios menores.

Capítulo 2 - LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS EFECTOS COMERCIALES

Los TdeR para esta sección son los siguientes:

“El trabajo deberá partir del supuesto que la UE no tiene una potencialidad importante para exportar carnes bovinas al MCS. Sin embargo, este supuesto deberá ser validado en base al análisis de la producción, consumo y comercio de la UE, así como en el marco de los subsidios a las exportaciones y ayudas internas potencialmente distorsivos del comercio.

En particular se tendrá en cuenta el efecto de las modificaciones realizadas en la PAC en 2003, en especial en materia de reducción de las ayudas internas, sobre la producción de ganado y carnes en la UE, y se analizará la estabilidad de tales modificaciones a largo plazo y los efectos que pudieran ser determinantes de distorsiones en los mercados de las exportaciones del MCS”.

La reducida potencialidad exportadora de la UE al MCS bajo las reglas de juego actuales, ha sido demostrada en la sección “Evaluación del potencial del comercio birregional”. Surge también de la misma que, aún bajo las reglas del pasado, cuando el dirigismo de la PAC era mayor que el actual, no eran relevantes las exportaciones de la UE al MCS; sin embargo, en esa etapa fueron relevantes las exportaciones de la UE al mercado mundial en base a subvenciones (restituciones) a las exportaciones, las que producían deterioro de los precios en ese mercado y desplazaban de mercados tradicionales a los exportadores del grupo CAIRNS, y en particular a los países del MCS.

En este capítulo se estudiará la evolución de la PAC con los siguientes criterios:

- se desarrollará la misma enfocada en el sector de producción de carnes bovinas;
- el interés principal se pondrá en las medidas con efectos de mercado;
- se pondrá énfasis en los posibles efectos comerciales de las medidas vigentes, tanto en el mercado internacional como en el mercado interno de la UE.
- se considerarán las evaluaciones de resultados de las sucesivas reformas, con especial interés en la de 2003 que establece el sistema SFP³⁴ y en las posteriores modificaciones, en especial las incluidas en el CAP Health Check³⁵

³⁴ En español “pago único al productor” o pagos desacoplados de la producción (“decoupled payments”).

³⁵ En español “chequeo médico de la PAC”, o sea la revisión y ajuste periódico de la misma.

1. Antecedentes de la PAC y de su proceso de reforma.

El origen de la PAC se remonta a los años 50, en un contexto aún bajo la influencia de la experiencia de la guerra y la posguerra, cuando la agricultura había quedado fuertemente afectada y el abastecimiento de alimentos no se podía garantizar a precios razonables.

El tratado de Roma (1957) estableció los siguientes objetivos para lo que sería la PAC desde 1962 (Embajada de la República Argentina ante las Comunidades Europeas, Consejería Agrícola - 1986):

- Incrementar la productividad agrícola promoviendo el progreso técnico y asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola y la utilización óptima de los factores de producción, en particular la mano de obra.
- Asignar un nivel de vida justo para la población dedicada a la agricultura, en particular incrementando las ganancias de los individuos que trabajan en este sector.
- Estabilizar los mercados.
- Asegurar la disponibilidad de los productos agrícolas.
- Asegurar que los productos agrícolas lleguen a los consumidores a precios razonables.

Bajo tales objetivos era muy difícil estructurar una política orientada al mercado y fundada en principios económicos. Así, las medidas que se aplicaron y dieron forma inicialmente a la PAC respondieron a una combinación de la economía política favorable a las regiones rurales, y a objetivos sociales, estratégicos y geopolíticos, principalmente la asistencia a los ingresos de los agricultores, el autoabastecimiento de alimentos y el mantenimiento de un porcentaje de la población en asentamientos rurales.

El complejo tejido de medidas originales en el sector de la carnes bovinas, compuesto por subvenciones a la producción, un sistema de almacenamiento de la producción, protección externa de la competencia de los productos importados (aranceles ad valorem más prelievos) y subsidios a las exportaciones, garantizaron precios elevados para la producción agropecuaria europea que, a su vez, produjeron incentivos para el aumento de la producción. De este modo se logró el objetivo del autoabastecimiento a partir de 1980 y, a la vez, se produjeron excedentes casi permanentes de los principales productos agrícolas, en especial carnes y lácteos. Cuando superaban un nivel cíclico, eran

destinados a la exportación, siempre con la ayuda de subvenciones (restituciones), debido a su elevado costo de producción, que hacía imposible su transacción en condiciones de comercio libre, afectando de ese modo a los demás exportadores, principalmente a la Argentina que hasta 1971 fue el principal exportador mundial.

El prelievo era el instrumento más poderoso de protección contra las importaciones. Su misión era estabilizar los ingresos y precios internos a costa de provocar desequilibrios al mercado internacional, pues su fijación consideraba solamente las condiciones del mercado interno e ignoraba la situación del comercio mundial.

Mientras que los stocks de intervención tendrían que haber servido para moderar fluctuaciones estacionarias o cíclicas (situación que implicaba operaciones de compra y venta desfasadas en el tiempo), pasaron a constituir un problema serio a medida que aparecieron excedentes estructurales. Estos últimos eran almacenados a través de un sistema de ayudas al almacenamiento que escondía a su vez una subvención adicional. Por su parte, las ventas de intervención fueron tomando otras características, como por ejemplo la provisión de materia prima barata para la industria de transformación europea o la exportación con subvenciones.

Los altos gravámenes a los que estaban sujetas las importaciones de carnes bovinas en la UE bajo el sistema de prelievo y arancel, volvían las exportaciones a la CEE virtualmente imposibles para terceros países. Así la misma fue presionada para aceptar cuotas de importación en términos "concesionales" en las negociaciones del GATT, lo que constituyó uno de los primeros antecedentes de la futura negociación de la agricultura en la ROU.

En el frente interno de la CEE la PAC fue generando un elevado costo presupuestario, además de las distorsiones en los mercados agrícolas mundiales. Por otra parte, las medidas no siempre tuvieron como principal beneficiario al productor agropecuario. Todos estos factores tendieron a volver impopular a la PAC entre los consumidores y contribuyentes³⁶ y a erosionar la economía política favorable al sector rural.

Esta situación marcó un punto de inflexión que llevó el balance político a favor de políticas agrícolas más amigables con los mercados y menos distorsivas

³⁶ Fuente: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural – CE (2010).

de la asignación de los recursos. Como fuera mencionado antes, la primera reforma fue la imposición en 1984 de cuotas de producción de leche, que buscó limitar la sobreproducción y reducir el rodeo lechero.

Posteriormente, durante la negociación del capítulo agrícola de la ROU, se instrumentó la importante reforma MacSharry de 1992 que redujo los precios de intervención, compensando a los productores con el sistema de ayudas directas no dissociadas, las que fueron establecidas en proporción a la superficie cultivada y cabezas de ganado, junto con una política de retiro de tierras de la producción. Posteriormente se implementaron los compromisos asumidos por la CEE en la ROU, consistentes en el reemplazo de los prelievos por aranceles, se abrieron nuevas cuotas de importación y se redujeron los aranceles, en una medida poco importante en el caso de las carnes.

Hacia fines de la década las reformas de la agricultura en dirección al mercado se fueron profundizando en forma preparatoria de la nueva rueda de negociaciones de la OMC próxima a ser iniciada, en especial con la Agenda 2000 que volvió a reducir los precios de intervención (en un porcentaje muy importante para la carne bovina), y fortaleció la incipiente política de desarrollo rural como destinataria de una parte creciente de los recortes a las medidas más distorsivas de intervención en los mercados.

El efecto neto de las reformas de la PAC entre los años 80 y comienzos del siglo XXI se pueden observar en el Gráfico 7 donde se presenta la evolución del gasto fiscal de la política agrícola, distribuido entre medidas de apoyo al mercado, ayudas directas, subsidios a las exportaciones y desarrollo rural.

Así, mientras que en 1991 el total del gasto se destinaba a apoyo al mercado (política de sostenimiento de precios) y subvenciones a las exportaciones, en 2002 ambos conceptos representaron aproximadamente el 23%, mientras que las ayudas directas no dissociadas pasaron a representar algo más del 66% y los programas de desarrollo rural algo menos del 11%.

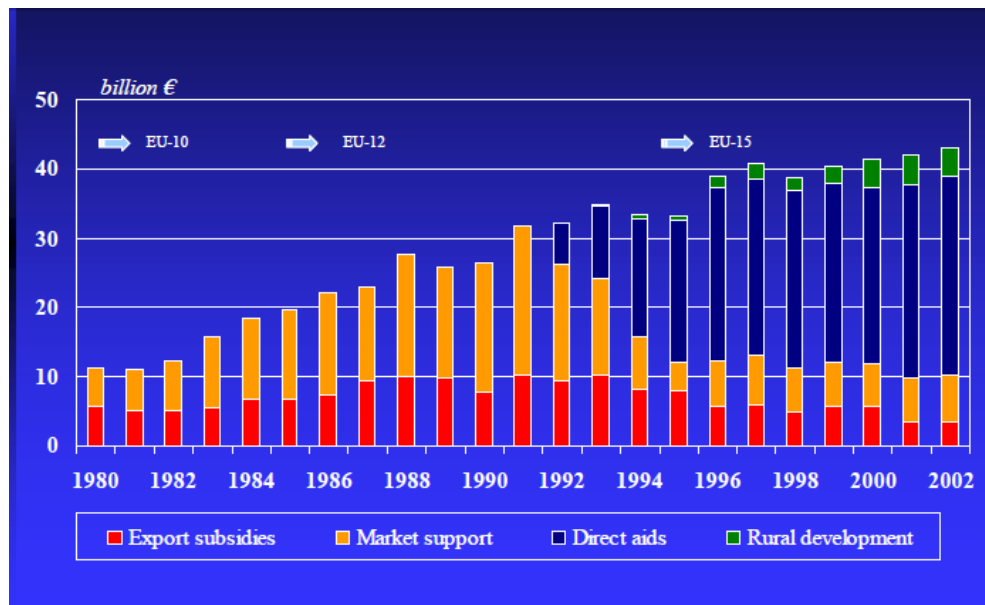
A partir de las reformas, la PAC pasó a estar formada por los denominados dos grandes pilares:

- Uno destinado a la intervención en los mercados, que incluye ayudas directas no dissociadas de la producción, pagos de intervención para sostenimiento de precios, restituciones a las exportaciones y sistema de mantenimiento de existencias. Estas acciones se regulan a partir de las Organizaciones Comunes

de Mercados específicas para cada sector de la agricultura. El brazo financiero de este pilar es el FEOGA que desembolsa a través de instituciones de los

Gráfico 7
Evolución del gasto presupuestario de la PAC

- en miles de millones de Euros -



Fuente: Fischler, Franz "The Impact of CAP Reform" (conferencia). Bruselas (2004).

los Estados Miembros los pagos directos a los agricultores y las medidas de regulación de los mercados agrarios, como las ayudas para acopio de existencias públicas, los pagos para sostenimiento de precios y las restituciones a las exportaciones.

- El segundo de pilar es el apoyo al desarrollo rural, que fue impulsado a partir de la transferencia de fondos presupuestarios de la regulación de mercados, los que fueron reducidos y las economías transferidas para atender los gastos de las nuevas políticas vinculadas al medio ambiente, el bienestar animal, la reforma estructural y la distribución del ingreso rural. Así se desarrollaron los Programas de Desarrollo Rural que son administrados en gran medida por el FEADER, que se ocupa de las acciones de carácter estructural, de acompañamiento y agroambientales que venían siendo cofinanciadas por el FEOGA.

2. La reforma de la PAC de 2003

El 26 de junio de 2003 el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE aprobó el acuerdo de reforma de la PAC sobre la base de la propuesta de la CE del 23 de enero de 2003.

El nudo de la misma fue la sustitución de las ayudas directas no disociadas por el SFP, o sea el sistema de pago único por explotación agrícola, consistente en la acumulación de los pagos del sistema vigente y su transformaron en un pago único no relacionado con la producción. Así, los agricultores comenzarían a percibir ayudas directas a la renta (ingresos), con el rasgo distintivo de la eliminación del vínculo de este apoyo económico con el nivel de producción, volviéndolo un subsidio de monto fijo, con la única condicionalidad de mantener la explotación en buenas condiciones agrícolas y medioambientales³⁷. De este modo, los productores pasan a orientarse por los precios de mercado en lo relativo a sus decisiones de producción, al mismo tiempo que ven reforzado su ingreso en una suma fija que no depende de la producción, la que compensa la pérdida de las ayudas directas no disociadas que existían en el sistema anterior.

La reforma fue aprobada por el Reglamento (CE) 1782 del 29 de setiembre de 2003. A continuación se presenta una síntesis del nuevo sistema:

- El núcleo central es la ayuda única por explotación, disociada de la producción (SFP), es decir, se cobrará independientemente de las hectáreas que se siembren o de las cabezas de ganado que se tengan. Este SFP constituye entonces una ayuda al ingreso y no a la producción. El desacoplamiento comienza a aplicarse con carácter general a partir de 2005.
- El pago único se calcula a partir de la suma de las ayudas percibidas en el trienio de referencia: 2000, 2001, 2002.
- El importe de referencia será igual a la media trienal de los importes totales de los pagos que, en cada año del período de referencia, se haya concedido a un agricultor.
- El sistema se aplica a las ayudas directas del vacuno, ovino, cultivos COP (cereales, oleaginosas, proteaginosas), arroz, lino, cáñamo, patatas de fécula, trigo duro, forrajes desecados. En el caso de las ayudas a la leche, se aplaza el desacoplamiento hasta 2008.

³⁷ La sigla de la condicionalidad en inglés es GAEC, o sea Good Agricultural and Environmental Condition. Se estima el costo del cumplimiento de esta condicionalidad entre 40 y 60 Euros por hectárea/año.

- Se fijan límites máximos de las ayudas para cada Estado Miembro. En caso de necesidad, podrán hacer reducciones lineales a todos los productores para ajustarse a tales límites.
- Hasta 3% de los límites máximos por Estado Miembro se descontará con destino a una Reserva Nacional para varias finalidades (nuevos agricultores, situaciones especiales, áreas de reestructuración, etc.).
- Se reconocerá a cada agricultor un derecho de ayuda por Ha, que se calculará dividiendo el importe de referencia por el número medio trienal del total de hectáreas que, durante el período de referencia, hayan dado lugar a los pagos directos. El número total de derechos de ayuda será igual al número medio de hectáreas citado.
- La cesión de derechos entre agricultores del mismo Estado Miembro está permitida mediante la venta, con o sin tierras. Los Estados Miembros podrán decidir que los derechos de ayuda sólo pueden cederse o utilizarse dentro de una misma y única región del país.
- Los Estados Miembros podrán decidir, antes del 01-08-2004, que el régimen de pago único se aplique a nivel regional, definiendo las regiones y dividiendo el límite máximo nacional entre las mismas con arreglo a criterios objetivos.
- Cada Estado Miembro tiene flexibilidad en la aplicación del desacoplamiento en el caso del vacuno, ovino, cultivos COP y trigo duro, quedando ello reservado a la decisión de cada Estado Miembro. En tales casos, el desacoplamiento puede ser total, como proponía la Comisión, o, de forma optativa pueden aplicar un desacoplamiento parcial, con distintas modalidades según el sector de que se trate. Más adelante se explica la flexibilidad para el caso del vacuno.
- Las ayudas directas (SFP) están sujetas a condicionalidades, que consisten en el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de medio ambiente, sanidad animal, bienestar animal y seguridad alimentaria. Se proporcionará a los agricultores la lista de requisitos legales y de las buenas prácticas agrarias y medioambientales que deben respetar (GAEC). El incumplimiento da lugar a retiros parciales y hasta totales de las ayudas.
- Se incorpora un mecanismo de Modulación, consistente en la reducción de las ayudas a los productores que reciban más de cinco mil Euros anuales, para dedicar los fondos a reforzar los programas de Desarrollo Rural. Así, los

importes anuales se reducirán cada año hasta el 2012, en los siguientes porcentajes: 3% desde 2005, 4% desde 2006 y 5% desde 2007.

- Existe un mecanismo de disciplina financiera que autoriza a reducir las ayudas directas cuando las previsiones indican que los gastos de las organizaciones comunes de mercados (OCM) sobrepasarán los límites presupuestarios.

2.1 Las flexibilidades para la ganadería bovina

El artículo 68 del Reglamento (CE) 1782/2003 que estableció el sistema SFP como base de las ayudas a la agricultura, permite, como fuera señalado en el punto anterior, que los Estados Miembros establezcan cierta flexibilidad en la aplicación del SFP, en el sentido de que puedan temporalmente mantener ciertas ayudas no desacopladas. En tales casos, el desacoplamiento puede ser total, como proponía la Comisión, o, de forma optativa pueden aplicar un desacoplamiento parcial, con distintas modalidades según el sector de que se trate. En este segundo caso la base puede ser nacional o regional del Estado Miembro. A continuación se explicará la flexibilidad en el sector de la producción ganadera bovina de carne³⁸ (Berga Monge, Alberto M. y otros - 2007) en los siguientes puntos:

- En el sector puede haber un pago desacoplado total siguiendo el modelo general del SFP, con los años 2000, 2001 y 2002 como referencia, y con la desaparición de todos los regímenes que regían hasta la aprobación del nuevo régimen en apoyo de la ganadería bovina (detallados en el Anexo VI del Reglamento (CE) 1782/2003), o sea: Prima especial, prima por desestacionalización, prima por vaca nodriza (incluido cuando se paga por novillas e incluida la prima nacional adicional por vaca nodriza cuando se cofinancia), prima de sacrificio, pago por extensificación, pagos adicionales.
- Sin embargo, al introducir el sistema de pago único los Estados miembros tuvieron, como fuera señalado, la opción de elegir un desarrollo parcial del mismo, que en la ganadería, tenía como finalidad luchar contra el abandono de

³⁸ El régimen para el ganado de leche no se trata en este trabajo sino en otro similar contratado por el SFP. Solamente se ha tratado acá la conclusión general sobre el ajuste del sector lácteo que afecta a la producción de carnes.

tierras. En este caso, una parte de la ayuda se abona a los productores en forma de pago único (SFP) y la otra en forma de pago adicional acoplado a determinadas obligaciones de producción.

- En el caso de la ganadería vacuna, las opciones para estas ayudas adicionales (Cuadro 10) son las siguientes:

- En la Opción I podrá conservarse en su totalidad la prima anual por vaca nodriza³⁹ (el importe de la Prima es de 200 €, pero los Estados Miembros podrán conceder una *prima nacional adicional* por vaca nodriza de hasta 50 € como máximo), con hasta 100% de la prima por sacrificio de terneros (50 euros

Cuadro 10

**Flexibilidades en el sector del Vacuno:
Opciones de pagos desacoplados**

Pago directo	Opción I	Opción II	Opción III
Prima de sacrificio Terneros	Hasta 100%	Hasta 100%	Hasta 100%
Prima Vaca nodriza	Hasta 100%	0%	0%
Prima de sacrificio Bovinos adultos	Hasta 40%	Hasta 100%	0%
Prima especial Machos	0%	0%	Hasta 75%

Fuente: Elaboración propia en base a REG 1782/03 y Federal Agriculture Research Centre.

por los terneros de más de 1 mes y menos de 8 meses de edad y con un peso canal de 185 kg como máximo) y hasta el 40% de la prima de sacrificio de bovinos adultos (80 euros por cada bovino de más de 8 meses de edad).

- Si se descarta la opción anterior, es igualmente posible conservar por la Opción II hasta el 100% de la prima por sacrificio tanto de terneros como de bovinos adultos (80 euros por cada bovino de más de 8 meses de edad o 50 euros por los terneros de más de 1 mes y menos de 8 meses de edad y con un peso canal de 185 kg como máximo).

- Por último, existe una Opción III que incluye hasta el 100% de la prima de sacrificio de terneros y hasta el 75% de la prima especial por bovino macho (el pago de esta última se efectuará una vez en la vida de cada toro a partir de la edad de 9 meses y dos veces en la vida de cada novillo, la primera al alcanzar la edad de 9 meses y la segunda después de los 21 meses. El importe de las

³⁹ Vaca de cría de explotaciones no lecheras.

primas es de 210 € por cada toro con derecho a la prima y 150 € por cada novillo con derecho a prima y tramo de edad).

- Los Estados Miembros tendrán derecho a conceder una ayuda adicional igual al 10% de los pagos únicos a los agricultores que desarrollen técnicas agrarias importantes para el medio ambiente, la calidad o la comercialización de productos.

- Las primas deben limitarse con respecto a la capacidad forrajera de la explotación, para evitar sistemas de producción muy intensivos. A tal fin, el número total de animales que pueden beneficiarse de la prima especial de machos y de la prima de vacas nodrizas se limitará a 1,8 UGM por hectárea de superficie forrajera de la explotación. Cuando no se rebasen las 15 UGM no será de aplicación el límite de carga.

- Los Pagos por Extensificación que se habían establecido para promover el pastoreo menos intensivo, fueron incorporados al SFP, por lo que dejaron de regir como pagos acoplados.

3. El "chequeo" de la PAC de 2008.

Se denomina Health Check (cheque médico) de la PAC, al proceso de revisión del estado de la misma efectuado en 2008 con la finalidad de:

-Reagrupar una serie de cláusulas contenidas en la reforma del 2003.

-Proponer cambios que no suponen una reforma radical de la PAC.

-Ajustar la reforma del 2003 al periodo 2009-2012.

-Contribuir a la discusión sobre las futuras prioridades en el ámbito de la Agricultura.

Así, el chequeo de la PAC se orientó a profundizar el cambio efectuado con la introducción del SFP, promoviendo la progresiva eliminación de las ayudas directas acopladas remanentes, que formaron parte de las flexibilidades otorgadas a los Estados Miembros, así como a la reducción adicional de los mecanismos de intervención en los mercados, promoviendo un escenario futuro de una agricultura sustentable y competitiva.

Los principales ajustes a la reforma de 2003 que se realizaron, que significaron una cierta transacción dentro de la economía política del sector agropecuario de la UE, fueron los siguientes:

- Modulación: Se elevó del nivel del 5%, que se había fijado para regir entre 2007 y 2012, al 7% en 2009, 8% en 2010, 9% en 2011 y 10% en 2012. A su vez, se aprobó un porcentaje adicional de modulación del 4%, denominada modulación progresiva, a las explotaciones que perciban más de 300.000 euros anuales en ayudas directas de la PAC, la que tiene destinos específicos de gasto.
- Desacoplamiento: Se profundiza a partir del chequeo con vista a la eliminación de las ayudas directas que se mantuvieron a partir de las flexibilidades. Las mismas desaparecen en su mayor parte hacia fines de 2012. Así, las ayudas a los cultivos herbáceos, el trigo duro, el aceite de oliva y el lúpulo quedaron totalmente desacopladas desde comienzos de 2010. Las ayudas al vacuno (salvo la prima a la vaca nodriza), el arroz, los frutos secos, las semillas y las proteaginosas se desacoplarán totalmente el 1 de enero de 2012.
- Los recortes de ciertas ayudas, se destinan a nuevos programas con destino a la creación de la nueva eco-agricultura competitiva, más basada en la sustentabilidad ambiental, mejoras en la calidad y denominaciones geográficas, apoyo a zonas desfavorecidas, mejores sistemas de comercialización e información, etc.
- En el sector lácteo, que se halla estrechamente vinculado con la producción de carne, se profundiza el aumento de las cuotas de producción manteniendo el compromiso de eliminar el sistema de cuotas para el año 2015, entre otros cambios.
- En materia de mecanismos de intervención en los mercados, se profundiza el proceso de remoción o limitación de los mismos, manteniendo en el sector lácteo los más significativos. Así también, se elimina en forma definitiva el régimen de retirada obligatoria de tierras y se fortalecen las medidas de protección medioambiental.
- Se eliminan las ayudas a los cultivos energéticos.

4. La PAC y la competitividad de la producción de carnes bovinas.

El análisis de la PAC realizado hasta ahora demuestra que los cambios realizados por la UE son importantes, tienen una orientación al mercado y han tenido continuidad en el tiempo, al menos durante los últimos 18 años.

Asimismo, tales cambios han sido viables debido a la evolución de la economía política de los intereses agrícolas vis a vis los de otros sectores, en

particular los consumidores, el sector fiscal y los intereses de los antiguos Miembros vis a vis los de los nuevos Miembros de la UE – 12⁴⁰.

Tampoco han sido ajenos a estos cambios políticos los intereses de los socios comerciales de la UE en el mercado internacional, en especial los de países emergentes exportadores de productos agrícolas, que se canalizan principalmente en el ámbito de la OMC y a través de las representaciones nacionales en Bruselas.

Sin embargo, aunque la falta de potencialidad exportadora actual de la UE ha sido demostrada por la evolución del comercio a partir de las reformas de la PAC, en especial en la presenta década, los TdeR piden un análisis sobre la estabilidad de tales modificaciones a largo plazo y los efectos que pudieran ser determinantes de distorsiones en los mercados de exportaciones del MCS, incluida la UE.

En esta sección se atenderá a tales requerimientos y se analizará la consistencia de los argumentos habitualmente presentados por la UE en distintos foros afirmando el carácter promercados y procompetitivo de sus reformas. También se revisarán algunos resultados de evaluación de las reformas de la PAC, en especial para el sector de producción bovina.

4.1 Las medidas sobre carnes bovinas en el presupuesto de la PAC.

El discurso europeo sobre la reforma a la PAC, en particular en el sector de carnes bovinas, suelen presentarse en los siguientes términos (CORFOGA – 2009):

- Desvinculación: Los ganaderos tienen la libertad de producir lo que pida el mercado; el pago de ayudas no está relacionado con la producción.
- Condicionalidad: Las ayudas al productor dependen del cumplimiento de beneficios ambientales y de bienestar animal, o sea que en cierto modo retribuyen la producción de bienes públicos.
- La desvinculación favorece la extensificación de los sistemas de producción.
- Tiene más en cuenta a los consumidores y contribuyentes en las diversas medidas introducidas.

⁴⁰ La actual UE – 27 se compone de la UE – 15 existente hasta 2003, a la que se sumaron doce nuevos miembros (UE – 12), 10 en 2004 y 2 en 2007.

Como fuera analizado antes, las reformas efectivamente han sido importantes y han trasladado en una medida significativa las medidas de los mecanismos de intervención en los mercados a los sistemas de apoyo a los ingresos. Sin embargo, este proceso aún es parcial y quedan, particularmente en la ganadería, mecanismos de ayudas que están muy directamente relacionados con la producción.

En los cuadros 11 y 12 se presenta el presupuesto de la PAC de los últimos tres años (incluido el 2010) con distinto grado de desagregación. En el año vigente asciende en total a 57.780 millones de Euros, una cifra realmente importante.

La UE afirma que el presupuesto de la PAC ha estado declinando, desde el 0,54% del PIB de la Unión a comienzos de los 90, al 0,43% en el 2004 y se estima que será del 0,33% en el 2013. Sin embargo, la agricultura representó en 2005 el 1,3% del PBI de la UE, por lo que el presupuesto de la PAC, aporta al sector un tercio adicional al valor de su producción. Si se tiene en cuenta que los derechos de importación para la agricultura, y en especial para las carnes, siguen siendo los más elevados, puede afirmarse que bajo condiciones de mayor apertura internacional, los precios a los que se valorizaría el PBI agrícola serían menores que los actuales y en consecuencia su participación en el producto comunitario bajaría, por lo que la participación de la PAC en los ingresos del sector aumentaría.

La conclusión es que el presupuesto de la PAC sigue siendo una cifra desproporcionada a la importancia económica del sector y que ello no es una cuestión irrelevante.

También se ha reducido la participación de la PAC en el presupuesto comunitario, pasando de más del 70% en los años 70 al 40% en la actualidad, lo que pone de manifiesto que otras políticas han crecido a nivel comunitario.

El Cuadro 11 muestra que las medidas de intervención en los mercados agrícolas representan presupuestariamente en 2010 solamente el 7,1% del presupuesto de la PAC. Dentro de tales medidas, las de intervención en los mercados del vacuno aparecen como insignificantes en materia presupuestaria, con solamente 26,1 millones de Euros en 2010. Por el contrario, el costo de las intervenciones en productos lácteos son más importantes, representando en 2010 un total de 643,1 millones de Euros, con un aumento sustancial respecto

Cuadro 11

Presupuesto de Agricultura y desarrollo rural (Título 05)
- en millones de Euros -

Título y Capítulo	Denominación	Créditos 2010	Créditos 2009	Créditos 2008
05 01	Gastos administrativos de la política agrícola y de desarrollo rural	133	131	127
05 02	Intervenciones en mercados agrícolas	4.100	3.288	5.443
05 03	Ayudas directas	39.273	37.779	37.569
05 04	Desarrollo rural	14.358	13.982	14.627
05 05	Medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural	170	122	134
05 06	Aspectos internacionales de la política de agricultura y desarrollo rural	6	6	6
05 07	Auditoría de gastos agrarios	-301	-459	-29
05 08	Estrategia política y coordinación de la política agrícola y de desarrollo rural	41	44	29
05 AWBL-01	Apoyo administrativo a la DG de Agricultura	0	0	0
	Total	57.780	54.893	57.905

*Incluye el SFP y las ayudas acopladas.

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Agricultura – CE

de los dos años anteriores. Ello se debe a que por el Reglamento (CE) 733/2009 de la Comisión, del 11 de agosto de 2009, se adoptaron en el mercado de la leche y los productos lácteos medidas de emergencia, cuyos efectos impactaron el Presupuesto 2010. Así, se aumentaron las partidas para apoyos al almacenamiento de productos y las restituciones a la exportación como se puede observar en el Cuadro 12, medidas que recuerdan a las intervenciones masivas que en el pasado se hacían normalmente en ese mercado y que ahora se repiten en situaciones de emergencia.

En síntesis, los gastos de intervención en el mercado de carnes bovinas es reducido y se limita a partidas relacionadas básicamente con las restituciones a las ahora declinantes y reducidas exportaciones de la UE.

Más importantes aparecen los gastos en el sector lácteo que, como fuera indicado en secciones anteriores, tiene como coproductos a la leche y la carne.

Sin embargo, más importante que las medidas para la intervención en los mercados del vacuno de carne y de la producción láctea, son las ayudas directas acopladas. Así, dentro de los gastos en Ayudas Directas, que representan el 68% del Presupuesto de la PAC de 2010, existen partidas de ayudas del SFP

Cuadro 12:

Intervenciones en mercados agrícolas (Título 05 02)

- en millones de Euros -

Título Capítulo Artículo Partida	Denominación	Créditos 2010	Créditos 2009	Créditos 2008
05 02 12	Leche y productos lácteos			
05 02 12 01	Restituciones por leche y productos lácteos	449,00	9,43	28,83
05 02 12 02	Intervenciones en forma de almacenamiento de leche desnatada en polvo	26,00	p.m.	0,00
05 02 12 03	Ayudas a la utilización de leche desnatada	p.m.	p.m.	4,69
05 02 12 04	Intervenciones en forma de almacenamiento de mantequilla y nata	85,00	16,98	13,01
05 02 12 05	Otras medidas relativas a las materias grasas butíricas	1,00	18,87	19,07
05 02 12 06	Intervenciones en forma de almacenamiento de queso	6,00	22,64	20,88
05 02 12 08	Distribución de leche a centros escolares	76,00	69,00	6,15
05 02 12 99	Otras medidas en el sector de la leche y los productos lácteos	0,10	0,94	0,00
	Artículo 05 02 12 — Subtotal	643,10	137,87	147,99
05 02 13	Carne de vacuno			
05 02 13 01	Restituciones en el sector de la carne de vacuno	18,00	25,00	23,10
05 02 13 02	Intervenciones en forma de almacenamiento de carne de vacuno	p.m.	p.m.	0,00
05 02 13 03	Medidas excepcionales de apoyo	1,00	17,00	14,08
05 02 13 04	Restituciones por animales vivos	7,00	8,49	10,05
05 02 13 99	Otras medidas (carne de vacuno)	0,10	0,09	0,00
	Artículo 05 02 13 — Subtotal	26,10	50,58	47,23
Cap. 05 02	Total	4099,81	3287,72	5443,40

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Agricultura – Comisión Europea

(disociadas) y ayudas directas acopladas (no disociadas de la producción). Así, el detalle de esos gastos muestra lo siguiente:

- Total ayudas directas 39.273
- Total ayudas directas disociadas 33.272
- Ayudas directas no disociadas 6.001
- Ayudas al sector del vacuno 1.656
 - . Prima vaca nodriza 1162
 - . Complementaria vaca nodriza 52
 - . Prima especial vacuno 95
 - . Prima sacrificio terneros 122
 - . Prima sacrificio bovinos adultos 225

Se observa que el sector ganadero de carnes recibe una parte importante (27,6%) de las ayudas directas no disociadas. Dentro de ellas, las primas a las vacas de cría son la base del sistema de ayudas.

Adicionalmente, el presupuesto de la PAC incluye como otro gran sector de gastos el presupuesto de Desarrollo Rural, con más de catorce mil millones de euros. Este crédito presupuestario se destina en su mayor parte a financiar los programas de desarrollo rural con cargo al FEADER.

En síntesis, la PAC incluye pocos recursos para intervenir en los mercados de ganados y carnes. Sin embargo, conserva facultades para aumentar su intervención frente a situaciones de emergencia, como ocurrió en 2009 y 2010 con el sector lácteo. También subsisten importantes apoyos económicos a la ganadería a través de ayudas directas no absorbidas por el SFP. Las mismas aún representan una cifra algo superior al valor de las importaciones de carnes bovinas de la UE. Entre ellas las primas a la vaca de cría son las más importantes y han sido ratificadas para continuar rigiendo después de 2012 sin fecha de caducidad. Por el contrario, las restituciones a las exportaciones de carnes son pequeñas como resultado del proceso de reducción de las mismas⁴¹.

Finalmente, cabe mencionar que está fuera del alcance de este trabajo el análisis de los gastos de desarrollo rural y su potencial de estímulo a la producción bajo alguna forma de subvención indirecta⁴². Tampoco se ha analizado la existencia de subvenciones a etapas productivas proveedoras del sector bovino, como podría ser la producción de forrajes. En cualquier caso, este tipo de relación se estima que sería poco importante en términos económicos.

4.2 La selección de opciones dentro de la reforma de 2003.

Los Gráficos 8 y 9 permiten sacar conclusiones importantes respecto de la selección de opciones dentro de la UE en el marco de la reforma de 2003 (Claus Deblitz, Lola Izquierdo y Ernesto Reyes - 2005).

Por un lado, considerando la producción de carnes de cada país, se concluye (Gráfico 8) que más del 50% de la producción ha quedado con ayudas totalmente desacopladas de la producción. Países productores importantes como Alemania, Italia e Irlanda, entre otros, han optado por aplicar plenamente

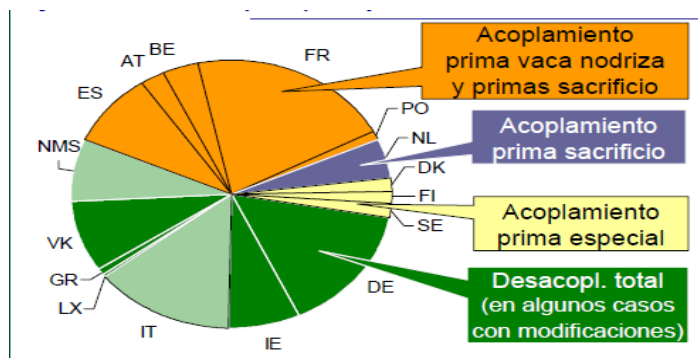
⁴¹ Ello facilita el compromiso ofrecido por la UE de eliminación de las subvenciones a la exportación para 2013.

⁴² Por ejemplo, una subvención a la entrada de un joven agricultor en cierta medida aumentaría la oferta, al menos a corto plazo. Lo mismo una subvención para la creación de un sello de calidad puede reducir la elasticidad de la demanda para el sector amparado por la misma, lo que constituiría una cierta forma de competencia desleal.

el sistema SFP, mientras que algo menos del 50% ha optado por alguna de las tres opciones de acoplamiento, con países como Francia y España entre otros.

Gráfico 8

Selección de opciones con relación a la producción de carne



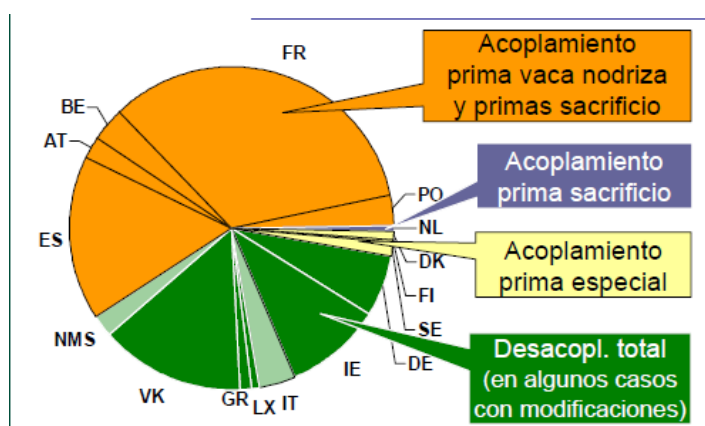
Fuente: Federal Agriculture Research Centre (2005).

Por su parte, el Gráfico 9 muestra que algo más del 35% del rebaño de vacas de cría ha optado por el sistema SFP y algo menos del 65% ha optado por alguna de las tres opciones de pagos parcialmente acoplados, en especial por el primero, o sea el cobro de la prima de vaca nodriza y las primas de sacrificio en el que se incluye el 61% del rebaño de vacas de cría.

La conclusión general es que aquellos que se dedican principalmente al

Gráfico 9

Selección de opciones con relación al rebaño de vacas de cría



Fuente: Federal Agriculture Research Centre (2005).

engorde y terminación del ganado han optado por el SFP mientras que los que tienen mayor orientación a la cría han optado por esquemas mixtos. Dado que el

engorde y terminación son actividades no estrictamente ganaderas en sentido económico, pues sus principales costos corresponden a la agricultura (granos), puede concluirse que las opciones elegidas en realidad maximizan la percepción de fondos de la PAC por parte de los productores, pues los terneros que compran los engordadores en su mayoría han recibido los pagos directos acoplados en la etapa de cría y los pagos desacoplados en la de engorde y terminación.

5. Conclusiones y evaluación de las reformas de la PAC

Desde las primeras reformas MacSherry, preparatorias de los compromisos de la Rueda Uruguay, hasta los sucesivos cambios promercado en los años siguientes a la introducción del SFP, la PAC lleva un importante camino recorrido en la dirección que tradicionalmente fue demandada por los países en desarrollo y los tradicionales exportadores del grupo CAIRNS. En consecuencia, una primera conclusión sería que, más allá del discurso político oportunista que normalmente atrasa, es importante que en el análisis de las políticas europeas se reemplacen las demandas de menores subvenciones por las de apertura del mercado. Este cambio es particularmente importante en las negociaciones del TLC MCS - UE.

Es interesante reproducir acá un fragmento del discurso relativamente reciente de la responsable de Agricultura de la Comisión Europea en Italia⁴³:

"Hoy, confío en que hemos emergido de una prolongada sombra. En 2008, el sector de la carne vacuna europeo no es tan grande como fuera en el pasado, pero es saludable. Y está bien balanceado. Este año, la UE ha presupuestado solo 37 millones de Euros para gastar en restituciones a las exportaciones y 24 millones para otras medidas. Y por supuesto los stocks públicos de carnes han sido cero desde la primavera de 2004.

Este es un buen punto de partida para el futuro.

El SFP ha sido un éxito. Algunos Estados Miembros fueron inicialmente escépticos acerca de la idea, pero yo pienso que lo relevante es que la mayor parte del sistema ya se ha implementado y el nivel de decoupling ha ido más allá del nivel mínimo requerido. Y por supuesto Italia optó por el full decoupling en cada sector.

Y en nuestras negociaciones en la OMC hemos tomado un enfoque balanceado. Aceptamos cierto aumento en el acceso al mercado, pero clasificaremos a la carne vacuna como un "producto sensible". Y no habrá acuerdo sin adecuadas previsiones para productos sensibles.

⁴³ Discurso de Mariann Fischer Boel en el 25º Aniversario de la Assocarni (Associazione Nazionale industria e Commercio Carni e Bestiame), Rome, 27 June 2008. Fue coincidente con la suspensión de importaciones de carnes brasileñas por incumplimiento de las normas europeas sobre trazabilidad.

En cualquier caso, nosotros veríamos a las importaciones de carne en su perspectiva correcta. Sí, ellas han estado creciendo desde 2002 y hemos estado importando carne fuera de cuota. A pesar de eso, hoy nuestras importaciones representan solo 7% de la oferta total en el mercado europeo. Y aún después de una potencial exitosa Rueda Doha, la mayoría de la carne vacuna en nuestras carnicerías y supermercados estará allí gracias a los productores europeos.

Por supuesto, nosotros no vivimos en un mundo estático. Siempre habrá cambios y siempre habrá desafíos. Pero con el marco correcto y con las herramientas correctas, el sector de la carne vacuna será capaz de sostener su cabeza en alto."

Este párrafo no es excepcional, sino que representa la satisfacción general que se observa en la UE con las reformas realizadas a la PAC. La idea es que la misma no ha producido un derrumbe del sector agrícola y que ha permitido resolver problemas serios que existían con una desorbitada regulación e intervención de los mercados agrícolas de la UE y del exterior entre los años 70 y 90.

Así, tales reformas transitaron cuatro períodos. Aún en un año tan cercano como 1990 la prioridad continuaba siendo el sostenimiento de los precios.

La primera gran reforma de 1992 se implementó entre 1993 y 1999 y estuvo centrada en la sustitución de los gastos de intervención en el mercado por las ayudas directas acopladas por superficie cultivada y cabeza de ganado en base a rendimientos regionales⁴⁴, así como por la implementación de los compromisos asumidos en la ROU en materia de reducción de las medidas en frontera, subvenciones a las exportaciones y ayudas internas distorsivas.

La Agenda 2000 aprobada en 1999 marcó un nuevo rumbo. Así, entre 2000 y 2004 se realizó una transición final para el sistema de sostenimiento de precios y se llevaron los precios a un nivel de "red de seguridad".

En los años 2005 y 2006 se implementó el SFP, en el que algunos Estados Miembros optaron por mantener pagos acoplados parciales en algunos sectores como el de la ganadería de carne. Los mecanismos de intervención han virtualmente desaparecido en el sector de la ganadería bovina y el régimen OTMS (eliminación de los animales de más de treinta meses)⁴⁵ no está ya en funcionamiento. La red de seguridad ha pasado a ser el instrumento en caso de crisis, aunque no se ha recurrido a ella en el caso de la ganadería de carne. Las

⁴⁴ Estas ayudas directas eran menos distorsivas que los gastos de intervención en los mercados, pues si bien estaban desacopladas, desalentaban la producción intensiva y las estrategias de mayor productividad.

⁴⁵ Eliminación de la cadena alimentaria de la carne de animales de más de 30 meses, con el pago de la consiguiente compensación económica a los ganaderos. Artículo 39 del Reglamento 1254/1999 del Consejo. Sistema implementado con relación a las epizootias de EEB (vaca loca).

tarifas aduaneras y cuotas arancelarias siguen siendo las mismas mientras no se concluya la Rueda Doha.

La etapa de reformas iniciada con la Agenda 2000, y en especial con la introducción del esquema SFP, terminará en 2012 y actualmente se está planificando la PAC del futuro como una política pública orientada a la creación de una agricultura competitiva y orientada al mercado, amigable con el medio ambiente, el bienestar animal y el desarrollo rural. En tal sentido se parte de la realidad que la agricultura es solamente una de las actividades que se desarrollan en el medio rural.

La evaluación realizada por la UE de las reformas a la PAC en el sector de producción de carne bovina (Dirección General de Agricultura – CE, por contrato Ernst & Young – Government Services, AND International e Instituto Francés de Ganadería - 2007) incluye las siguientes recomendaciones:

1. Mantenimiento de las opciones de intervención en casos de crisis y derrumbe de precios. Como fuera indicado, este mecanismo se utilizó durante la crisis lechera de 2009.
2. Mantenimiento de las medidas de información y comunicación, de probada eficacia.
3. Abandono de las restituciones a las exportaciones, instrumento considerado obsoleto aunque todavía en uso para la venta de pequeños volúmenes de productos de menor calidad.
4. Mantenimiento del sistema de observación del precio canal que se considera eficaz y útil.
5. Reducción gradual de tarifas de importación y aumento gradual de cuotas arancelarias, considerando los siguientes principios:
 - Considerar el proceso de contracción estructural de la producción de la UE y el crecimiento de sus necesidades de importación.
 - La apertura comercial mencionada antes (menores tarifas y mayores cuotas) debe aplicarse de forma específica, según el tipo de producto y situación del mercado más abierto.
 - Las cuotas tarifarias se consideran un instrumento flexible: permiten gestionar mejor las importaciones en función de las necesidades del mercado (tanto en volumen como en calidad) y reducen la inestabilidad de los precios.

Capítulo 3: RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS SOBRE EL COMERCIO

Los TdeR piden que se analice la situación actual en materia de medidas no tarifarias que signifiquen trabas o mayores costos al acceso de carnes vacunas del MCS en la UE, con el objeto de evaluar la posibilidad de colocar las mismas en el marco de las negociaciones. También deberá darse especial relevancia a las relaciones entre los organismos sanitarios de cada parte, a sus relaciones y acuerdos vigentes, y a las respectivas políticas sanitarias de impacto comercial que han operado históricamente y en la actualidad.

La estructura de este capítulo comienza con el análisis del tipo de problemas particulares que tiene una negociación sobre medidas no tarifarias, para luego continuar con los desacuerdos y enfoques distintos que dificultan las negociaciones, la revisión del TLC entre la UE y Chile en su capítulo MSF como un antecedente interesante, los temas MSF y OTC existentes en las agendas entre la UE y los países del MCS y por último, una breve sección sobre las indicaciones geográficas referidas a carnes bovinas⁴⁶.

1. Marco multilateral para acuerdos regionales sobre medidas no tarifarias.

Los acuerdos de integración comercial del tipo del que buscan firmar la UE y el MCS, constituyen en materia de derechos de importación una excepción a los principios NMF y de no discriminación del GATT, pues consisten básicamente en amplias preferencias entre las naciones o regiones signatarias, sin la obligación de extender las mismas a los demás Estados Partes de la OMC. Esta excepción tiene amparo jurídico en el Artículo XXIV del GATT 1994⁴⁷. Tal artículo admite acuerdos que resultan "OMC plus" en materia de derechos de importación entre los Miembros del acuerdo regional.

Cabe preguntar ahora en qué medida es posible un acuerdo que sea "OMC plus" en temas referidos a medidas no tarifarias, en particular en temas sanitarios y reglamentos técnicos.

En tal sentido, las negociaciones tienen complejidades específicas, pues no hay una norma que pueda ser considerada equivalente a la excepción al

⁴⁶ Aunque corresponde al capítulo de derechos de propiedad intelectual, se trata acá por razones prácticas.

⁴⁷ También en la llamada Cláusula de Habilitación a favor de naciones en desarrollo.

principio de NMF que está específicamente considerado en el artículo mencionado del GATT 1994, que es de aplicación automática.

Así por ejemplo en el Acuerdo MSF se establece que *"Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares"*. Pero es lógico que siempre habrán problemas de aplicación de este principio al evaluarse si la discriminación es o no arbitraria o injustificable. Más aún, como los países están autorizados por el acuerdo a retener su soberanía en la aplicación de tales medidas, inclusive para hacerlas más exigentes que los estándares o recomendaciones de organismos internacionales tomados como referencia para la armonización de tales medidas, se abre en tal sentido una brecha aún mayor para que surjan problemas de aplicación y en última instancia sean necesarios acuerdos sanitarios bilaterales adecuados a las circunstancias de los sistemas nacionales o regionales.

Independiente de las dificultades que presenta la negociación de los capítulos sobre medidas no tarifarias, en particular MSF y OTC, la realidad es que la mayoría de los TLC que se han firmado en las últimas décadas tienen normas al respecto, pues existe la voluntad de acercar sus normativas en estas materias con la finalidad de facilitar los intercambios, sin que ello signifique apartarse de las disciplinas multilaterales.

Al suspenderse en 2004 las negociaciones birregionales, el capítulo correspondiente a las medidas sanitarias y fitosanitarias registraba avances limitados. Hasta entonces las Partes habían reafirmado los derechos y obligaciones existentes en el Acuerdo MSF del GATT 1994. También había coincidencia en que *"Las Partes cooperarán en el área sanitaria y fitosanitaria con el objeto de facilitar el comercio"*.

Adicionalmente, los países del MCS tenían interés en consolidar bajo el futuro tratado birregional los acuerdos de equivalencia bilateralmente alcanzados, así como en dar prioridad a las negociaciones de nuevos acuerdos en tal sentido⁴⁸.

⁴⁸ El artículo 4 del Acuerdo MSF impone a los gobiernos la obligación de reconocer, con sujeción a determinadas condiciones, las medidas equivalentes de otros gobiernos. La cuestión principal radica en cómo establecer que las medidas de un país exportador son equivalentes a las empleadas en el país importador. En la OMC los países en desarrollo dicen que los países desarrollados no se esfuerzan lo suficiente por aceptar sus medidas como equivalentes.

Lo expresado indica el interés del Mercosur por la equivalencia de las medidas sanitarias o sistemas de control y evaluación de las mismas, así como en los correspondientes acuerdos de reconocimiento mutuo. Sin perjuicio de ello, no existen aún estrictamente acuerdos de esta naturaleza formalizados.

Al reiniciarse las negociaciones en la XVII Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales realizada entre el 27 de junio y el 2 de julio de 2010 en Buenos Aires, las Partes convinieron organizar 11 grupos de trabajo entre los cuales se cuentan uno sobre MSF y otro sobre OTC.

En consecuencia, el contenido de este capítulo tiene por objeto construir un marco del tema a partir del cual se podrán sintetizar un conjunto de recomendaciones para la negociación, las que se presentan en el Capítulo 6.

2. Desacuerdos básicos que dificultan la negociación.

La investigación de antecedentes realizada sobre las negociaciones ha puesto de manifiesto algunos desacuerdos y déficit de confianza que se hallan en la base del proceso negociador, las que se sintetizarán a continuación:

a. La demanda de trato especial y diferenciado que plantean habitualmente los países en desarrollo en los foros multilaterales en materias MSF y OTC, aparece en esta negociación cuando se trata de la demanda del MCS de equivalencias de las medidas MSF u OTC de sus países Miembros. En el fondo se trata de una cuestión de confianza sobre temas muy sensibles que tienen que ver con la seguridad, la salud o la vida de las personas, los animales o los vegetales. Suponer que pueden lograrse avances o compromisos sustanciales durante la negociación en temas específicos no es realista. Avances sobre temas conflictivos específicos en estas materias requieren por un lado de tiempo y por otro lado de un proceso de creación de confianza entre los interlocutores y de reputación de las instituciones que representan y de sus prácticas.

b. En el diálogo con la UE sobre medidas MSF y OTC, la respuesta suele ser que sus medidas están basadas en ciencia, que respetan los Acuerdos: "*Si Ud. cree que la medida está mal vaya a Ginebra a reclamar*". Planteado en esos términos pareciera inviable un acuerdo sobre este tipo de medidas en las negociaciones. El camino lógico es colocar lo que se acuerde bajo las disciplinas multilaterales, poniendo el énfasis en la mejor forma de implementar

birregionalmente los principios de los acuerdos bajo el GATT 1994. Para ello debe crearse un marco de diálogo y negociación que tiene a favor la existencia de una historia prolongada de relaciones y acuerdos en estas materias, en particular sobre MSF, entre los países del MCS y las naciones europeas que actualmente integran la UE.

c. Existe una percepción y realidad de desequilibrio entre las estructuras científicas y profesionales detrás de cada región negociadora. Sin embargo, ello no debería ser un inconveniente para llegar a un acuerdo, como bien lo demuestra el caso de Chile que se expone más adelante. La clave parece estar en distinguir con claridad el tipo de acuerdos que se pueden alcanzar en el Tratado, del avance en temas concretos durante su aplicación en el futuro. En tal sentido, la prolongada relación entre organismos sanitarios de los países del MCS y los de la UE, debería verse beneficiada y revigorizarse bajo un acuerdo como el que se está negociando. En realidad ese debería ser el objetivo del Tratado en estas materias, o sea crear un ámbito y unos compromisos que faciliten y, en lo posible, aseguren los acuerdos, de una forma más rápida y efectiva que las metodologías bilaterales actuales.

d. Otra percepción entre los negociadores es que está sobredimensionada la percepción existente sobre diferencias entre el MCS y la UE en temas MSF y OTC. Así, un relevamiento de los problemas que encuentran los exportadores para su ingreso al mercado de la UE, arrojó un resultado insignificante. Sin embargo, la agenda existente es extremadamente importante y a veces los exportadores no logran explicitarla como problemas, porque se han adaptado a la realidad existente⁴⁹. Por otro lado, la misma es dinámica y contar con un marco acordado para su tratamiento consituye un enorme progreso en materia de integración.

e. Probablemente el tema central para lograr avances sustanciales sea la diferente percepción de cada región respecto de estos temas. La UE pide al Mercosur un compromiso para la construcción de una unión sanitaria, o sea tener normas comunes y unidad en la aplicación de las mismas, tal como existe en la UE, para de ese modo legitimar en estos temas el carácter de acuerdo

⁴⁹ Un problema de las negociaciones comerciales cuando se consulta al sector privado es la asimetría entre los intereses del statu quo y los de las potencialidades futuras. Así, en una consulta no se responderá por los intereses de las posibilidades que han sido truncadas por las restricciones al comercio. Por ejemplo, si no se exporta un producto porque hay una prohibición de importación injustificada, probablemente no aparezca como tema de agenda.

birregional. No se trata solamente de una cuestión de reproducir el modelo europeo en el MCS sino también una cuestión de costos de transacción comercial del tipo *"es difícil desarrollar una plataforma exportadora al MCS si cada país aplica requisitos o normas distintos"*. El problema de esta posición es que el MCS está muy lejos de constituir una unidad regional en materia sanitaria, porque no ha adoptado ni está a la vista una decisión política en tal sentido y porque se ha elegido y está en curso un camino de armonización regional con aplicación por las autoridades nacionales de cada país Miembro. Por lo tanto, el MCS está dispuesto a partir de la situación actual, a ofrecer un mejoramiento de las condiciones de acceso al mercado regional que reduzca las disparidades existentes, pero no a renunciar cada país Miembro a la soberanía en temas MSF y OTC a favor de unas autoridades regionales supranacionales que no existen ni están a la vista.

f. Se estima que en la primera fase de negociación que terminó en 2004 pudo haber cierta confusión entre la negociación de un acuerdo marco, por ejemplo la creación de un Comité MSF bajo el Tratado birregional, y la resolución de problemas específicos por productos, temas o medidas. Es probable que en la nueva etapa esté más clara la diferencia entre ambos escenarios de negociación. Más aún, mientras el MCS no constituya una sola entidad en materias MSF o OTC, difícilmente podrían acordarse temas puntuales en forma birregional.

3. La experiencia del TLC UE – Chile

En esta sección se presentará una síntesis de cómo fue tratado el tema de las medidas MSF en el TLC entre la UE y Chile, pues el mismo constituye una referencia de interés para los fines de este trabajo.

El artículo 89 del Tratado se titula Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y consta de cuatro párrafos.

En el primer párrafo se expresa el objetivo de facilitar el comercio en el área de la legislación MSF bajo el marco del Acuerdo MSF de la OMC, preservando la salud y la vida de las personas, los animales y las plantas. También se incorpora como objetivo adicional "tener en cuenta las normas sobre bienestar animal".

El segundo párrafo incorpora como Anexo IV del Tratado un "Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias aplicable al comercio de animales, productos

de origen animal, plantas, productos vegetales y otras mercancías, y sobre bienestar animal”.

El tercer párrafo establece que cuando el Comité de Asociación examine medidas sanitarias o fitosanitarias, estará compuesto por representantes de la CEE y de Chile competentes en temas sanitarios y fitosanitarios, pasando a denominarse entonces “Comité de Gestión Conjunta para Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios”.

El cuarto párrafo establece el marco jurídico para las consultas sobre la materia MSF.

En cuanto al Anexo, es bastante detallado, por lo que solamente se destacarán algunos puntos relevantes para el comercio de carnes, en forma no exhaustiva:

a. El tema del bienestar animal, que siempre es promovido por la UE, se incluye en los considerandos con la siguiente fórmula: “dada la importancia del bienestar animal, con el fin de elaborar normas relativas al mismo y dada su relación con las cuestiones veterinarias, procede incluir este aspecto en el presente Acuerdo y estudiar las normas relativas al bienestar animal a la luz de la evolución en las organizaciones internacionales de normalización competentes”. O sea que lo somete a la relación con cuestiones veterinarias y a la evolución del tema en el marco de las organizaciones internacionales, lo que da reaseguros a Chile frente a la politización del tema en la UE y lo saca en cierto modo de la relación bilateral con la comunidad. Además que, por la declaración de objetivos del artículo 89 del Tratado, se trata de un tema “a tener en cuenta” y no un objetivo específico. O sea que al no estar contemplado el bienestar animal en los acuerdos de la ROU, se trata de un tema OMC plus en el Tratado pero con reaseguros importantes para Chile.

b. Se establece un mecanismo de reconocimiento de la equivalencia de las medidas MSF vigentes en una de las Partes y compatibles con la protección de la salud pública, la sanidad animal y vegetal. La equivalencia podrá reconocerse en relación con una medida individual, grupos de medidas y/o regímenes aplicables a un sector o subsector. Para determinar la misma las Partes acordaron un proceso de consultas que inicia la parte exportadora. Las Partes iniciarán en el plazo de tres meses el proceso con la demostración objetiva de la equivalencia por la Parte exportadora. La Parte importadora deberá concluir la evaluación de la equivalencia en el plazo de 180 días desde la recepción de la demostración

de la equivalencia remitida por la Parte exportadora. O sea, se ha asegurado un marco formal para que se traten los temas de equivalencia que interesan, y ello es un progreso importante para ambas partes pero en especial para Chile.

c. Un principio relevante que se reconoce es que *"La Parte importadora reconocerá, a efectos comerciales, la situación zoonosanitaria de la Parte exportadora o de sus regiones, tal como haya sido determinada por esta última, por lo que respecta a las enfermedades animales especificadas (en un apéndice del Anexo)"*. También se establece que la Parte importadora podrá solicitar garantías respecto a la importación de animales vivos y productos de origen animal acordes con la situación zoonosanitaria reconocida.

d. Se reconoce el concepto de regionalización para fines de comercio. En los casos de enfermedades animales, la Parte exportadora que desee que la Parte importadora reconozca su decisión relativa a la regionalización comunicará sus medidas junto con una explicación completa y la información justificativa. Si la Parte importadora no formula objeciones en el plazo de 15 días hábiles desde la recepción de la notificación, se considerará aceptada la decisión notificada relativa a la regionalización.

e. Aunque el acuerdo incluye avances importantes en materia de reconocimiento mutuo de las MSF de cada parte para fines de comercio, también incluye salvaguardias, garantías, controles recíprocos y mecanismos de transparencia e intercambio de información, basados en principios de salud pública y seguridad alimentaria, y de la protección de la vida y la sanidad de los animales y de las plantas.

4. Temas de agenda MCS – UE como marco de las negociaciones

Como fuera señalado en la sección 2, la negociación sobre medidas MSF y OTC se orientará a establecer un acuerdo marco que facilite el comercio cuando existan diferencias o situaciones distintas entre las dos regiones, básicamente a través de mecanismos adecuados de implementación de los objetivos de los Acuerdos MSF y OTC.

Si bien entonces la negociación no se ocupará de resolver problemas puntuales de agenda existentes, deberá tenerlos en cuenta con la finalidad de asegurar que el tratamiento de los mismos en el futuro estará sujeto a reglas formales para su tratamiento y resolución.

Es por ello que esta consultoría ha decidido incluir un temario de cuestiones relevantes que normalmente aparecen en las relaciones entre las autoridades de las Partes con relación al comercio, separado para cuestiones MSF y OTC.

4.1 Temas sanitarios y fitosanitarios.

- Autoridades sanitarias competentes:

Como fuera expuesto antes, el Mercosur no tiene una autoridad sanitaria unificada sino que cada país administra sus MSF, lo que lleva a una negociación 4x1, con la UE reclamando una unificación de muy difícil logro. Sin perjuicio de ello, en el correr del tiempo las naciones del Mercosur han armonizado ciertas normas que permiten vislumbrar que al final del camino, ello podrá ser logrado.

En el caso particular de la Argentina, su organización institucional sobre MSF se relaciona por un lado con la regulación y el control de los alimentos para el consumo humano y por otro con las regulaciones sanitarias y fitosanitarias. El primer aspecto incluye las normas higiénicas sanitarias, bromatológicas y otras contenidas en el Código Alimentario Argentino (CAA) que cubre la elaboración, transporte, distribución y comercialización de alimentos, así como por la otra parte existe una normativa importante en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias. Las autoridades competentes y mecanismos de coordinación, son los siguientes:

- a) El SENASA, en la orbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, tiene competencias tanto en sanidad animal y vegetal como en la aplicación del CAA, y en particular en la importación y exportación de animales y vegetales y en la elaboración y comercialización de alimentos para consumo humano. Aplica la legislación respectiva del Congreso o de reglamentos del PEN, del Ministerio y de su propia capacidad jurídica para emitir regulaciones.
- b) La ANMAT, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, comparte con SENASA el control de los alimentos y ejerce sus funciones por intermedio del INAL que tiene a su cargo velar por la salud de la población, fiscalizando la calidad de los alimentos, su acondicionamiento para su venta al público, envases, aditivos y otros ingredientes.
- c) La CONAL en la orbita del Ministerio de Salud es un organismo técnico que ejerce tareas de asesoramiento y apoyo al SNCA que es el ámbito de

coordinación del conjunto de agencias y organismos federales y provinciales con competencias en materia de alimentos.

d) Particular importancia para este trabajo tiene la Ley Federal de Carnes Nº 22375/81, que establece el marco legal relativo a la industrialización y comercialización de carnes de competencia federal, al tiempo que su aplicación, por disposiciones constitucionales, compete a las provincias y municipios.

Cada país del MCS tiene una estructura institucional del mismo tipo, con su propia legislación y autoridades de aplicación y de regulación.

La Unión Europea por su parte, ha asignado una creciente importancia a la protección de la vida y la salud humana, así como la vida, la sanidad y el bienestar de los animales y la protección y sanidad de las plantas, promulgando legislaciones destinadas a tales fines. Episodios como la epidemia de aftosa de 2001 y de EEB de 1996 y 2001, junto con casos de intoxicación masiva ocurrida con aceites en España y otros similares, crearon desprestigio de la administración sanitaria que condujo a cambios sustanciales de su organización.

Actualmente existen dos ramas de la administración comunitaria que son particularmente importantes: la AESA y la DG – SANCO.

La primera es la agencia encargada de proveer la base científica y el asesoramiento en materia de seguridad alimentaria y los riesgos existentes y emergentes en la cadena de la alimentación. Provee así el soporte necesario a sus fines al Parlamento Europeo, la Comisión Europea y los estados nacionales.

En el orden de la aplicación de la legislación sanitaria, la DG – SANCO cuenta con facultades para controlar la aplicación en el orden comunitario, de las naciones y de las regiones.

Bajo esta estructura la UE ha impulsado durante esta década un conjunto de regulaciones de nueva generación con la finalidad de fortalecer la seguridad alimentaria y hacerla compatible con el bienestar animal y la protección del medio ambiente.

- Fiebre Aftosa:

Esta enfermedad animal de los bovinos y porcinos, es la que mayor incidencia ha tenido en las relaciones comerciales entre la Argentina y Europa desde las primeras décadas del Siglo XX. El primer llamado de atención sobre su enorme trascendencia para la Argentina ocurrió en 1927, cuando EE.UU. prohibió el ingreso de carnes bovinas. Algunas décadas después Gran Bretaña, que había

estado libre de aftosa, tuvo en 1967 una epidemia que llevó al cierre para la Argentina de su principal mercado para todas las carnes vacunas y sus menudencias, medida que también abarcó a las naciones que hoy componen el Mercosur y otros. Ocho meses después, luego de haber sacrificado 400.000 animales, el Reino Unido abrió el mercado para las carnes vacunas sin hueso, carnes termoprocesadas y menudencias cocidas. A la sazón, Europa continental tenía todavía aftosa, que eliminó a principios de los 90, sin perjuicio de lo cual, en 1977, la CEE adoptó la política británica. La persistencia de la aftosa en la Argentina, dio lugar a graves perturbaciones al comercio a tal punto de reducir las exportaciones a la mitad.

A mediados de la década de 1990, la lucha contra la aftosa logró avances significativos, que sin perjuicio de tropiezos conocidos, ha permitido a la Argentina alcanzar la condición de libre de aftosa con vacunación. Este estatus está compartido por Uruguay y la mayor parte de los territorios de Brasil y Paraguay.

Hasta la implementación del Acuerdo MSF de la ROU las medidas sanitarias por razones de fiebre aftosa contra las exportaciones argentinas en la UE, consistían en el cierre total de importaciones. Desde la década actual las medidas adoptadas tendieron en forma creciente a aceptar el principio de regionalización, inicialmente con un criterio de grandes regiones. Pero la aparición de un brote en la provincia de Corrientes hacen pocos años, dio lugar a un interesante avance sobre la forma en que la UE aplicó restricciones comerciales: por primera vez se logró que la misma aplicara el mismo tipo de restricción que había adoptado el SENASA, consistente en prohibir la exportación de carne proveniente de animales de los partidos donde se verifica el brote y de los partidos que lo rodean, sin afectar las exportaciones del resto del país. Es probable que esta flexibilización sanitaria haya sido el resultado del mayor diálogo y confianza entre los organismos sanitarios bilaterales, pero también muy probablemente haya estado influido por el cambio de escenario en la misma UE: luego de la catástrofe sanitaria británica de 2001, en la que se sacrificaron seis millones de animales, se cambió de enfoque y se evitaron los sacrificios masivos en casos de brotes. Así en Holanda se sacrificaron solo los animales enfermos y se vacunó en el anillo circundante, cuyos animales recibirían luego su faena controlada. O sea que el nuevo consenso de hoy día

en la UE, ha acercado su metodología sanitaria a la del MCS y ello resulta positivo para las relaciones birregionales.

Adicionalmente, el mejoramiento de los servicios sanitarios argentinos, y de los países del MCS, ha dado lugar por ejemplo a otros avances de reconocimiento mutuo, como por ejemplo el llamado *prelisting* de frigoríficos, consistente en que la UE acepta el listado de establecimientos industriales argentinos habilitados por SENASA para exportar a la UE, *ad referendum* de una posterior inspección comunitaria.

El desarrollo del sistema de trazabilidad en bovinos también ha sido un avance en la misma dirección, materia en la que la UE ha tendido crecientemente a confiar en los sistemas nacionales de diseño y control, debido a la necesidad de que los sistemas se adecuen a las circunstancias locales de cada país.

Esta síntesis, además de tratar de un tema importante de la agenda sanitaria birregional, demuestra que aún en ausencia de un tratado de libre comercio ha habido avances, tanto en la Argentina como en el Mercosur, en la prevención y control de esta enfermedad así como importantes experiencias, que complementados con servicios sanitarios de mejor calidad, han ido aumentando el campo de reconocimiento de las normas de cada país, lo que abre el camino para acuerdos de equivalencia de los reglamentos técnicos y de reconocimiento mutuo de los sistemas de evaluación de la conformidad.

- Límites Máximos de Residuos (LMR):

Bajo la sigla LMR caben los valores máximos de residuos tanto de plaguicidas como de drogas veterinarias. También existe interés y desarrollo del control de otros elementos químicos o microbiológicos que pueden afectar la seguridad alimentaria, tales como aditivos y coadyuvantes alimentarios, colorantes, contaminantes y criterios microbiológicos.

Al ser el MCS, en particular la Argentina, un importante exportador de productos agropecuarios y alimentos para consumo humano a países desarrollados, se ha visto obligado a adaptar su producción históricamente a la evolución de la normativa de los mercados consumidores. A tal fin, la nivelación con estándares de países o bloques desarrollados como la UE, ha sido un factor positivo para el progreso científico técnico en esta materia. Así, sus regulaciones han tendido a seguir, o al menos a volverse equivalentes, a las de la UE y los

EE.UU. y otras naciones industrializadas, y sus organismos sanitarios han tendido a mantener un diálogo permanente para lograr la aceptación de sus regulaciones y metodologías de trabajo y control.

En la presente década ha sido particularmente importante la adecuación de la producción argentina a los nuevos LMR de plaguicidas establecidos por la UE por el Reglamento (CE) 839/08 para alimentos y piensos, aplicados a cada una de las combinaciones producto - plaguicida, derogando el régimen anterior y haciendo más exigentes los valores con relación a los existentes antes. Asimismo, la UE extendió los LMR a todos sus Estados Miembros. Adicionalmente, la decisión europea cambió el proceso de fijación de los LMR y también se aplican normas específicas a la adición de vitaminas, minerales o sustancias similares, así como a los productos en contacto con los alimentos, como los envases de plástico.

La Argentina ha expuesto reiteradamente en el seno del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC que el nuevo régimen es más restrictivo del comercio que los LMR establecidos por el Codex Alimentarius de la FAO/OMS. Al respecto, la Argentina y aquellos que la hayan acompañado en su queja respecto del referido exceso del límite, deberán efectuar la comparación entre el nuevo límite y el correspondiente al Codex Alimentarius y en caso de que ello ocurra, la UE deberá probar la base científica que lo respalda so pena de colocarse en posición débil respecto de reclamos en el seno multilateral. Sin embargo, la Argentina ha establecido desde entonces regulaciones nuevas que permiten mantener la apertura de los mercados en la UE (Resolución SAGPyA N° 507/2008).

Algo similar ocurrió con los LMR de drogas veterinarias. A tal fin la Argentina ha establecido un equipo profesional responsable del diseño y ejecución del Plan Nacional de Control de Residuos e Higiene en Alimentos (CREHA), una metodología de control de residuos en productos de origen animal para asegurar la sanidad e inocuidad de los alimentos y mantener los mercados de exportación abiertos (Resolución SENASA N° 215/95 y modificatorias). Así el Plan cuenta con la aprobación de los servicios sanitarios de la UE y de EE.UU., entre otros países o bloques.

- Alertas rápidas para reducir riesgos:

La política de seguridad alimentaria de la UE impulsada por la AESA, ha establecido un sistema de alerta rápida. El mismo busca actuar de inmediato sobre cualquier problema de inseguridad alimentaria para así impedir que los consumidores se vean expuestos al riesgo de intoxicación. Su objetivo también permite determinar si los alimentos contienen sustancias prohibidas o cantidades excesivas de sustancias de alto riesgo.

Cuando se detecta una amenaza, se notifica a toda la UE y se interceptan las partidas de riesgo. También pueden retirarse productos que ya se encuentran en los almacenes o en el mercado.

La UE tiene interés en incluir un sistema de este tipo en el Tratado bajo negociación.

- Hormonas en la alimentación animal:

A fines de la década de 1980, la Unión Europea dio un giro abrupto respecto de su autorización de utilizar hormonas promotoras del crecimiento para el ganado vacuno, prohibiendo su uso igual que las importaciones de productos animales en cuya alimentación se hubieran utilizado. Ese fue el comienzo de un largo litigio con los EE.UU. y otros exportadores de carnes bovinas.

Luego de perder un litigio ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, la UE mantuvo su prohibición. Los EE.UU. presentaron un nuevo reclamo y finalmente fueron autorizados para la aplicación de represalias comerciales que significaron derechos compensatorios del 100% sobre el ingreso a EE.UU. de un conjunto de bienes europeos por valor de 116,8 millones de dólares. Mientras ello ocurría, Brasil y Uruguay se unieron a la tesis europea, prohibiendo esa aplicación mientras que la Argentina, renuente a la disciplina europea, convino con las autoridades europeas un programa de trazabilidad aplicado a establecimientos rurales, en los cuales se aseguraría la no aplicación de las referidas hormonas promotoras del crecimiento en la alimentación animal, permitiendo que sus carnes ingresaran a la Comunidad.

La resistencia argentina se fundaba en que el uso de hormonas no humanas (anabólicos), no representa daño para la salud humana, e implican como promotores del crecimiento una reducción del costo de producción de entre el 8% y el 12%. Deficiencias aparentes en el cumplimiento de la trazabilidad, denunciadas por los técnicos europeos, decidieron a la administración sanitaria

Argentina a aceptar la posición europea y establecer la prohibición del uso de anabólicos, que fue presentada como una armonización con la política a nivel del MCS.

Posteriormente, recurriendo al levantamiento de la prohibición de una de las hormonas, la UE presentó nuevamente ante el tribunal de la OMC su pedido de nulidad de la posición de EE.UU., el que fue nuevamente rechazado. En 2009, ante la inminencia de una nueva compensación comercial retaliatoria de parte de EE.UU., la UE propuso y obtuvo de EE.UU. la suspensión de su aplicación mediante la concesión como compensación de una cuota con arancel cero para la importación de carnes producidas por el sistema de alimentación a corral con alimentos balanceados, por una cantidad de 20.000 toneladas durante los dos primeros años y 45.000 toneladas para el tercero, las que deberán ser libres de la aplicación de hormonas. El propósito de la medida es abrir un espacio de tiempo para lograr un acuerdo sobre el delicado tema, que lleva veintidos años de gestión en la organización multilateral sin hallar solución. La cuota es abierta a todas las naciones que cumplan con su reglamento.

La historia de este caso muestra el elevado costo soportado por Argentina: luego de que su posición se impusiera como correcta en el OSD de la OMC, terminó adhiriendo a la posición europea en su producción interna, renunciando así a un sistema de alimentación que representa menores costos y ofrece productos que tienen una amplia aceptación en algunos de los mercados más exigentes del mundo en términos de calidad, como son los de EE.UU. y Asia del Este.

El tema también demuestra el interés de la UE por ampliar su abastecimiento externo de carnes vacunas en concordancia con su nueva condición de región importadora neta, al mismo tiempo que procura resolver el conflicto otorgando concesiones que pueden terminar abriendo el mercado a EE.UU., un proveedor cuya competencia puede afectar a las exportaciones de la Argentina y el Mercosur. Desde el punto de vista de las carnes vacunas argentinas y de la integración regional, se acrecienta así la importancia de lograr una importante cuota bilateral Mercosur - UE y otras concesiones en materia sanitaria que se gestionan en las negociaciones birregionales.

- Importación de subproductos ganaderos:

El Reglamento (CE) 1774 de 2002 establece las normas sobre recolección, transporte, almacenamiento y elaboración de subproductos animales que puedan ofrecer riesgos para la salud humana y animal. Estas normas fueron sancionadas en el contexto de la prevención y transmisión de la EEB y significan una barrera comercial para el comercio de sebos, alimentos para mascotas, alimentos proteicos, pieles y cueros. Más recientemente la UE ha comenzado a introducir cambios que flexibilizan sus medidas.

- Uso del "principio precautorio":

La UE utiliza con cierta frecuencia el principio precautorio del acuerdo MSF con resultados de restricción comercial, tal como ha ocurrido en los casos de hormonas y de la moratoria de OGM. Ello ha dado lugar a críticas y acciones de los socios comerciales, debido a las deficiencias científicas de las medidas y a sus resultados restrictivos del comercio, en particular de carnes vacunas, cerdo, aves y granos.

- Restricciones a la aprobación y utilización de OGM:

La aplicación desde 1998 de una moratoria a la aprobación en la UE de nuevas variedades de cultivos transgénicos, así como la prohibición de importación de los mismos que fueran aprobados en el exterior, significó un duro golpe inicial para el sector más dinámico de la agricultura de alta tecnología en el mundo. Esta política de la UE dio lugar a un litigio comercial ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC impulsado por Argentina, EE.UU. y Canadá, el que resultó favorable a estas naciones. Así, cada una de ellas ha convenido aprobaciones de semillas OGM en la UE, las que requieren de procesos lentos. Las restricciones hasta ahora impactan a los productos de origen vegetal, sin perjuicio de lo cual existe el riesgo de su extensión a las carnes vacunas y de otras especies que utilizan alimentación con productos OGM.

En la misma línea de crítica a la política UE sobre productos OGM, se halla el etiquetado obligatorio de alimentos producidos con utilización de OGM, que se tratará en los temas OTC en la próxima sección.

Se han expuestos hasta aquí los principales temas MSF de la agenda bilateral entre Argentina y el MCS, con la UE. Tal como se ha expresado antes, una

mayor integración comercial y cooperación a través de un Tratado como el que se está negociando, será enriquecida con un acuerdo marco que signifique un progreso sustancial en la administración birregional o bilateral de las medidas MSF y OTC, en particular en lo referido a la aceptación recíproca de las equivalencias de sus normas y el reconocimiento mutuo de sus sistemas de control y evaluación de la conformidad. Asimismo, resulta recomendable dotar al Tratado de un mecanismo institucional específico y claro destinado a tratar y resolver los casos puntuales de agenda que se presenten en el futuro.

4.2 Temas bajo el Acuerdo OTC.

La negociación sobre OTC parecía estar cerrada en 2004, también con las características de un acuerdo marco de tipo general. Sin embargo, cuestiones que ocurrieron en los últimos años indicarían que existe la necesidad de reconsiderar las bases de entonces.

Las medidas bajo el Acuerdo OTC de la OMC son los reglamentos técnicos que se adopten para proteger objetivos legítimos referidos a los productos que participan del comercio, bien sea productos agrícolas o manufacturas. La idea es que los países Miembros de la OMC tienen derecho a aplicar tales reglamentos siempre que no tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional.

Por su parte, se consideran objetivos legítimos, entre otros, los imperativos de la seguridad nacional, la prevención de prácticas que puedan inducir a error y la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente.

Los procesos de integración han tendido históricamente a la armonización o unificación de sus reglamentos técnicos, existiendo además instituciones internacionales sobre normalización que son las que orientan fuertemente el proceso de reglamentos técnicos en la mayor parte de los casos. Sin embargo, existen problemas de aplicación, en particular sobre los métodos de evaluación de la conformidad, que pueden verse muy beneficiados de la firma de acuerdos específicos bajo los TLC del tipo del que se está negociando.

A continuación se enumeran algunos temas en materia OTC sobre los que se han presentado enfoques distintos entre los países que participan de las negociaciones. Cabe señalar que una consulta a funcionarios del punto focal OTC

en Argentina dio como resultado que no existen temas de agenda con la UE en esta materia. Por su parte, al cierre de este informe la CERA ha hecho conocer una encuesta dirigida a sus asociados preguntando las restricciones al comercio de todo tipo para ser aportadas a la negociación Mercosur- UE.

- Etiquetado de alimentos:

Desde 2004 rigen los Reglamentos (CE) N° 1829 y N°1830, ambos de 2003, sobre etiquetado y trazabilidad de OGM y de los productos que los contengan, tanto los destinados a la alimentación humana como para los forrajes.

Ello provocó restricciones al comercio por resultar gravosos, a punto tal que muchos fabricantes y exportadores a la UE, sufrieron reducciones en sus ventas que los llevaron a reformular sus productos, eliminando los OGM. La reglamentación exige indicar si el producto difiere de los tradicionales en su valor nutritivo y otros que puedan tener implicancias para la salud. Las carnes vacunas y los lácteos fueron excluidas de su cumplimiento sin perjuicio de lo cual existe el riesgo de su inclusión.

La Argentina, como gran exportador de productos agrícolas OGM, ha tenido una opinión adversa a estos reglamentos técnicos que se han fundamentado en el derecho a una información veraz para el consumidor. Se considera que al ser los OGM aprobados luego de severos procedimientos científicos, una norma que atiende a prejuicios humanos más que a la información, es objetable y de hecho tiene resultados adversos al comercio, como lo demuestra el hecho de que muchos fabricantes han tratado de evitar el etiquetado como OGM para no sufrir pérdidas de ventas.

Cabe señalar que en Brasil, el principal socio del MCS, existe una norma sobre etiquetado obligatorio también bastante exigente.

Del mismo modo, las normas europeas regulatorias del contenido de granos OGM en partidas de productos no transgénicos, se han vuelto más exigentes y por lo tanto con mayor potencialidad para afectar el comercio o para aumentar los costos de producción.

En otro orden, la Unión Europea (UE) obliga actualmente a etiquetar el origen en el caso del vacuno, frutas, verduras, aceite de oliva, vino, carne de pollo, miel y acuicultura. Además, a partir de 2010 esta condición se impondrá para los productos de la agricultura ecológica. Existen también iniciativas en el

Parlamento Europeo para extender a todos los alimentos el etiquetado de origen, aunque en este aspecto existen problemas para identificar el origen de los insumos en productos transformados con muchos ingredientes.

En una sección anterior se mencionó la presión de los productores de carnes a favor del etiquetado de origen en productos transformados. También se argumenta que la UE se orienta a una agricultura de alta calidad y que en tal sentido es razonable que el consumidor identifique el origen y esté dispuesto a pagar un premio en el precio.

Recientemente la Comisionada de Agricultura se ha referido a la posibilidad de crear etiquetas opcionales para los "productos de montaña" o "tradicionales", etiqueta ésta última que podría sustituir los términos especialidad tradicional garantizada (ETG), Denominación de Origen Protegida (DOP) e Indicación Geográfica Protegida (IGP) ordenados por la UE en la década de los 90 dentro de su política de calidad de productos agroalimentarios. Esta iniciativa pretende simplificar las reglas para las enseñas de calidad, de modo que el consumidor pueda distinguirlos de una manera más fácil.

Si bien la indicación del origen de las carnes bovinas difícilmente sería contraria al interés de Argentina, dado que el país tiene un ganado prestigio de su producción, el tema no deja de ser preocupante cuando se funda en demandas proteccionistas.

- Inconsistencias aduaneras:

Aunque la UE tiene una política comercial común y ha unificado sus normativas sanitarias y de OTC en gran medida, el comercio exterior se administra por conducto de las aduanas nacionales, las que suelen discrepar en los criterios que aplican a ciertos productos, provocando rechazos o bien el direccionamiento de las importaciones hacia las aduanas que resultan más favorables al ingreso de tales mercancías, con los consiguientes aumentos de costos. Los intentos de resolver estos problemas han sido hasta ahora insuficientes y los procedimientos judiciales, incluyendo los de la Corte de Justicia de Luxemburgo de la UE, son lentos, engorrosos y costosos.

Así, ésta puede ser una fuente de OTC a cuya superación podría contribuir un acuerdo bajo el Tratado y su autoridad administradora.

5. Indicaciones Geográficas

Se ha incluido el tema de las indicaciones en este capítulo por razones de practicidad. El mismo trata de un aspecto de los temas de Propiedad Intelectual que se hallan bajo negociación, pero el trabajo no incluye un capítulo dedicado a tales cuestiones.

Al poner en conocimiento el relanzamiento de las negociaciones entre la UE y el Mercosur, suspendidas en 2004, el Presidente de la CE puso de manifiesto las potenciales ventajas que tendría un Tratado para ambas partes. Entre los temas de mayor interés mencionó las Indicaciones Geográficas.

Posteriormente, al darse a conocer las Conclusiones Finales de la 17ª reunión del Comité de Negociaciones Birregionales en Buenos Aires del 26 de junio al 2 de julio de 2010, las partes decidieron la formación de 11 grupos de trabajo, entre los cuales figura uno sobre Derechos de Propiedad Intelectual/Indicaciones Geográficas.

La definición de Indicaciones Geográficas en la OMC, que constituye el marco general de referencia de la negociación birregional, expresa que las indicaciones geográficas son las que identifiquen un producto como originario del territorio de un miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico.

Existe gran interés de parte de la Unión Europea por la obtención de los beneficios que significa el reconocimiento de indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas, como por ejemplo Champagne, Borgoña y Oporto, otros de quesos, como Camembert y Roquefort, y también de especialidades de cerdo, como es el caso del jamón de Parma, que constituyen temas importantes de la negociación. En tales casos el MCS probablemente se vea obligado a prohibir el uso en su propio mercado de tales indicaciones como variedades de productos de producción doméstica.

En cambio no serían motivo de interés comunitario las indicaciones geográficas de carnes vacunas que se han registrado en la UE y son numerosas, pero que no se utilizan en el MCS. Existen, indicaciones geográficas tales como Ternera de Navarra, Carne de Vacuno del País Vasco (Euskal Okela), Carne de Cantabria, Carne de Sierra de Guadarrama, Carne de Vacuno de Salamanca, entre muchas otras. Esta consultoría no encuentra razones comerciales de peso

para una oposición al reconocimiento de las mismas, pues no son utilizadas en el MCS. Sin embargo, los negociadores seguramente que deberán evaluar la consistencia con el marco general del acuerdo en esta materia.

Por otra parte, cabe mencionar que el MCS, como gran exportador de carnes bovinas, podría tener en el futuro interés en el registro de determinadas indicaciones geográficas de productos bovinos zonales o regionales. En tal sentido existen antecedentes del interés en la indicación geográfica Pampa para productos de Argentina, Uruguay y sur del Brasil, o Patagonia para productos del sur de Argentina y Chile, pues constituyen nombres reconocidos internacionalmente.

En síntesis, a juzgar por la realidad actual no parecen existir intereses comerciales o económicos en materia de indicaciones geográficas para carnes bovinas, por lo que su exclusión (o inclusión) de la negociación no ofrecería objeciones. Una reserva hacia el futuro en el acuerdo podría ser favorable al futuro desarrollo de las mismas en el MCS atento a la gran importancia de sus exportaciones.

Capítulo 4: ACCESO A MERCADOS

Los TdeR plantean la cuestión central sobre la cual deberá estudiar la consultoría el marco recomendable de negociación para la Argentina en el proceso a iniciarse en Julio de 2010: *"La negociación de acceso a los mercados estará urgida por la necesidad de las partes de ofrecer mayor liberalización con el objetivo de destrabar las negociaciones que fracasaron en 2004 debido a la insatisfacción recíproca respecto de las ofertas. Se puede estimar entonces que en 2010 cada parte realizará un esfuerzo para flexibilizar sus posiciones a partir de una mayor liberalización comercial"*.

También señalan que la negociación en el sector de ganados y carnes tiene como aspecto principal la alta protección arancelaria y la resistencia de la UE a conceder preferencias que no sean cuotas.

Finalmente, agrega un tercer supuesto para el trabajo que es el mayor potencial exportador de carnes bovinas del MCS que el de la UE, lo que llevaría a contraponer una posición aperturista en el bloque sudamericano frente a la máxima sensibilidad que otorgaría la UE al sector de ganados y carnes.

Es importante señalar en primer lugar cuál es la sensibilidad que tiene el capítulo agrícola desde la perspectiva negociadora de la Argentina, pues no es posible circunscribir la posición en las negociaciones a una cuestión de intercambio de concesiones bilaterales solamente en materia de carnes bovinas o de otras partidas agrícolas.

El desacuerdo del MCS con las cuotas ofrecidas por la UE fue una de las causas, no la única, de la paralización de las negociaciones en setiembre de 2004. Esta cuestión es importante para el MCS, pero particularmente importante para la Argentina, pues el país exporta casi exclusivamente productos agrícolas y ganaderos a la UE. Para tener una idea de ello basta comparar la estructura de las exportaciones de Argentina y Brasil (ver Cuadro 13).

Se observa que en el caso de Argentina los productos agrícolas representan el 75,5% de las exportaciones considerando los tres sectores del cuadro mencionado, o sea "Alimentos y animales vivos", "Aceites vegetales y animales" y "Bebidas y tabaco". En el caso de Brasil por el contrario, los mismos

representan solamente el 26,6%. O sea que Argentina es mucho más sensible que Brasil frente a la apertura comercial en materia agrícola⁵⁰.

Cuadro 13

Importancia del comercio agrícola de la UE. Importaciones desde Argentina, Brasil y Total Mundo (exc. UE)

Sectores	Argentina		Brasil		UE	
	Mill Euros	%	Mill Euros	%	Mill Euros	%
TOTAL	10.534,00	100,0	35.554,00	100,0	1.552.373	100,00
Alimentos y animales vivos	6.996,66	66,4	8.474,00	23,8	72.597	4,70
Aceites vegetales y animales	762,00	7,2	491,00	1,4	7.938	0,51
Bebidas y tabaco	196,00	1,9	484,00	1,4	6.299	0,41

Fuente: Dirección General de Agricultura – CE

Desde la perspectiva Argentina entonces, la negociación agrícola aparece como estratégica, pues al ser mercantilista el proceso negociador, en el sentido de que se intercambian concesiones con perspectivas “importadoras” por concesiones con perspectivas “exportadoras”, el país visualiza que una oferta en materia de productos manufacturados, que componen buena parte de sus importaciones actuales desde la UE, a pesar de tener aranceles relativamente elevados en el MCS, no se justifica si no es a cambio de una oferta generosa en materia agrícola. Al no computarse debidamente las ganancias que produce un TLC en términos de especialización productiva, certeza en las reglas, corrientes de inversión y comercio de servicios, el proceso negociador mercantilista en materia de bienes resulta dominante en las percepciones.

Por su parte, los tres segmentos agropecuarios del cuadro solamente representan para la UE el 5,6% de sus importaciones totales. A pesar de ello, la misma plantea con mucha dureza la negociación sobre carnes bovinas debido a los elevados precios que sostiene internamente la PAC a través de los instrumentos que fueron analizados antes.

Luego de esta observación inicial, se anticipará la estructura de este capítulo. Se comienza con la selección de las partidas que conforman lo que se ha dado en llamar “productos cárnicos bovinos”, para luego presentar sucesivamente las

⁵⁰ Si bien no fueron analizados los casos de Uruguay y Paraguay, se estima que son parecidos al de Argentina, posiblemente con mayor concentración aún en productos agropecuarios.

caracterizaciones de la oferta UE de 2004, los derechos de importación vigentes para tales productos en la UE, el análisis de las cuotas de carnes bovinas en el comercio entre el MCS y la UE y las concesiones efectuadas por la UE en sus TLC con diferentes países.

1. Selección de los productos cárnicos bovinos a negociar

En el Anexo 6 se presentan las ofertas intercambiadas en Brasilia en Setiembre de 2004 entre el MCS y la UE, correspondientes a las posiciones referidas a la agricultura, que incluye productos vegetales y animales (inclusive procesados), los que abarcan los Capítulos 1 a 24 de los respectivos nomencladores⁵¹.

La Oferta MCS incluye 1044 posiciones a 8 dígitos, según el Nomenclador Común del Mercosur (versión en Español). La Oferta UE incluye 2510 posiciones a 8 dígitos, según el Nomenclador TARIC (versión en Inglés) de la UE.

El criterio seguido para la selección de productos para los fines de este trabajo, fue analizar los Capítulos 1 (Animales Vivos y Productos del Reino Animal), 2 (Carne y Despojos Comestibles), 4 (Leche y Productos Lácteos), 5 (Los demás Productos de Origen Animal), 15 (Grasas y Aceites Animales o Vegetales) y 16 (Preparaciones de Carne).

La Oferta MCS abarca en estos seis capítulos 276 partidas a 8 dígitos y la Oferta UE 613 partidas a 8 dígitos. La diferencia se debe al mayor detalle del TARIC en los dos últimos dígitos. Por ejemplo, las ofertas para el detalle de la partida 0206, en la parte de Despojos Comestibles de la Especie Bovina, abarca las siguientes partidas en cada caso:

Oferta MCS:

02061000	- De la especie bovina, frescos o refrigerados
02062100	-- Lenguas/ De la especie bovina, congelados
02062200	-- Hígados/ De la especie bovina, congelados
02062910	Colas (rabos)
02062990	Los demás

Oferta UE

02061010	fresh or chilled edible bovine offal for manufacture of pharmaceutical products
02061091	fresh or chilled edible bovine livers (excl. for manufacture of pharmaceutical products)

⁵¹ Estas listas fueron solicitadas al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina.

02061095	fresh or chilled edible bovine thick and thin skirt (excl. for manufacture of pharmaceutical products)
02061099	fresh or chilled edible bovine offal (excl. for manufacture of pharmaceutical products, livers and thick skirt)
02062100	frozen edible bovine tongues
02062200	frozen edible bovine livers
02062910	frozen edible bovine offal for manufacture of pharmaceutical products (excl. tongues and livers)
02062991	frozen edible bovine thick and thin skirt (excl. for manufacture of pharmaceutical products)
02062999	frozen edible bovine offal (excl. for manufacture of pharmaceutical products, tongues, livers and thick skirt)

Los productos cárnicos bovinos pueden distinguirse en los Anexos 5 y 4 por el color azul de las letras.

El resultado de la selección, con ordenamiento por listas, se presenta en el Anexo 4, donde se presentan exclusivamente los productos cárnicos bovinos seleccionados. Se observa que la Oferta UE está integrada por 68 partidas a 8 dígitos. De ellas, 15 corresponden al Cap.1, 25 al Cap.2, 2 al Cap.5, 4 al Cap.15 y 22 al Cap.16. Ellas están divididas en las siguientes Listas:

Lista	Nº Partidas
Tariff Quota Rate (TQR)	11
Lista E (Sin oferta)	23
Lista D (9% + 10 años)	12
Lista C (12,5% + 7 años)	6
Lista B (20% + 4 años)	0
Lista A (Inmediata)	16
Total	68

Por su parte, la Oferta MCS para productos cárnicos bovinos está integrada por 33 partidas a 8 dígitos, con la siguiente distribución por capítulos: el Cap.1 con 5 partidas, el Cap.2 con 16 partidas, el Cap.5 con 2 partidas, el Cap.15 con 5 partidas y el Cap.16 con 5 partidas. Por su parte, las partidas seleccionadas se distribuyen en las siguientes Listas:

Lista	Nº Partidas	Observaciones
Lista E (0% + 0% + 9 años)	0	
Lista D (0% + 10 años)	3	
Lista C (11% + 8 años)	14	
Lista B (50% + 2 años)	2	1 condicionada BxA
Lista A (Inmediata 100%)	14	5 condicionadas (4 a 0x0 BxA)
Total	33	

2. Los derechos de importación de la UE

El Anexo 6 presenta el detalle de los aranceles de importación de la UE para las 68 partidas seleccionadas.

De ellas 15 partidas tienen arancel cero. Las demás partidas tienen mayoritariamente un arancel compuesto integrado con un derecho ad valorem más un derecho específico, aunque algunas tienen solamente un derecho ad valorem. Los derechos específicos abarcan a 34 partidas, de las cuales 5 tienen solamente derechos específicos y las 29 partidas restantes aranceles compuestos. Por su parte, 19 partidas tienen solamente derechos ad valorem.

3. Las concesiones de la UE en otros TLC

La UE ha negociado y tiene en vigencia acuerdos de libre comercio con un número extenso de países, entre ellos Israel, Suiza, Chile, México y días antes de redactar este informe con Colombia, Perú y los países de Centroamérica. Bajo la Declaración de Barcelona de 1995, se han negociado acuerdos bilaterales con países de la región Mediterránea, en particular con Argelia, Marruecos, Egipto, Turquía, Jordania y Túnez. Esta lista no agota los países con los que existen acuerdos vigentes, y tampoco se mencionan los TLC que se hallan en curso de negociación, de las cuales la negociación UE - MCS es la más importante.

Los TdeR piden a esta consultoría que se tengan en cuenta los trabajos realizados dentro del marco del convenio BID FOMIN, en particular el estudio realizado por Valentina Delich de FLACSO que se titula "Análisis de los acuerdos preferenciales firmados por Egipto, Jordania, Marruecos, Turquía y la UE en productos agrícolas seleccionados", pues los mismos constituyen escenarios de interés para verificar las áreas comerciales en las cuales la Unión Europea otorgó concesiones en productos agrícolas en general, y en productos cárnicos bovinos en particular, los que constituyen el objeto del presente trabajo.

Para cumplir con esta sección hemos realizado una revisión, no profunda pero bastante amplia de los tratados vigentes. Una breve síntesis se incluye en

el Anexo A⁵². Para cada TLC se mencionan, los principales rubros en los que la UE otorga concesiones comerciales sobre agricultura, destacando particularmente aquellas referidas a ganados, carnes y productos derivados o subproductos. Los comentarios que se efectúan no son exhaustivos sino que sintetizan las concesiones otorgadas en materia agrícola, con detalle en productos cárnicos bovinos. Se ha seguido ese enfoque pues el interés estuvo puesto en responder el interrogante de las enseñanzas que dejan los TLC ya firmados por la UE para las negociaciones con el MCS⁵³.

También se advierte que no se incluyen en la revisión las concesiones otorgadas por la contraparte de la UE en cada TLC. Sin embargo, se ha observado en varios acuerdos un fuerte proteccionismo agrícola en las concesiones de la contraparte europea, lo que de por sí constituiría una diferencia importante con el MCS.

La conclusión más importante de este análisis es que la UE ha sido reticente, aún en los casos de acuerdos con países que no son exportadores significativos de carnes bovinas, en las concesiones sobre productos cárnicos bovinos. En ningún caso se negociaron reducciones de derechos de importación de las principales partidas de carnes bovinas. Se han otorgado algunas cuotas limitadas en los casos de Suiza, México, Chile, Colombia y Centroamérica, todos ellos países con poca capacidad exportadora.

El criterio seguido es coincidente con el enfoque seguido en la reforma de la PAC para el sector de carnes bovinas, así como en las negociaciones de la OMC. O sea que al tratarse de "productos sensibles", el enfoque es reservar, con limitaciones, las reducciones arancelarias a la negociación multilateral, concediendo cuotas preferenciales en las negociaciones bajo el artículo XXIV del GATT y bajo la Cláusula de Habilitación.

Por lo tanto, la revisión de los TLC firmados confirma que la UE aplicó en las negociaciones con el MCS la misma fórmula negociadora que en los casos de países con escasa potencialidad exportadora. La enorme diferencia se encuentra en que el MCS es el principal proveedor de carnes de la UE y que también constituye el principal exportador mundial de carnes bovinas, por lo que su

⁵² En este mismo documento de MS Word.

⁵³ Por ejemplo, la ausencia de concesiones en los TLC con los países Mediterráneos no tiene relevancia pues se trata de países importadores de carnes bovinas. Siendo productores de ovinos y caprinos, han obtenido concesiones en esas carnes.

situación debería estar a mitad de camino en esta materia entre una negociación multilateral y un TLC. Este punto debiera ser insoslayable para la UE.

Una observación final es que países como Chile y México, que tienen altos estándares sanitarios en materia de fiebre aftosa y EEB, pueden aprovechar las cuotas y concesiones tarifarias en una medida amplia, incluyendo productos que se despachan por partidas que no pueden ser utilizadas por los países del MCS, por ejemplo las carnes con huesos.

4. Cuotas de importación de carnes bovinas

El sistema de protección de la agricultura de la Unión Europea se funda, como fuera señalado, en elevadas tarifas de importación contenidas en aranceles ad valorem y específicos y en cuotas tarifarias que han sido negociadas a lo largo del tiempo. En total, para diversos productos, la UE ha acumulado 90 cuotas tarifarias, un buen número de las cuales pertenecen a las carnes bovinas, uno de los segmentos más protegidos del sector agropecuario europeo. Por lo tanto, el comercio bajo cuotas es una cuestión fundamental del comercio de la UE.

La expansión del número y dimensión de las cuotas no ha sido casual, sino que fueron el resultado de una política de protección al sector que considera más controlable el comercio bajo cuotas que una arancelización pura. Así, las cuotas de importación de carnes vacunas han proliferado por negociaciones en las Ruedas del GATT, por la incorporación de nuevos miembros a la UE, por acuerdos derivados de renegociaciones de concesiones y finalmente por los nuevos TLC que está firmando la UE con terceros países o regiones.

Hasta la fecha las negociaciones entre el MCS y la UE en materia de carnes bovinas se han basado principalmente en cuotas, pues la UE manifestó no hallarse en condiciones de negociar derechos de importación. Ello se debe a los resultados y evaluaciones de la reforma de la PAC que fuera desarrollado en el Capítulo 2, de donde surge que en las negociaciones multilaterales la UE considerará a las carnes bovinas como "productos sensibles", lo que habilitará reducciones limitadas de tarifas y la creación de nuevas cuotas como compensación. Las restricciones planteadas por la UE fueron entonces aceptadas por el MCS, sujetas al resultado de la negociación sobre cuotas.

En esta sección se presentará en primer lugar una síntesis conceptual sobre los efectos de las cuotas en el comercio de carnes; luego se expondrá el relevamiento de las cuotas existentes en materia de carnes bovinas en la UE; en tercer lugar se analizará la propuesta de 2004 en materia de cuotas. Se dejará para el capítulo final del trabajo la propuesta de negociación en materia de cuotas, junto con la propuesta relativa a las listas no basadas en cuotas.

4.1 Efectos de las cuotas en el comercio

Es importante destacar que el comercio internacional actual de carnes bovinas es diversificado en cuanto a variedad de productos. Por lo tanto, no puede considerarse a la carne bovina como un *commodity* sino como un conjunto de productos diferenciados. Con relación a ello, la política comercial de la UE afecta fuertemente la estructura del comercio de productos cárnicos bovinos al tener reglas de juego para la importación que difieren fuertemente entre partidas de importación.

La estructura de las tarifas de la UE es compleja en términos de una gran dispersión entre partidas; si bien los derechos ad valorem no son elevados, existen derechos específicos variables entre productos, de tal modo que los derechos ad valorem equivalentes varían según el producto entre 0% y 140% (Ramos, Bureau y Salvatici – 2007). En consecuencia, tales diferencias por sí mismas afectan la estructura de precios relativos entre productos de distintas partidas a 8 dígitos, alentando la importación de productos con tarifas bajas y desalentando los de tarifas altas.

Asimismo, los derechos específicos también producen un efecto sustancial de desvío hacia la calidad dentro de cada posición a 8 dígitos, pues al ser un costo fijo de importación, encarece los productos de bajas calidades y precios con relación a los productos de altas calidades y precios.

Así entonces, la estructura de tarifas de importación, combinada con la variedad de cuotas y condiciones referidas a los productos para la exportación a la UE, impacta fuertemente en la composición del comercio de carnes bovinas, así como también producen efectos en la producción europea y en la de los países exportadores.

Para precisar con mayor detalle el efecto de las cuotas en la composición del comercio, debe destacarse que las transacciones bajo cuotas tienen una

importancia grande en los incentivos al desvío hacia la calidad. La mayoría de las cuotas de la UE son contingentes arancelarios con 20% de tarifa ad valorem. Como las tarifas de importación extra cuotas son sustancialmente más elevadas, los beneficiarios de las cuotas obtienen una renta equivalente a la diferencia entre el precio de importación intra cuotas y extra cuotas. Al abarcar cada cuota distintos tipos de cortes y calidades de producto, los beneficiarios tienen incentivos para vender productos de alta calidad y precio para así reducir la incidencia de los derechos específicos.

El conjunto de factores expuestos produce en la composición del comercio de carnes bovinas de la UE un efecto que fuera observado por los economistas en el siglo XIX bajo la denominación "shipping the good apples out" (exportando las mejores manzanas). Entonces se había observado que cuando un producto presenta una variedad de calidades, las calidades altas se vendían en mercados alejados y las calidades bajas en mercados cercanos, pues de ese modo se minimizaba la incidencia del flete (costo fijo), que entonces era una parte muy importante del precio en destino. El mismo efecto es actualmente conocido en teoría económica como "Alchian - Allen effect" (Ramos, Bureau y Salvatici - 2007 y Hummels y Skiba -2002) y abarca a otros costos fijos en el comercio internacional además de los fletes, como es el caso de los derechos específicos y la restricción de volúmenes.

Además de la variabilidad de productos y calidades dentro de cada partida tarifaria, algunas cuotas, como por ejemplo la tradicional HBQ-Hilton y la nueva HBQ-Grainfed, tienen reglamentos que exigen una calidad superior, lo que fortalece aún más la tendencia a exportar productos de alta calidad y precio. Así por ejemplo, las exportaciones argentinas bajo cuota Hilton han privilegiado la venta de solamente tres cortes, conjunto que se denomina Rump and Loin (bife angosto, lomito y corazón de cuadril). Ese conjunto tiene los precios más elevados, por lo que dado un volumen fijo a exportar, permiten maximizar la facturación y la renta, al tiempo que minimiza el derecho *ad valorem* equivalente⁵⁴.

El efecto Alchian - Allen afecta la asignación de recursos en el sector ganadero. Por ejemplo, la Argentina ha tendido a especializarse en la producción de novillos pesados para exportación a la UE y ello ha sido en desmedro de otros

⁵⁴ Solamente en los años en que la producción es escasa se envían otros cortes de menor precio. La cuota Hilton admite dentro de la misma un total de 8 cortes, en su mayoría del cuarto trasero.

tipos de animales o cultivos. Para tener una idea de este efecto, se estima que considerando que el Rump and Loin representa solamente 16 kg por animal faenado, para cubrir las 29000 toneladas actuales de cuota es necesario una faena de 1,8 millones de animales pesados, o sea aproximadamente el 15% del número total de animales producidos normalmente para faena en el país. Como la cuota Hilton incluye básicamente carne de animales criados a pasto, la misma ha promovido el desplazamiento de la ganadería de cría, y aún la agricultura, de ciertas tierras o regiones.

Este tipo de distorsión productiva producido por el comercio bajo cuotas no es menor para la Argentina que durante los últimos 15 años ha visto reducida su frontera de pastos por la expansión agrícola. Así por ejemplo, un reglamento de cuota como el de la HBQ – Hilton, resulta muy probablemente contrario a la nueva estructura de ventajas comparativas en el MCS, pues la Argentina estaría mejor posicionada comparativamente a sus demás socios para la exportación de carnes de animales alimentados a granos y balanceados que a pasturas.

En consecuencia, un aumento de cuotas que incluya este tipo de incentivos puede llegar a crear problemas a la producción de los países exportadores, en particular la Argentina, así como también pueden tener efectos en la ganadería de la UE.

4.2 Las cuotas para carnes bovinas existentes en la UE

En esta sección se presenta el Cuadro 14 con el detalle de las cuotas vigentes y se realiza una breve descripción de cada una de ellas.

Cuota de carnes bovinas de alta calidad (HQB Hilton)

Surgió como resultado de la Rueda Tokio del GATT en la que EE.UU., Argentina, Australia, Uruguay y Nueva Zelanda obtuvieron cuotas que luego se fueron expandiendo en cantidades y extendiendo a otras naciones. Canadá logró su incorporación a la cuota de EE.UU. que entonces comparten y Brasil obtuvo participación a raíz de un panel por renegociación de oleaginosas en la OMC.

Sucesivas ampliaciones de la UE por incorporación de nuevos Estados Miembros, dieron lugar a ampliaciones de cuotas, la última de las cuales con motivo del ingreso de Rumania y Bulgaria. Para todos los países la tarifa de importación de la cuota es 20%.

La Argentina ha sido tradicionalmente un buen proveedor de cuota Hilton a la UE. Según datos de la ONCCA, fue el país que mejor cumplimiento ha tenido junto con el Uruguay⁵⁵ dentro de los países del MCS en el año de julio/2008 a junio/2009, al mismo tiempo que durante toda la década ha tenido altos coeficientes de cumplimiento. Sin embargo, el año 2009/2010 ha sido una excepción, pues el país ha incumplido con una proporción importante de la misma.

A continuación se detallan las cuotas bajo HQB Hilton por países:

Argentina: 29000 Tn. de cortes deshuesados seleccionados de carne vacuna obtenida de novillos, novillitos o vaquillonas que han sido alimentados exclusivamente a pasturas desde su destete. Las reses de novillos serán clasificadas como "JJ", "J", "U" o "U2", las reses de novillitos y vaquillonas como "AA", "A" o "B", según la clasificación oficial de la carne vacuna establecida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de Argentina. El simple hecho de encontrar algunos residuos de granos de cereales en el aparato digestivo del animal elegible no se considerará incumplimiento de la definición siempre que el animal provenga de un establecimiento que trabaje con pasturas y donde no se practique ningún tipo de confinamiento o encierro de los animales en establos con fines de alimentación ni se utilice alimento balanceado y/o concentrado de origen comercial o industrial como suplemento alimenticio. La distribución está a cargo de la administración argentina. El peso de los animales no debe superar los 460 kilos y la edad deberá estar comprendida entre 22 y 24 meses⁵⁶. La Argentina está a punto de recibir una cuota adicional de 200 toneladas de carne de búfalo.

Como se verá en los demás países que reciben cuota HQB Hilton, el reglamento del producto difiere en cada caso.

TARIC 0201 30 00 y 0206 10 95

Uruguay: 6300 toneladas de cortes enfriados y congelados deshuesados de alta calidad, distribuidos por la autoridad uruguaya. La carne deberá provenir de animales criados y engordados a pasto, que no excedan los 460 kilos.

⁵⁵ Por el contrario Brasil y Paraguay solamente cumplieron con una cuarta parte de su cuota.

⁵⁶ En ocasiones en que la cuota Bilan resulte cero o cantidades exiguas, la UE reconocerá toneladas adicionales de cuota Hilton a las naciones beneficiarias, en cantidades correspondientes a su cuota. Se dio el caso a principio de la década del noventa cuando ante la inexistencia de asignación de la cuota bilan, el país recibió un adicional de 4.625 Tn. Desde entonces, no se ha vuelto a repetir la situación

Cuadro 14

Detalle de cuotas de la UE para ganado y carnes bovinas

Partidas TARIC	Cuota & Producto	Cuota en Tn o cabezas	Arancel intra cuota
Cuotas bajo acuerdos OMC			
Ver en texto por país	HQB (Hilton): Cortes seleccionados congelados O enfriados de carne vacuna de calidad superior Definición y partidas según país beneficiario.	66250 ton.	20%
0202 10 00 a 0202 30 90, y 0206 29 91	GATT: Cortes congelados	53000 ton.	20%
0202 20 30 0202 30 10 0202 30 50 0202 30 90 0206 29 91	BILAN: Carne congelada para manufactura - Sección A - Sección B	54703 ton. 43000 ton. 11703 ton.	20% 20%+1554 €/ tn. 20%+ 2138, €/ tn.
0201, 0202 0206 10 95 0206 29 91.	HQB (grainfed): Carne enfriada o congelada de alta calidad	20000 ton ⁵⁷ .	0%
0202 30 90	Australia: Carne de búfalo	2250 ton.	20%
0206 29 91	Cuota entraña	1500ton ⁵⁸ .	4%
0102 90 05, 0102 90 29, 0102 90 49, 0102 90 59, 0102 90 69	Animales vivos, vacas y vaquillonas, de especies de montaña. Simmental y Pinzgau.	710 cabezas	6%
0102 90 05, 0102 90 29, 0102 90 49, 0102 90 59, 0102 90 69, 0102 90 79	Animales vivos, toros, vacas y vaquillonas de pedigree, de especies de montaña, Simmental, Schwyz y Fribourg	711 cabezas	4%
0102 90 05, 0102 90 29, 0102 90 49	Animales jóvenes bovinos vivos	24070 cabezas	16 + 582 €/ tn.
Cuotas Preferenciales			
Varias partida TARIC 0102, 0201, 0202, 0206, 0210 y 1602	Cuota países del ACP (Asia, Caribe, Pacífico)	52100 ton.	0%
	Carnes desecadas (Suiza):	1200 ton.	0%
	Ex - Yugoslavia:	22525 ton.	
	TLC UE – CA:	9500 ton.	0%
	TLC UE - Colombia	5600 ton.	0%
0201.20 0201.3000 0202.20 0202.30	TLC UE-Chile: Carne enfriada o congelada	1450 ton.2008 1550 ton.2009 1650 ton.2010	0%
	Estados bálticos	3875 ton.	
	Total toneladas	294153 ton.	
	Total cabezas animales vivos	25491 cabezas	

Fuente: Elaboración propia en base DGA – CE y EUR-LEX

⁵⁷ Durante tres años. El cuarto año se eleva a 45000 toneladas y luego se renegocian las cantidades.

⁵⁸ De ellas 700 toneladas se reservan para Argentina.

TARIC 0201 30 00 y 0206 10 95

Paraguay: 1000 toneladas de cortes deshuesados de alta calidad, enfriados o congelados. Incluye fillet (lomito), striploin y/o cube roll (lomo), rump (rabadilla), topside (carnaza negra), obtenidos de animales cruce con menos de 50% de sangre cebú y alimentados exclusivamente con pasturas. Peso no mayor a 260 kilos.

TARIC 0201 30 00 y 0202 30 90

Australia: 7150 toneladas de cortes de alta calidad frescos, enfriados y congelados distribuidos por la autoridad australiana, provenientes de animales cuya dentición no supere los cuatro incisivos permanentes y cuyas reses no excedan de 720 libras.

TARIC 0201 20 90, 0201 30 00, 0202 20 90, 0202 30 10, 0202 30 50, 0202 30 90, 0206 10 95 y 0206 29 91.

Nueva Zelanda: 1300 toneladas de cortes de alta calidad, enfriados y congelados, distribuidas por la autoridad de este país. Los animales serán criados y alimentados a pasto y su dentición no superará más de cuatro incisivos permanentes y cuyas reses no superen los 320 kilos.

TARIC 0201 20 90, 0201 30 00, 0202 20 90, 0202 30 10, 0202 30 50, 0202 30 90, 0206 10 95 y 0206 29 91.

Brasil: 10000 toneladas de cortes de alta calidad, que provengan de novillos o vaquillonas de una edad comprendida entre 22 y 24 meses y cuya dentición vaya de la caída temporaria de los dientes a un máximo de cuatro incisivos permanentes. Los animales serán criados y engordados a pastos. Los cortes deberán provenir de reses clasificadas B o R y grado de gordura 2 o 3 de la normativa brasileña.

TARIC 0201 30 00 y 0206 10 95

EE.UU/Canadá: 11500 toneladas de cortes provenientes de animales que no excedan de 30 meses de edad, criados al menos 100 días con una alimentación balanceada de concentración energética que contenga no menos de 70% de granos de una cantidad total mínima consumida de 20 libras por día. La carne deberá responder a la tipificación "choice" o "prime". Las carnes tipificadas A2, A3, y A4 de acuerdo con las normas del Ministerio de Agricultura de Canadá, corresponden a esa definición.

TARIC 0201 10 00 a 0201 30 00, 0202 10 00 a 0202 30 90, 0206 10 95 y 0206 29 91.

Cuota multilateral de cortes congelados (GATT)

Es una importante cuota de 53000 toneladas *erga omnes* que comprende cortes congelados con derecho de importación del 20%. La distribución de la cuota está a cargo de la autoridad europea. Fue la primera cuota de carnes asignada con motivo de la Rueda Dillon, luego ampliada con motivo de la Rueda Kennedy y continuada en la Rueda Uruguay.

TARIC 0202 10 00 a 0202 30 90, y 0206 29 91.

Cuota multilateral de carnes para manufactura (Cuota BILAN)

Esta cuota incluye carne tipo manufactura, de calidad inferior a las anteriores y asciende actualmente a 63703 toneladas. Es también una cuota *erga omnes* con distribución a cargo de la autoridad europea. La cuota se divide en dos secciones A y B según sus calidades y destinos industriales. La denominada A tributa un arancel de 20% y la B uno de 20% más 1554,30 €/tn o 2138,4 €/tn según las partidas.

TARIC 0202 20 30, 0202 30 10, 0202 30 50, 0202 30 90 y 0206 29 91.

Cuota Acuerdo UE – EEUU (HQB - Grainfed)

Como derivación de un acuerdo relacionado con el prolongado conflicto entre los EE.UU. y la UE por la prohibición en esta última de la importación de carnes de animales alimentados con forrajes suplementados con promotores del crecimiento (hormonas no humanas), se acordó en 2009 crear una cuota para carnes de calidad superior, por una cantidad inicial de 20000 toneladas durante los primeros tres años y 45000 toneladas el cuarto año, cuando se negociarían las cantidades futuras.

Esta cuota abarca cortes seleccionados de carnes libres de hormonas y provenientes de animales alimentados con concentrados en tipos y proporciones establecidas (grainfed). Las importaciones están libres del pago de derechos de importación (tarifa cero) y tienen acceso a la misma todos los miembros de la OMC (*erga omnes*) en tanto cumplan con los requisitos técnicos de su reglamentación (Reglamento CE 620/2009). La distribución está a cargo de la UE. Australia fue habilitada en enero de 2010 para participar de la cuota. La

Argentina está trabajando en igual sentido mediante acciones de cooperación público - privada.

TARIC 0201, 0202, 0206 10 95 y 0206 29 91.

Cuota de Entraña

Se trata de una cuota de 1500 toneladas de entraña fina, el corte correspondiente al diafragma de los vacunos, de los cuales 700 toneladas están reservadas para la Argentina (distribuida por las autoridades argentinas), mientras que las 800 toneladas restantes las distribuye la UE, erga omnes. Tiene un arancel de importación del 4%. La utilización de esta cuota ha sido en general reducida.

TARIC 0206 29 91.

Cuota bilateral TLC UE - CHILE

El Tratado de Libre Comercio entre la UE y Chile incluye una cuota 1000 toneladas/año de carne vacuna, que ingresa con arancel cero y crece a razón de 100 toneladas anuales. La misma ascendió a 1450 (2008); 1550 (2009); y 1650 (2010). Atento a que la Comisión Administradora del Acuerdo podrá negociar cambios, Chile está solicitando su aumento a 5000 toneladas.

TARIC 0201.20, 0201.3000, 0202.20 y 0202.30.

Cuota TLC UE - CA

En el TLC firmado en mayo de 2010 entre la UE y CA fue otorgada una cuota de 9.500 toneladas. Los productores de carne de Centroamérica distribuyeron la misma en partes iguales. Esta cuota está libre de derechos de importación (tarifa cero).

La Federación Centroamericana del Sector Cárnico Bovino, reunida en Guatemala, acordó que cada país tendrá una cuota de 1.583 toneladas al año.

TARIC: No disponible a la fecha.

Cuota de las naciones ACP (Acuerdo de Cotonú)

Se trata de una importante cuota de 52100 toneladas con una utilización limitada. Está distribuida entre países principalmente del sur de Africa, los que tienen dificultades para cumplimentar con las nuevas normas europeas (salvo Namibia y Botswana) y han tendido a reorientar sus exportaciones al creciente

mercado africano. Para cada una de las partidas elegibles, el derecho ad valorem se reduce en el 100% y el derecho específico en el 92%. La distribución desglosada por país, expresada en carne deshuesada, es la siguiente según el Reglamento (CE) 2247/2003: Botswana 18916 toneladas, Kenya 142 toneladas, Madagascar 7579 toneladas, Suazilandia 3363 toneladas, Zimbawe 9100 toneladas y Namibia 13000 toneladas.

TARIC: Varias partidas de TARIC 0102, 0201, 0202, 0206, 0210 y 1602.

Otras cuotas

En el cuadro se detallan otras cuotas preferenciales resultado de acuerdos bilaterales o TLC negociados por la UE con terceros países. Algunas de ellas aún no se hallan operativas, como las incluidas en los TLC UE-CA y TLC UE-Colombia recientemente firmados.

5. La negociación sobre cuotas en la oferta de la UE de 2004.

Las negociaciones entre el MCS y la UE (hasta 2004) en materia de productos cárnicos bovinos, estuvo centrada en gran medida en la cuantificación de cuotas y sus condiciones. Aunque la oferta de la UE incluye también concesiones en materia de derechos de importación, en particular las listas A a D, es en las partidas donde se negocian cuotas donde se concentra la mayor parte del comercio.

Durante el proceso negociador que fracasó entre setiembre y octubre de 2004, las cantidades ofrecidas y demandadas, así como las condiciones, fueron variando en sucesivas rondas negociadoras. El MCS solicitó 315.000 toneladas y la UE ofreció 60.000; en una instancia de la negociación la UE llegó a plantear informalmente la posibilidad de elevar esta cifra a 115.000 toneladas, pero en la reunión de ruptura de la negociación se volvió virtualmente al nivel de 60.000 toneladas.

La oferta final mejorada de la UE, que fue rechazada por el MCS, es del 28 de setiembre de 2004 y fue la siguiente en materia de cuota para productos cárnicos bovinos:

- Se ofreció una cuota de 100000 toneladas segmentada en dos tramos, uno de 60000 toneladas y otro de 40000 toneladas.

- La tarifa intracuota ofrecida fue del 10%, la que se aplicaría a partir de la entrada en vigencia del Tratado.
- Las cuotas serían administradas por la CE.
- La modalidad de bolsillo único (single pocket) fue una parte integral de la oferta de cuotas de la UE. Así, el primer tramo de 60000 toneladas se implementaría en 10 años, mediante cuotas anuales iguales de 6000 toneladas que comenzarían con la puesta en vigencia del Tratado.
- El segundo tramo de 40000 toneladas se otorgaría al MCS en relación inversa al aumento de cuotas multilaterales que la UE se viera obligada a otorgar bajo un acuerdo en la Rueda Doha. Por cada 1% de aumento en su cuota multilateral, este segundo tramo se reduciría en 5%. O sea que un aumento de 20% (o más) de su cuota multilateral, llevaría a cero el segundo tramo.
- La implementación del segundo tramo comenzaría con la entrada en vigencia del acuerdo de la Rueda Doha y no se extendería más allá de la implementación total del primer tramo. Si la Rueda se extendiera más allá de 2007, las partes se reunirían en 2008 para acordar la implementación del segundo tramo desde 2008.

En términos prácticos, era muy poco probable que el MCS hubiera obtenido concesiones bajo el llamado segundo tramo.

La integración entre estas dos negociaciones (Doha y TLC UE – MCS) a través de la condicionalidad de bolsillo único (*single pocket*), tenía por objeto evitar que se duplicaran los otorgamientos de cuotas por medio de procesos de negociación paralelos y que de ese modo se superaran los niveles de comercio implícitos en la reforma de la PAC, que custodiaban el futuro del sector productor de carnes bovinas europeo.

Al representar el MCS aproximadamente el 80% de las importaciones cárnicas de la UE es inevitable que el proceso negociador, desde la perspectiva europea, tenga los ojos puestos en ambas negociaciones, pues el objetivo de la UE, como se viera en el capítulo de análisis de la PAC, no es avanzar a un proceso de libre comercio agrícola total en el mediano plazo, sino más bien asegurar los niveles de apertura que ya han sido aceptados bajo la economía política europea. O sea gradualismo. Y ese gradualismo no soporta una liberalización agrícola plena con el MCS pues, atento a su enorme importancia como proveedor de carnes y al hecho de que su oferta se concentra en el

circuito comercial que no acepta carnes de países con vacunación contra la fiebre aftosa, sería casi equivalente a una apertura total multilateral que podría producir problemas económicos serios al sector productivo de la UE.

Así, hubo desencuentros en cuanto a cantidades de la cuota, cronograma de implementación (en una instancia la UE propuso en 10 años y el MCS en forma inmediata), forma de distribución (el MCS propuso distribución a cargo de las autoridades del país exportador y la UE a su cargo) y arancel intracuota (el MCS pide tarifa cero y la UE derechos entre 10% y 40%).

Por su parte, hubo una negociación paralela relativa a la distribución de la cuota entre los Estados Miembros del MCS. La misma la llevó a cabo el sector privado⁵⁹ con conocimiento de las autoridades nacionales, pero sin haberse formalizado el acuerdo. De allí surgió una distribución que desde entonces se ha tomado como referencia bastante firme y es la siguiente: Brasil 42,5%, Argentina 29,5%, Uruguay 21% y Paraguay 7%. Estos valores convalidan en cierto modo la historia del comercio durante la década actual y no la historia de las décadas anteriores, algo que es bastante cuestionable. Y tampoco tiene en cuenta la mayor sensibilidad que tienen Argentina, Uruguay y Paraguay con relación al Brasil en esta cuestión, debido a la mayor dependencia de sus exportaciones a la UE de los productos agrícolas, en especial de las carnes bovinas.

De cualquier modo, lo expuesto sobre los antecedentes de la negociación tiene escasa relevancia en esta etapa. Ello se debe por un lado a que la anterior negociación terminó en un fracaso y por otro lado al cambio en las circunstancias ocurrido desde entonces.

Existen varias razones que permiten un mayor optimismo en esta oportunidad, debido a condiciones estructurales más favorables para la negociación que se ha reiniciado⁶⁰. Por un lado, la UE se hallaba en 2004 en la etapa previa a la implementación de la reforma de la PAC de 2003 que introdujo el SFP entre 2005 y 2006, mientras que ahora la misma está casi completa, se implementó con éxito el sistema de pago único y se profundizó el proceso de reforma durante el PAC Check Health de 2008. Por lo tanto, en estos años se han superado muchos temores sobre la evolución del sector productivo de la UE

⁵⁹ Negociación realizada en el marco del Foro Mercosur de la Carne (FMC) con sede en Montevideo, constituido en el año 2004 e integrado por doce organizaciones representativas del sector bovino y ovino de los países del MERCOSUR

⁶⁰ Aunque la coyuntura es desfavorable actualmente debido a la crisis macroeconómica en la UE.

y como fuera señalado, existe la percepción de que existe actualmente un sector productor de carnes bovinas más chico pero más competitivo que el anterior. En segundo lugar, no existen perspectivas claras de que se logrará un cierre exitoso de la Rueda Doha, por lo que ha aumentado el interés en los TLC bilaterales, o birregionales como el presente, y debiera esperarse que posibles condicionalidades entre sus concesiones al MCS y los resultados de tal Rueda multilateral no sean obstáculos insalvables para el cierre de la negociación. En tercer lugar, desde 2003 la UE se ha convertido en un importador neto de carnes bovinas y actualmente esa tendencia se ha consolidado, existiendo proyecciones de mayores importaciones en el futuro. Consistente con esta tendencia, la UE ha concedido algunas concesiones de cuotas con arancel cero a pequeños exportadores de carnes bovinas de Latinoamérica que negociaron TLC con la UE, en particular Chile, Centroamérica y Colombia⁶¹.

Estos cambios han llevado a sustituir un diagnóstico de superproducción por otro de escasez de oferta en la UE. En tal sentido, cabe reproducir el siguiente párrafo del trabajo mencionado de (Pérez del Castillo, Carlos; Arbilla, Pedro; Olivera, Martín y Bervejillo, Mateo - 2009): *"Vale destacar, en virtud del creciente déficit de producción de carne de la UE anteriormente señalado, que es altamente probable que la posición de negociación del MERCOSUR pueda ser bastante más ambiciosa en la actualidad. La propuesta del MERCOSUR también abarcaba, la reducción a cero del arancel intra-cuota y la administración de la misma por los propios países del MERCOSUR, y no por los importadores comunitarios como fue propuesto por la UE"*.

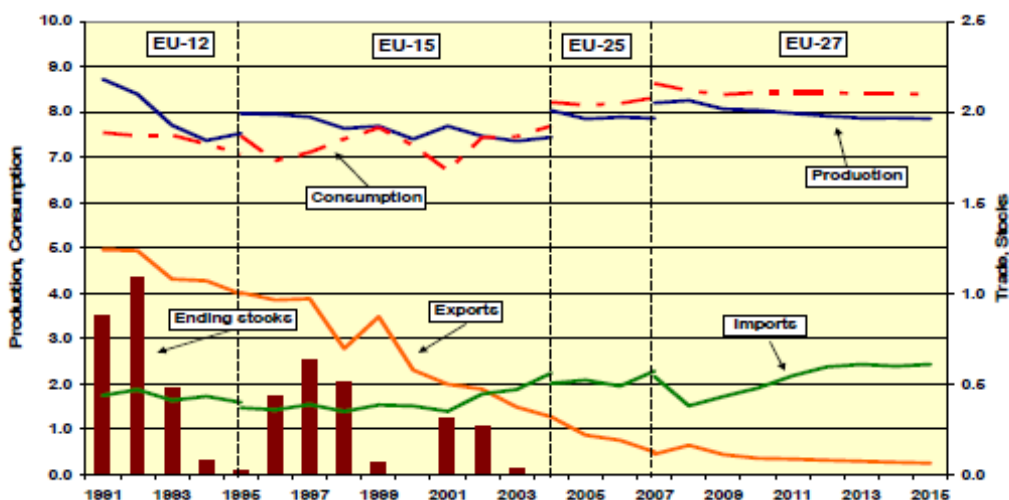
Es probable que la expresión "creciente déficit" sea exagerada para referirse a la producción decreciente de la UE, pues la misma sigue aportando más del 90% del consumo interno. En el Gráfico 10 (DGA-CE, 2009), se presentan proyecciones de producción, consumo y comercio de carnes bovinas para la UE-27. Se observa que el proceso de reducción de la producción continuaría hasta 2016⁶². También se proyecta una estabilización del consumo a partir de 2010, luego de varios años de declinación. Las exportaciones casi desaparecerían hacia 2016 mientras que las importaciones aumentarían hasta casi 700 mil toneladas

⁶¹ También cabe mencionar la cuota de carnes de animales alimentados con alimentos balanceados negociada por la UE con los EE.UU. y que se aplicará en forma multilateral. Por el contrario, las ampliaciones de la Cuota Hilton se relacionan con compensaciones otorgadas por la UE por los efectos comerciales de la incorporación de nuevos miembros a la misma.

⁶² Se observa que en el año final de la proyección (2016), la producción sería inferior a la de 1991 en algo más del 10%. Este cambio ocurriría a pesar de la ampliación de 15 miembros de la UE en el período. De lo contrario la caída sería aún mayor.

Gráfico 10

Proyecciones de producción, consumo y comercio de carne bovina de la UE



Fuente: Dirección Gral. de Agricultura – CE (2009).

en 2013 para estabilizarse desde entonces.

Ahora bien, el proceso de ajuste estructural de la producción ha sido el resultado de las reformas de la PAC que han incluido reducciones de los precios sostén e introducido el *decoupling* de las ayudas directas. En consecuencia, no debería sorprender tal tendencia. En cuanto a la disminución del consumo, ha estado relacionado con el proceso de envejecimiento de la población, la ampliación de la UE con la inclusión de países con reducido consumo por habitante y a los efectos residuales de largo plazo de las crisis sanitarias de la EEB de 1996 y 2001. Sin embargo, un interrogante que se plantea en este trabajo se relaciona con el efecto precio que tendría una mayor apertura comercial, bien sea a través de un TLC con el MCS, como por las concesiones que deberían otorgarse en la Rueda Doha si la misma culmina con éxito.

En tal escenario, es probable que el bajo consumo de la UE tienda a aumentar, así como la equiparación de ingresos con los países de la UE – 12 tendería a reducir también la brecha de consumo de carne bovina entre ella y la UE – 15. Debe considerarse que por cada kilogramo adicional de consumo en la UE – 27, las importaciones podrían crecer medio millón de toneladas anuales. Si bien es cierto que la declinación del consumo en las dos últimas décadas ha sido constante a pesar de la reducción de los precios de sostenimiento decrecientes, se deja esta hipótesis como probable.

Ahora bien, la apertura en términos de cuotas en la Rueda de la OMC, tiene relación con las concesiones en materia de tarifas. En tal sentido, la apertura del mercado de carnes bovinas que podría llegar a negociarse, significaría una reducción limitada de tarifas de importación para las carnes bovinas, pues la UE tratará a este sector como "productos sensibles". La propuesta del Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales Agrícolas de la Rueda Doha, Embajador Crawford Falconer, ha consistido en que los países desarrollados que designen como sensibles a productos altamente protegidos, pueden reducir la quita que les correspondería en tarifas en dos tercios a cambio de una cuota equivalente al 4% de su consumo interno. Por ello se estima que la reducción de derechos de importación podría llegar al 21,3% respecto de los niveles consolidados en la ROU para la UE, pero con la obligación adicional de una compensación de una cuota multilateral de carnes bovinas equivalente al 4% del consumo interno (Pérez del Castillo, Carlos; Arbilla, Pedro; Olivera, Martín y Bervejillo, Mateo - 2009), o sea de aproximadamente 320000 toneladas. También deberían reducirse en el 50% las tarifas intracuotas vigentes, para las anteriores y para las nuevas cuotas. En consecuencia, todo proceso de mayor apertura en un sector tan protegido como el productor de carnes bovinas de la UE, sería favorable al crecimiento del comercio y al aumento del consumo.

A partir de la revisión de los antecedentes expuestos, cabe describir y analizar ahora las partidas bajo cuotas que fueron incluidas en la oferta de la UE durante las negociaciones paralizadas en 2004. La misma incluyó cuotas para 11 partidas a 8 dígitos del TARIC. Como se puede observar en el Cuadro 16, cinco de las once posiciones corresponden a carne con hueso que tienen la importación prohibida en la UE conforme al acuerdo sanitario existente con cada país del MCS, debido a los antecedentes de fiebre aftosa en la región. Por lo tanto, en términos prácticos las posiciones relevantes son las de carnes deshuesadas que abarcan seis posiciones.

De ellas, la más importante en términos del comercio actual es la partida TARIC 02013000, carnes frescas o enfriadas deshuesadas, tanto de calidad superior (Cuota Hilton) como las demás.

Además están incluidas las partidas TARIC 02061095 y 02062991 referidas a entraña, enfriada y congelada, producto en el que Argentina tiene actualmente una cuota de 700 toneladas que no se aprovecha más que en una proporción menor.

Cuadro 16

Partidas de carnes bovinas con Oferta UE de cuotas

Partida	Descripción	Cuota
02012090	Cortes (trozos) bovinos sin deshuesar, frescos o enfriados (excluidos carcasas y medias ca "cuartos compensados", cuartos delanteros y cuartos traseros)	TQ
02013000	Carne de animales de la especie bovina, fresca o enfiada, deshuesada	TQ
02022010	Carne de animales de la especie bovina, congelada, cuartos "compensados" sin deshuesar	TQ
02022030	Carne de animales de la especie bovina, congelada, cuartos delanteros, sin deshuesar	TQ
02022050	Carne de animales de la especie bovina, congelada, cuartos traseros, sin deshuesar	TQ
02022090	Cortes de carne bovina sin deshuesar, congelada (excluidas carcasas y cuartos)	TQ
02023010	Cuartos bovinos deshuesados, congelados: delanteros enteros o cortados en cinco trozos como presentándose cada cuarto delantero en un solo bloque de congelación; cuartos llamados "compe presentados en dos bloques de congelación que contengan, uno, el cuarto delantero completo o en cinco trozos como máximo y, el otro, el cuarto trasero en un solo trozo (excepto el del solomillo)	TQ
02023050	Carne bovina deshuesada, congelada, cortes de cuartos delanteros y cortes de pecho, ll "australianos"	TQ
02023090	Carne bovina deshuesada, congelada (excluido cuartos delanteros, enteros o cortados en cinco como máximo, cada cuarto en un solo bloque; "cuartos compensados" en dos bloques, uno conten cuarto delantero entero o en cinco trozos como máximo, y el otro, el cuarto trasero en un solo trozo el del solomillo)	TQ
02061095	Músculos bovinos del diafragma y delgados, enfiados, comestibles (excluidos para manufac productos farmacéuticos).	TQ
02062991	Músculos bovinos del diafragma y delgados, congelados, comestibles (excluidos para manufac productos farmacéuticos)	TQ

Fuente: Elaboración propia en base a Oferta UE de 2004

Las demás son partidas de carnes congeladas deshuesadas, que incluyen tanto cuartos delanteros y traseros, cuartos compensados y distintos tipos de cortes, incluida la entraña congelada que no corresponde a las partidas TARIC 0202 sino a la 0206 (despojos). En estas partidas tienen cabida tanto las exportaciones de la cuota GATT que abarca productos de las partidas TARIC 0202 y de la TARIC 02062991, como los de la Cuota BILAN para manufactura, que abarca las partidas TARIC 0202 20 30, 0202 30 10, 0202 30 50, 0202 30 90 y 0206 29 91.

En síntesis, las partidas para las que se ofrecieron cuotas adicionales bajo la negociación, son las que abarcan la mayor parte del actual comercio, que en una parte significativa se realiza bajo las cuotas ya existentes, aunque también en parte por fuera de cuotas. Así se observa en el Anexo 3 que en los años 2006 y 2007 las partidas para las que se ofrecen cuotas, representaron el 81% del valor (60,1% de las cantidades. Ver Anexo 8) de las importaciones de la UE desde el MCS y en 2008, cuando se restringieron las importaciones desde Brasil por

razones sanitarias, esa proporción bajó al 72,5% (46% de las cantidades. Ver Anexo 8).

Los productos exportados por estas partidas ingresan a la UE bajo las cuotas actualmente vigentes, como por fuera de cuotas, pagando los aranceles normales. Ello es posible cuando los precios son suficientemente elevados o cuando ello se logra a través del efecto Alchian – Allen. Se ha estimado que por ejemplo en 2007 las importaciones extra cuota desde el MCS para las posiciones en las que se han asignado cuotas, representaron 129.000 toneladas, o sea el 49% de las importaciones.

6. Oferta de la UE de 2004 sobre tarifas: Listas A, B, C, D y E

Las cinco listas de concesiones tarifarias en realidad se reducen a cuatro cuando se considera que la Lista E abarca el conjunto de partidas para las que no se ofrecen preferencias en tarifas ni en cuotas. Las demás listas, excluidas las de cuotas ya vistas, terminan en libre comercio.

6.1 La sorprendente Lista E

Para la Lista E la UE no había formulado oferta en 2004, lo que significa que tales partidas no participarían de ninguna forma de liberalización bajo el TLC. En esa lista se incluyeron 23 partidas a ocho dígitos del TARIC, las que tienen reducido comercio como se puede observar en el Cuadro 17. Once partidas de ellas corresponden a animales vivos, para el que no existe comercio, y 6 partidas corresponden a carnes con huesos, que también tienen importación prohibida por razones del historial de fiebre aftosa del MCS. Estas 17 partidas no son de interés bajo las restricciones sanitarias actuales⁶³. Las seis partidas

Cuadro 17:

Niveles de comercio de la Oferta UE de 2004

- en toneladas -

Comercio/ Part.TARIC	Lista Oferta	2006	2007	2008
Total		522483	441167	316132
Con cuotas	TQ	346383	265281	145312

⁶³ La prohibición al MCS de exportación de carnes bovinas con huesos se trata más adelante.

Sin cuotas	A a E	176100	175886	170820
Lista	A	69816	54107	59922
Lista	B	0	0	0
Lista	C	3	1	50
Lista	D	105569	121047	110408
Lista	E	712	731	440
Total Listas	A a E	176100	175886	170820

Fuente: Elaboración propia en base a Oferta UE 2004 y Comtrade.

restantes son las siguientes:

- TARIC 02102090: Carne y despojos bovinos comestibles deshuesados, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos.

- TARIC 16010091: Embutidos de carne, despojos o sangre sin cocer (excluido hígado).

- TARIC 16010099: Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre y preparaciones alimenticias a base de estos productos (excluidos embutidos de hígado y embutidos sin cocer).

- TARIC 16025010: Las demás preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre de animales bovinos, sin cocer, incluidas mezclas de carne cocida o despojos y carnes sin cocer o despojos (excluidos embutidos y productos similares, y preparaciones de hígado).

- TARIC 16029051: Preparaciones y conservas de carne, despojos o sangre que contengan carne o despojos de porcinos (excluidos pollo, animales bovinos, de caza o conejo, embutidos y productos similares, preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000, preparaciones de hígado y extractos de carne).

- TARIC 16029061: Preparaciones o conservas de carne o despojos, sin cocer, que contengan carne o despojos de animales bovinos, incluido mezclas de carnes o despojos cocidos o sin cocer (excluidos de pollo, porcino, de caza o conejo, embutidos y productos similares y preparaciones de hígado).

Estas seis posiciones de la Lista E corresponden a productos elegibles para el comercio y se refieren a carnes procesadas. Las mismas incluyen a productos que pueden considerarse relevantes, en tanto incluyen una variedad de preparaciones y embutidos de carne, despojos y sangre, tanto de animales

bovinos como de mezclas con carne, despojos y sangre de otros animales, en particular porcinos. Al estar en la Lista E quedarían fuera de la negociación.

De ellas, la posición TARIC 021020 a seis dígitos tiene como descripción: Carne y despojos bovinos comestibles, salados o en salmuera, secos o ahumados; harina y polvo comestibles, de carne o de despojos, de la especie bovina, e incluye dos posiciones a 8 dígitos, la TARIC 02102010 sin deshuesar y la TARIC 02102090 deshuesada. Como se observa en el Anexo 3, la partida a seis dígitos tiene un comercio de cierta relevancia al ascender en promedio a unos 10 millones de Euros/año. En el Anexo 8 que presenta las importaciones de la UE desde el MCS según cantidades en toneladas, se observa que el comercio corresponde enteramente a la partida 02102090 y no incluye comercio de Argentina. Ambas partidas están en la Lista E y tienen una elevada protección, con un arancel ad valorem de 15,4% más un específico de 265,2 Euros cada 100 kg y 303,4 Euros cada 100 kg para sendas partidas respectivamente. Como se puede apreciar, se trata de una protección elevada, sobre todo para la partida de productos sin hueso, que no se justifica para estos productos y sobre todo para su inclusión en la Lista E.

En cuanto a la partida TARIC 160100, la oferta incluye tres partidas a 8 dígitos, la TARIC 16010010, la TARIC 16010091 y la TARIC 16010099. La primera está en la Lista D y las otras dos en la Lista E. El comercio conjunto de las tres en valores es casi inexistente y por su parte las cifras de cantidades por partidas a 8 dígitos tampoco registran comercio. La primera partida, como fuera señalado, está en la Lista D y se refiere a Embutidos y productos similares de hígado y tiene un derecho ad valorem NMF del 15,4%, con la Argentina incluida en el SCPAG con cierta preferencia, pues está gravada con el 10,70% (Brasil se halla excluido de este beneficio); o sea que al tener una protección relativamente baja, se concede liberalización en 10 años. Por el contrario, las otras dos posiciones se hallan en la Lista E, sin oferta, y justamente tienen una protección elevada. La primera de ellas (TARIC 16010091) se refiere "Embutidos de carne, despojos o sangre sin cocer (excluido hígado)" y la segunda (TARIC 16010099) a "Embutidos y productos similares de carne, despojos o sangre y preparaciones alimenticias a base de estos productos (excluidos embutidos de hígado y embutidos sin cocer)", las que se hallan sujetas a derechos específicos de 149,4 Euros cada 100 kg. la primera y 100,5 Euros cada 100 kg. la segunda. Al tratarse de productos sin comercio, parecería razonable solicitar su inclusión

en la Lista D, en la medida que el MCS conceda liberalización total para los mismos productos; de lo contrario, sería razonable solicitar reciprocidad.

En cuanto a la partida a seis dígitos TARIC 160250, representa cerca del 20% de las exportaciones del MCS a la UE. En ella se encuentran cuatro partidas a ocho dígitos, tres partidas ofrecidas en la Lista D y una partida de la Lista E. Las primeras son las TARIC16025031, 16025039 y 16025080 que tienen un derecho ad valorem del 16,6%. En la primera se halla el corned beef como principal producto y en las otras dos distinto tipos de carnes cocidas. Al tener estas partidas tarifas bajas, tienen un importante comercio como puede observarse en los Anexos 3 y 8 y la UE ha ofrecido la liberalización en 10 años. Por el contrario, la cuarta posición que se halla en la Lista E, o sea que no tiene oferta, corresponde a carnes procesadas crudas, de gran interés para la industria exportadora, pues esta partida TARIC 16025010, incluye como producto importante las hamburguesas, que ameritaría al menos una cuota en la negociación, lo que se analiza y fundamenta por separado. Se trata obviamente de una partida altamente protegida con un derecho específico de 303,40 Euros cada 100 kg, el que inhibe totalmente el comercio.

En cuanto a la partida a 6 dígitos TARIC 160290 tiene escaso comercio. La misma incluye once partidas a ocho dígitos, las TARIC 16029010, 16029031, 16029041, 16029051, 16029061, 16029069, 16029072, 16029074, 16029076, 16029078 y 16029098. De ellas nueve partidas se ofrecen por las Listas C y D, o sea a 7 y 10 años respectivamente. Las mismas están sujetas a tarifas ad valorem entre 10,9% y 16,6%. Por el contrario, las partidas TARIC 16029051 y 16029061 tienen protección más elevada y se presentan en la Lista E (no ofrecidas). La primera se refiere principalmente a carnes de porcino por lo que no se analizará acá. Por el contrario, la partida TARIC 16029061 "Preparaciones o conservas de carne o despojos, sin cocer, que contengan carne o despojos de animales bovinos, incluido mezclas de carnes o despojos cocidos o sin cocer (excluidos de pollo, porcino, de caza o conejo, embutidos y productos similares y preparaciones de hígado)", está sujeta a un derecho específico de 303,4 Euros cada 100 kg., igual que las hamburguesas.

En síntesis, la Lista E incluye productos altamente protegidos con niveles que hacen inviable el comercio. Las mismas corresponden a productos de industrias procesadoras para los cuales la UE privilegia la importación de materia prima (Cuota BILAN) y no los productos procesados, lo que está indicando que no se

trata de la protección a la producción de carnes de la UE sino del poder de *lobby* de la industria de procesamiento. Se trata de una política insostenible bajo un TLC como el que se está negociando.

6.2 Productos de las Listas A a D

En cuanto a las partidas listadas de A a D, incluyen la mayor parte de las exportaciones del MCS a la UE que no tratan sobre cortes enfriados y congelados de las posiciones 020130 y 020230. Al hallarse incluidas en listas que conducen a la liberalización total, las negociaciones solamente podrían referirse al cambio de listas, tratando de llevar la mayor cantidad posible a la Lista A o B.

Como fuera señalado antes, en la lista A se incluyen dieciseis partidas, ninguna en la Lista B, seis en la Lista C y doce en la Lista D.

De las partidas de la Lista A, todas tienen actualmente tarifa cero de importación, salvo la TARIC 15020090 (grasas bovinas) que tiene un derecho ad valoren NMF de 3,2%, pero que también tiene tarifa cero para el MCS por el SCPAG (Reglamento (CE) 732/2008). En síntesis, la Lista A, referida a liberalización inmediata, no incluye ninguna liberalización adicional a las de las partidas ya existentes libres de tarifa.

En cuanto a la Lista C, la misma está integrada por solamente seis partidas a ocho dígitos (Cuadro 18, parte superior), las que tratan productos que se hallan bajo el SCPAG con preferencias parciales cercanas al 30%. Las mismas están sujetas solamente a derechos de importación *ad valoren* con alícuotas del 10,90% o del 12,80%. Los beneficios de esta Lista para las carnes bovinas están referidos básicamente a las dos partidas del Capítulo 15 sobre ciertos tipos de grasas y aceites animales. Sin embargo, cabe señalar que no existe comercio de productos de las partidas incluidas en esta Lista, como puede apreciarse en el Anexo 8.

Cuadro 18: Partidas ofrecidas en las Listas C y D

TARIC	Lista	Descripción	Ad valoren	SCPAG
15161010	C	Grasas y aceites, animales, y sus fracciones, parcial o total, hidrogenados, interesterificados, reesterificados o elaidin, incluso refinados, pero sin preparar de otro modo, en e	12,80%	8,90%

		inmediatos de contenido neto inferior o igual a 1 kg		
15161090	C	Grasas y aceites, animales, y sus fracciones, parcial o totalmente hidrogenados, interesterificados, reesterificados o elaidinizados, incluso refinados, pero sin preparar de otro modo, en envases inmediatos de contenido neto superior a 1 kg	10,90%	7,40%
16029031	C	Preparaciones o conservas de carnes o menudencias de animales de caza o conejo (excluidas preparaciones o conservas de carnes despojos de jabalí, embutidos o productos similares, preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000, preparados de hígado, extractos y jugos de carne).	10,90%	7,40% (exc. Brasil)
16029072	C	Preparaciones o conservas de carne o despojos de oveja, sin incluir mezclas de carne o despojos cocidos y sin cocer (excluidos embutidos y productos similares y preparaciones de hígado).	12,80%	9,30% Brasil)
16029076	C	Preparaciones o conservas de carne o despojos de oveja, sin incluir embutidos y productos similares, preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000, preparaciones de hígado, extractos y jugos de carne).	12,80%	9,30% Brasil)
16030010	C	Extractos y jugos de carne, pescados, crustáceos, moluscos invertebrados acuáticos, en envases inmediatos de contenido neto inferior o igual a 1 kg.	12,80%	
TARIC	Lista	Descripción	Ad valorem	SCPAG
16010010	D	Embutidos de hígado y productos similares y preparaciones alimenticias basadas en hígado.	15,40%	10,70% (exc. Brasil)
16021000	D	Preparaciones de carne, despojos o sangre homogeneizadas puestas a la venta al detalle como alimentos para bebés o con propósitos dietéticos, en envases de contenido inferior o igual a 1 kg.	16,60%	
16022090	D	Preparaciones de hígado (excluidas ganso o pato, embutidos y productos similares y preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000)	16,00%	
16025031	D	Corned beef en envases herméticamente cerrados	16,60%	
16025039	D	Preparaciones o conservas de animales bovinos, cocidas (excluidas aquellas en envases herméticamente cerrados, embutidos y productos similares y preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000).	16,60%	
16025080	D	Preparaciones o conservas de carne o despojos de animales bovinos cocidas (excl. carne o despojos en envases herméticamente cerrados, embutidos y productos similares y preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000).	16,60%	
16029010	D	Preparaciones de sangre de cualquier animal (excluidos embutidos y productos similares)	16,60%	
16029041	D	Preparaciones o conservas de carne o despojos de carne de animales (excluidos embutidos y productos similares, preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000, preparaciones de hígado, extractos y jugos de carnes).	16,60%	
16029069	D	Preparaciones o conservas de carne o despojos, cocidos, contenidos en envases herméticamente cerrados (excluidos de pollo, pato, animales de caza o conejo, embutidos y productos similares, preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000, preparaciones de hígado y carne ext).	16,60%	
16029074	D	Preparaciones o conservas de carne o despojos de caprinos, cocidos, incluidas mezclas de carne o despojos cocidos y sin cocer (excluidos embutidos y productos similares y preparaciones de hígado).	16,60%	
16029078	D	Preparaciones o conservas de carne o despojos de caprinos, cocidos (excluidos embutidos y productos similares, preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000, preparaciones de hígado, extractos y jugos de carnes).	16,60%	
16029098	D	Preparaciones o conservas de carne o despojos de carne (excluidos de pollo, porcino, animales bovinos, reno, animales de caza, conejo, oveja y caprinos, embutidos y productos similares, preparaciones homogeneizadas de la partida 16021000, preparaciones de hígado, extractos y jugos de carne).	16,60%	

Fuente: Elaboración propia en base a Oferta UE de 2004 y TARIC.

Finalmente, la Lista D incluye 12 partidas que se presentan en el Cuadro 18, las que quedarían liberadas en 10 años. Se trata de productos cárnicos procesados, con tarifas ad valorem entre 15,40% y 16,60%, o sea relativamente bajos para el nomenclador comunitario. Las siguientes son las partidas de esta Lista, que se presentan con la apertura a 6 dígitos, con su respectiva integración a 8 dígitos:

- TARIC 160100: 16010010
- TARIC 160210: 16021000
- TARIC 160220: 16022090
- TARIC 160250: 16025031, 16025039, 16025080.
- TARIC 160290: 16029010, 16029041, 16029069, 16029074, 16029078 y 16029098

De todas ellas, solamente la 16010010 "Embutidos de hígado y productos similares y preparaciones alimenticias basadas en hígado" goza de los beneficios del SCPAG (excluido Brasil).

La importancia comercial actual de esta lista es escasa para todas las partidas, pero con la importante excepción de la partida 160250, en cuyas subpartidas 31, 39 y 80 se encuentran las carnes cocidas.

Ciertamente que la eliminación de tarifas a estas posiciones puede crear comercio, pero al ser algunas de las partidas menos protegidas actualmente, no debiera esperarse un gran aumento de exportaciones.

Capítulo 5: SÍNTESIS DE TEMAS RELEVANTES PARA LA NEGOCIACIÓN

El objetivo de este capítulo es identificar claramente y resumir el conjunto de temas sobre producción y comercio de carnes bovinas que resultan relevantes como cuestiones de contexto para las negociaciones. Los mismos se exponen a continuación:

1. La revisión de los antecedentes de la negociación pone de manifiesto la existencia de un interés renovado de llegar a resultados exitosos. El impulso principal parece venir de Brasil y la UE, aunque en general el MCS parece estar renovando su interés en expandir sus acuerdos comerciales, incluyendo algunos Norte – Sur como sería el presente. Un escenario de ese tipo, o sea el interés en cerrar un acuerdo, podría reducir las chances de introducir cambios a los avances alcanzados hasta 2004 y a concentrar la negociación en las cuestiones que paralizaron la negociación, como por ejemplo niveles de las cuotas, inclusión de los servicios y compras gubernamentales, indicaciones geográficas y pocas cosas más. A menos que el cambio en las circunstancias haya sido muy grande y facilite el replanteo de algunos temas.
2. La UE condiciona la negociación agrícola al grado de competitividad alcanzado por su agricultura a partir de las reformas a la PAC de 1992, 2000, 2003 y 2008. En tal sentido, se considera que en cereales los precios internos ya se hallan alineados con los del mercado mundial, lo que no ocurre en carnes bovinas, carne de pollo y ajo, que serían los tres productos “más sensibles entre los sensibles”. De allí que en las prenegociaciones haya surgido la percepción de que la UE estaría dispuesta a eliminar la cuotificación del comercio para trigo, maíz y arroz, pero no para los tres anteriores.
3. La medida de la falta de competitividad de la UE en carnes bovinas puede medirse básicamente por las reglas de acceso al mercado, en especial los aranceles de importación, que en muchos productos alcanzan niveles superiores al 50% e incluso al 100%, y probablemente en menor medida por las ayudas internas no desacopladas de la producción que aún están vigentes.
4. Es claro que un cronograma de liberalización a cero produciría un ajuste fuerte que no condice con el ritmo pausado de liberalización de los mercados agrícolas que aplica la UE. Es por eso que el sistema de cuotas seguiría en

principio gobernando la negociación en las partidas más importantes para el comercio. El interrogante entonces sería si hay margen para plantear un esquema de cuotas distinto al seguido hasta ahora, que atienda mejor al interés argentino, por ejemplo un esquema que combine crecimiento, volúmenes, tipos de carne e inversiones europeas en el sector.

5. La negociación en carnes bovinas plantea desafíos e interrogantes importantes para la Argentina. Se ha verificado que el país se ha sostenido en el mercado UE en base a cuotas principalmente, pero que está siendo paulatinamente desplazado por Brasil, Uruguay y Paraguay como proveedores principales en ese mercado. Bajo ese escenario hay interrogantes que surgen. Cabe preguntarse cuál es el interés argentino en la negociación de carnes?. Conviene al país pagar un precio alto por una mayor apertura en carnes para que luego lo aprovechen sus socios del MCS?.

6. Con relación al punto anterior, cabe señalar que el negocio más rentable para la Argentina ha sido la venta preferencial de cuotas en un mercado protegido. Ello permitió que aún con saldos de exportación limitados, el país tuviera un upgrading en la UE que mejora su estrategia comercial en el conjunto de mercados. Sería para la ganadería de Argentina mejor un mercado europeo abierto y de precios bajos, donde tendría que operar bajo la competencia inclemente de países con mayor vigor productivo, o el modelo actual de acceso preferencial con cuotas de carne de alta calidad?.

7. La dinámica del MCS y del comercio internacional *vis a vis* los recursos naturales del país, parecen haber sido desfavorables para la producción de carnes en la Argentina por varias décadas. Con buenos precios de los granos la frontera de pastos se ha reducido para la ganadería y ello presiona para producir carne de alto costo en *feedlot* o con suplementación de granos. Si las políticas blanquearan ese punto, la ganadería se beneficiaría de la internalización plena de los precios internacionales y de los TLC, pues ayudarían a la transformación de granos en carnes⁶⁴.

8. El análisis del comercio ha demostrado que la obtención de preferencias en el TLC que se negociará a partir de julio, no tiene una capacidad importante de desplazar a corto plazo a otros proveedores internacionales sino mayormente a la producción europea, debido a que el MCS ya es el proveedor hegemónico de

⁶⁴ Una solución burocrática como la intentada a través de la ONCCA en años recientes, o sea combinar precios bajos al productor con subsidios al *feedlot* es una de las peores alternativas.

la UE. Por lo tanto, la posibilidad de generar desvío de comercio desde los otros proveedores residuales, requeriría alguna medida de reducción de aranceles dentro del acuerdo o bien una magnitud de cuota superior a las exportaciones extracuotas del MCS.

9. Cabría preguntar entonces dónde están los demás exportadores aparte del MCS, ausentes en el comercio de la UE?. Y la respuesta sería que han derivado su oferta hacia los mercados de precios más altos en los países con barreras sanitarias para los países con limitaciones por episodios de fiebre aftosa, y lo han hecho vía comercio normal o con preferencias; o bien venden productos de bajo precio en mercados menos exigente que el de la UE. Así Australia y Nueva Zelanda venden en el Japón, Corea y EE.UU.⁶⁵ principalmente; los EE.UU. también venden principalmente en esos mercados parte de su enorme producción, que si bien no tiene excedentes exportables, los logra importando carnes cocidas del MCS o refrigeradas de países como Uruguay que han logrado superar su barrera sanitaria, generando así los saldos exportables de cortes premium. Por otro lado, los exportadores africanos están vendiendo principalmente en los países emergentes vecinos y la India aparece como un exportador creciente en mercados que demandan precios bajos.

10. Un caso interesante es el de Chile, que a través de su red de TLC, está tendiendo a exportar su producción, que tiene acceso libre y supera las barreras sanitarias en países como EE.UU., Japón y Corea, abasteciendo a su consumo interno con carnes del MCS a menores precios.

11. El diagnóstico del sector cárnico de la UE muestra que la reducción de su producción ha estado en gran medida explicada por la reforma de la PAC sobre carnes y por su impacto en términos de reducción de la producción láctea. Un interrogante importante es el futuro de este sector que responde por dos tercios de la producción de carnes de la UE a partir de la eliminación del sistema de cuotas lácteas iniciado en 1984, y que finalizará en 2015.

12. El crecimiento de importaciones de la UE en la última década se explica en gran medida por la reforma de la PAC, pero también por la fortaleza del Euro. Qué pasará con tal comercio bajo un Euro más débil como todo estaría indicando a partir de la crisis económica?. Alcanzará ese proceso para reposicionar la competitividad de las carnes de la UE y para recuperar su autoabastecimiento?.

⁶⁵ En este último con cuota y TLC.

13. La Unión Europea, igual que los EE.UU., está negociando y firmando muchos TLC, entre los que hay o puede haber proveedores actuales o potenciales de carnes bovinas. Esta circunstancia contribuiría a convalidar el interés en llegar a un acuerdo entre la UE y el MCS.

14. En tal sentido, el diagnóstico productivo indica que Argentina ha reorientado su producción agropecuaria hacia la agricultura en las últimas décadas, lo que ha producido una pérdida global de participación en el comercio mundial de carnes, con una cierta especialización en los productos refrigerados de alta calidad y en las carnes cocidas. La primera línea de especialización se relaciona con la buena calidad de clima y suelo, mientras que la segunda con las barreras sanitarias por fiebre aftosa en importantes mercados, por ejemplo América del Norte, Corea y China.

15. Así, desde la década de 1990, se ha establecido en el país la producción de ganado en base a granos (*grain beef*)⁶⁶ como un dato importante y creciente de la producción de carnes del país. Ello es un indicador de que la Argentina ha iniciado un nuevo sendero productivo, no necesariamente igual, pero similar al que experimentó EE.UU. desde fines de los años 40 del siglo XX (Baracat, Elías y otros – 2007).

16. Es cierto que han existido políticas adversas en la presente década, pero el proceso mencionado de pérdida de peso en el comercio lleva varias décadas, inclusive períodos de políticas no discriminatorias para el sector. Entonces no debiera partirse del supuesto de que un cambio de políticas solucionaría todos los problemas y tendría resultados explosivos en la producción.

17. Sin embargo, las políticas son importantes y tienen que ser congruentes con las necesidades productivas del país. Una expectativa realista sería que una apertura de mercados significativa, por ejemplo un TLC con la UE, no debiera ser neutralizada por políticas nacionales, pues sería la oportunidad de profundizar el proceso de la conversión de granos en carne en el país, de tal modo que las exportaciones de carnes reemplacen a una parte significativa de las exportaciones de granos y residuos de la industria aceitera⁶⁷. Solamente con

⁶⁶ Tanto por suplementación de granos en la producción a campo como en el engorde y terminación a corral (*feedlot*).

⁶⁷ Al reducirse la frontera de pastos por el avance agrícola se encarece la producción de carnes debido al mayor costo de la tierra que compite con la agricultura y al problema que representa para la alimentación con granos la menor eficiencia que tiene el bovino en la conversión de granos/carne. Por lo tanto, la expansión de una producción de costos elevados como es la de *grain beef* requiere que los precios internacionales se internalicen en el país y lleguen al productor plenamente. Ello tiene el inconveniente de

una mayor producción el país podrá volver a ser al mismo tiempo un gran exportador y un gran consumidor de carnes.

18. La política de los últimos años, así como el clima, no han sido positivos para la ganadería argentina (Baracat, Elías – 2008). Al redactar este informe se pueden observar sus efectos y se puede hablar de la existencia de una crisis ganadera.

19. Bajo la expectativa de un despliegue en la conversión de granos en carnes en Argentina, existen mercados probablemente más promisorios que la UE para el país, debido a su mayor apertura comercial y perspectivas de consumo, en primer lugar América del Norte y luego Japón, Corea, China y otros de Asia que no aceptan aún carnes argentinas. El problema de estos mercados son las barreras sanitarias hasta ahora insalvables y los mayores fletes. Trabajar en las mismas debiera ser la principal prioridad para la Argentina.

20. Si la Argentina lograra realizar esa reconversión de su producción de carnes tiene grandes posibilidades de volver a convertirse en un gran actor del comercio mundial de carnes bovinas. Bajo tal modelo, la reversión de la prohibición del uso de hormonas en la alimentación animal debería ser revisada y renegociada con la UE. Un buen acuerdo MSF bajo el TLC con la UE puede ser una herramienta valiosa para el momento en que sea necesario ese cambio en el sistema de producción.

21. Sin embargo, ese futuro no está asegurado y entretanto la realidad muestra que la UE ha sido un cliente tradicional y leal para las carnes bovinas argentinas. Si bien es un mercado protegido, una parte importante del comercio se realiza bajo cuotas preferenciales con tarifas no tan altas, las que han permitido mantener a la UE como el principal destino de las relativamente escasas exportaciones argentinas. Pero además, los progresos en materia de apertura que se lograron en la ROU han permitido también un comercio relativamente importante por fuera de las cuotas durante los años de buenos precios o apreciación del Euro.

22. En ese escenario, el TLC MCS – UE es importante para el sector de ganados y carnes bovinas de Argentina, pues puede anticipar el futuro que resulte de una

que, al encarecerse la carne al consumidor nacional, puede afectar el consumo interno como ocurrió en el Uruguay una década atrás, con el resultado de un menor consumo de carne vacuna y una diversificación del consumo de proteínas animales. Sin embargo, ese camino es el único que puede devolver a la producción de carnes del país un futuro dinámico, con recuperación de la cuota país en el mercado internacional.

liberalización multilateral en la Rueda Doha. El problema que plantea la negociación MCS – UE ha sido la mezquindad de la oferta europea en materia de carnes bovinas, su preferencia por los intereses de la industria procesadora europea y la condicionalidad de su oferta al MCS a sus posibilidades de negociación en la Rueda Doha.

Capítulo 6: RECOMENDACIONES PARA LAS NEGOCIACIONES

El desarrollo de temas y análisis efectuados con anterioridad, han ido bosquejando algunas de las ideas que servirán de base para efectuar recomendaciones para la negociación. Las mismas se exponen en este capítulo divididas en cuatro áreas: Cuotas, Aranceles, MSF/OTC e Indicaciones Geográficas.

Dos criterios se han seguido para el diseño de las recomendaciones; por un lado la atención prioritaria del interés de la República Argentina y por otro su consistencia con las condiciones de la producción de ganados y carnes del país y de la región MCS.

1. Recomendaciones sobre cuotas.

La negociación sobre cuotas fue central en el tema carnes bovinas debido a la rigidez de la UE en materia de negociación de aranceles. Por lo tanto, buena parte de los beneficios del TLC para el sector se derivarían de las cuotas. En tal sentido, hubo una diferencia muy grande entre la oferta UE que en su versión mejorada no pasó de 100.000 toneladas y la solicitud del MCS de 315.000 toneladas que ahora se ha redondeado en 300.000 toneladas como demanda del FMC.

La idea central de las recomendaciones sobre cuotas no es buscar el punto medio más probable entre las mismas, sino analizar un conjunto de ideas y aspectos a ser tenidos en cuenta, los que dan lugar a otras tantas recomendaciones. Los mismos serán detallados en distintas subsecciones a continuación.

1.1 Los productos bajo cuotas.

Como fuera analizado en el Capítulo 4, las cuotas fueron negociadas para un conjunto de once partidas a ocho dígitos del TARIC (Ver Cuadro 16) de carnes frescas, enfriadas y congeladas, que integraron la Oferta de la UE de 2004. De ellas, las siguientes cinco partidas corresponden a carnes con huesos: 02012090, 02022010, 02022030, 02022050 y 02022090. Las otras seis

partidas corresponden a deshuesadas y son las siguientes: 02013000, 02023010, 02023050, 02023090, 02061095 y 02062991.

Las cinco posiciones con huesos no tienen interés actual en tanto está prohibida su importación en la UE de todos los países del MCS por ser una región con un historial de fiebre aftosa. Esta prohibición es limitativa del comercio en tanto existen demandas específicas de carnes con huesos. Con una visión de futuro, no habría objeciones para su inclusión en la lista de concesión de cuotas⁶⁸.

Las partidas de carnes deshuesadas incluyen carnes enfriadas y congeladas, bien sea en cortes o en cuartos, así como la entraña.

Una cuestión central referida a los productos es que las cuotas suelen estar sujetas a una reglamentación del producto que genera de hecho una segmentación de las partidas. Así por ejemplo, la cuota Hilton se refirió tradicionalmente a cortes de calidad superior de animales alimentados en pasturas. Hoy día, para el caso de Argentina, se acepta una alimentación a campo con suplementación de granos. Pero claramente cualquier partida referida a esta cuota tendrá dos limitaciones: por el tipo de alimentación y por la calidad y tipos de cortes.

Con respecto al primer aspecto (alimentación), se reitera que la Argentina tiene un potencial muy grande para la conversión de granos en carnes, al mismo tiempo que necesita intensificar la producción a campo debido a la pérdida de pasturas por la expansión agrícola, lo que se logra principalmente a través del engorde a corral (*feedlot*) y mediante la suplementación con granos del ganado de cría en campos con potreros de creciente densidad animal. Bajo su nuevo patrón de producción, el país debería asegurarse que tales carnes no queden excluidas o restringidas de las cuotas, así como también debería evitar las restricciones en materia de peso de la hacienda a faenar para exportación⁶⁹.

⁶⁸ Sería recomendable que las autoridades sanitarias investigaran la forma de poder negociar en el futuro la aceptación de las carnes con hueso, bien sea a partir de un protocolo sanitario adecuado, o a partir de desarrollos científicos que eliminen al hueso como factor de riesgo. La idea detrás de esta recomendación no es promover un retroceso a la etapa de la exportación de medias reses, sino a que, mientras exista demanda de cortes con hueso en la UE, existirá un interés económico en atenderla. Como fuera mencionado en el Capítulo 1 el comercio intracomunitario de carnes incluye una elevada proporción de productos con hueso y ese comercio es la principal competencia que tienen las carnes del MCS en el mercado de la UE.

⁶⁹ Existen antecedentes de dificultades para enviar carnes de novillos de más de 500 kgs, así como la cuota Hilton pone un límite de 460 kgs.

En cuanto a la calidad y tipos de cortes, la experiencia de la cuota Hilton ha creado la idea de que es ventajoso exportar carnes de alta calidad y cortes de alto precio. Sin embargo, desde el punto de vista económico, lo recomendable es que la selección de cortes y calidades sean el resultado de un proceso de mercado y no de una regulación.

Los frigoríficos y productores tenderán a hacer un arbitraje entre mercados y enviarán a la UE los productos que maximicen su interés económico, con independencia de la regulación. Así por ejemplo, con la cuota Hilton la tendencia fue a enviar Rump and Loin, o sea solamente tres cortes de los ocho elegibles bajo el reglamento de la cuota. Pero no es razonable suponer que siempre será así. Poder elegir con mayor autonomía la selección de productos bajo las partidas TARIC dará más opciones a los productores argentinos en el mercado internacional.

Hay momentos en que el interés puede ser vender en el mercado interno cortes del cuarto delantero, por ejemplo en períodos de bajos ingresos reales, mientras que en otros momentos podría ocurrir lo contrario. Lo mismo respecto del peso de los animales. Podría haber nichos de mercado para animales de bajo peso, o de alto peso, así como para carnes de distinto tipo de terneza o gordura, para carnes certificadas, etc.

Relacionado con esta cuestión, cabe señalar que la obligación de enviar cortes determinados produce una distorsión en la producción del país exportador, pues se trata de una prohibición de importación. Así, al tratarse cada corte bovino de un coproducto de la producción de ganado, bloquear el comercio para parte de un animal lleva a redireccionar los demás cortes a otros mercados castigando sus precios, al tiempo que lleva la producción del país exportador a un nivel inferior que el que alcanzaría con mercados más abiertos en materia de selección de productos.

Para finalizar, no debe olvidarse que se está negociando un tratado con efectos a largo plazo cuyo objeto es profundizar la integración de las economías de la UE y el MCS. En consecuencia, debe trabajarse con la vista puesta en reglas que tiendan a las que son normales en un mercado unificado.

1.2 Productos excluidos de la cuota

Como fuera analizado en el Capítulo 4, las Listas A a D de la oferta de la UE de 2004 convergen a tarifa cero en distintos plazos, mientras que la Lista E está excluida de la negociación. De las veintitrés partidas TARIC a ocho dígitos de la Lista E, se mencionaron las siguientes seis como de interés: 02102090, 16010091, 16010099, 16025010, 16029051 y 16029061. Como fuera señalado, se trata de carnes procesadas y se refieren a productos que pueden considerarse relevantes, al incluir una variedad de preparaciones y embutidos de carne, despojos y sangre, tanto de animales bovinos como de mezclas con carne, despojos y sangre de otros animales, en particular porcinos.

Se recomienda no aceptar la exclusión de estos productos de la negociación. Al tratarse de productos procesados para los que la UE importa carnes para manufactura en una medida significativa, no es razonable que se aplique respecto de ellos una política proteccionista de vieja data.

Qué alternativas serían recomendables?. De las tres formas aceptadas de apertura en la negociación, arancel cero, preferencias fijas y cuotas, la mejor sería la primera, o sea incorporar estos productos a alguna de las Listas de desgravación, probablemente a la más larga.

Si los negociadores no ven como viable esta alternativa, quedarían las otras dos alternativas. Cualquiera de ellas puede ser interesante y ello dependería del orden de magnitud de las concesiones.

Al estar tratando cuotas en esta sección, se considera que una cuota para el conjunto de posiciones sería de gran interés y podría ser una moneda de cambio en el supuesto de tener que ceder una rebaja de la cuota global solicitada para carnes crudas *in natura*. Por ejemplo, si se llegara a una cuota de 200.000 toneladas en lugar de las 300.000 toneladas solicitadas por el FMC, podría aceptarse ello a cambio de una cuota para estas posiciones.

Entre ellas, probablemente la de mayor interés sea una cuota de hamburguesas siguiendo los lineamientos que se presentan en el Anexo B (Word).

1.3 Negociación de cantidades.

La gran diferencia que existió en 2004 entre la Oferta de cuota de carnes bovinas de la UE y el pedido del MCS, llevan a plantearse cómo enfocar el tema. En aquel entonces las negociaciones fracasaron con una oferta de 60.000

toneladas (ampliable a 100.000 toneladas, aunque condicionado a los resultados de Doha), frente a un pedido del MCS de 315.000 toneladas, ahora reducido a 300.000 toneladas.

En esta sección no se recomendará una cantidad específica ni una táctica negociadora, pues la consultoría no trata de ello. Lo que se hará es desarrollar algunas ideas sobre la economía de la restricción por cuotas, que pueden ser de utilidad para los negociadores, así como de opciones y recomendaciones a partir de ellas.

En primer lugar se expondrá sobre el potencial de afectación del mercado que tendría la cuota y en qué orden se ubicaría. En tal sentido, es importante señalar que para cada cuota de importación existe una tarifa de importación equivalente. O sea que restringir por cuotas o aranceles es aproximadamente lo mismo.

Dado un derecho de importación, existirá para el mismo una determinada cantidad de importaciones que ingresan al mercado pagando el mismo y determinando un precio de equilibrio en función de la demanda interna y la oferta doméstica e internacional. Si para tal producto se decidiera reducir el arancel a cero y se otorgara una cuota por la cantidad de importaciones que ingresaban al mercado pagando la tarifa anterior, estaríamos en la misma situación, con el mismo nivel de importaciones y el mismo precio. La única diferencia sería que lo que antes el Gobierno recaudaba como impuesto de importación, ahora quedará en manos del titular de la cuota como renta de la cuota. O sea que el impacto de la cuota en los precios internos y en la producción doméstica son nulos bajo tales supuestos.

Este análisis lleva a una primera e importante conclusión: si el total de importaciones por fuera de cuota de la UE desde los países del MCS se transformara en una cuota con tarifa cero administrada por los países exportadores, la misma sustituiría a las importaciones existentes y no afectaría a los precios y producción internas de la UE, pues tanto la demanda como la oferta seguirían operando al mismo precio. Su efecto sería solamente fiscal, pues la recaudación de derechos de importación que antes se lograba con el arancel, ahora se transferiría como renta de cuota en beneficio de los países del MCS o de sus productores, en tanto se transfiera la administración de las cuotas a los países exportadores por el Tratado. Entonces la diferencia entre el precio

de venta extracota y dentro de cuota, constituiría un cierto tipo de compensación por la restricción cuantitativa.

Como fuera indicado en el Capítulo 4, se estima que tales importaciones por fuera de cuotas de los países del MCS ascendieron en 2007 a 129.000 toneladas aproximadamente de carnes frescas, enfriadas y congeladas de las partidas bajo la oferta de la UE, o sea el 49% de las importaciones totales⁷⁰. El 51% restante fueron importaciones bajo las cuotas bilaterales y multilaterales.

Por lo tanto, dados los precios y el mercado existentes entonces, puede afirmarse que una cuota de esa magnitud no tendría ningún impacto sobre los precios, demanda y producción europeos. A partir de tal cantidad podrían producirse efectos.

Sin embargo, como fuera expuesto en el Capítulo 4 la CE estima que la producción continuaría reduciéndose en la UE y el consumo también, aunque este último en menor proporción, al mismo tiempo que la agenda de la reforma de la PAC continuaría orientándose al mercado e incluiría una oferta en Doha de reducción de aranceles. En consecuencia, una cuota más elevada que la cifra mencionada está en el horizonte de la UE y no es descabellado, si suponemos una cuota multilateral, suponer que el 70% de la misma sea atendida por el MCS.

Como fuera analizado antes, la UE tendría que pagar con una cuota adicional del 4% de su mercado la elección de la carne bovina como "producto sensible", lo que le daría derecho a moderar en dos tercios la reducción de sus tarifas de importación sobre las carnes bovinas respecto de lo que correspondería por la fórmula estratificada más probable de ser acordada en Doha. Bajo tales condiciones el arancel extracota bajaría 21,3%.

Bajo tal escenario, en el horizonte de la UE habría una cuota adicional multilateral de aproximadamente 340.000 toneladas a ser concedida. Si se descontaran las cuotas ya otorgadas luego de la Rueda Uruguay, probablemente se trataría de una cifra algo menor. Por lo tanto, una cantidad equivalente al 70% de esa cifra no es excesiva, aunque una parte fuera "a cuenta" de la futura cuota multilateral. Cabe señalar que adicionalmente estaría el impacto comercial

⁷⁰ Es cierto que las importaciones extracota han sido variables en la UE, dependiendo de la relación entre precios internos e internacionales. Por lo tanto tomar el año 2007 para medirlas es a título de ejemplo.

de la baja de los derechos de importación en no menos del 21,3% de los valores consolidados en la ROU, que son los actualmente vigentes.

Sintetizando, bajo los supuestos desarrollados, la cifra que solicita el MCS es menor que el orden de magnitud de las cantidades que la UE estaría dispuesta a conceder, considerando ambas negociaciones, Doha y MCS – UE. Así, conforme al análisis realizado habría la posibilidad de demandar una cuota de 130.000 toneladas en términos redondos, que debería ser inmediata. Adicionalmente, habría en juego unas 200.000 toneladas que podrían plantearse a cuenta de la participación que tendría el MCS en una cuota multilateral.

Esta cantidad debería ser negociada y seguramente que no sería una cuestión sencilla. Un antecedente interesante es que la UE en su última Oferta de 2004 consideró con relación al segundo tramo de 40000 toneladas condicionada a Doha que si hubiera un atraso en tal negociación, en 2008 se reunirían con el MCS para implementar el segundo tramo. O sea que el paso del tiempo colocaría a esta negociación bajo tal supuesto, de negociar ahora lo que se concedería en Doha.

Lo que resulta claro es que la cantidad que solicita el MCS, si bien importante, no es incoherente con las cifras de importación de países medianamente abiertos en materia de carnes. El análisis del Capítulo 4 fue claro al respecto: la UE importa poco en la actualidad comparativamente a países desarrollados como los EE.UU., Japón y Corea, y aún en comparación con algunos países en desarrollo como México y Chile. De modo que aunque parezcan cifras de cuotas importantes, son muy moderadas a la luz de un proceso de integración comercial⁷¹.

Entonces lo que se determine como comercio extracota existente, debería técnicamente pasar de inmediato a la condición de cuota preferencial con arancel cero. La cuota adicional debería ser negociada en cuanto a su cantidad, cronograma, titularidad, etc. Muchos esquemas pueden ser imaginados. La consultoría considera que la siguiente combinación de alternativas vale la pena de ser analizada:

- Un tercio en forma escalonada conforme con un calendario, por ejemplo en cinco años a partir de la entrada en vigencia del Tratado.

⁷¹ Por ejemplo, la cuota otorgada por los EE.UU. para carnes bovinas de Australia es de 448214 toneladas.

- Un tercio como cuota para productos procesados de las partidas de la Lista E que fueron mencionados (Anexo B).
- Un tercio como "cuota integración", o sea creando un esquema que facilite la inversión de productores europeos en la producción de carnes del MCS⁷².

La división en tres tercios es obviamente arbitraria y puede ser modificada, así como también podría contemplarse una cláusula de escape que resuelva eventuales problemas con las proporciones que finalmente se acuerden.

Finalmente, el conjunto de cuotas debería estar sujeto, a partir del sexto año, a una tasa de crecimiento, por ejemplo del 2% anual, de tal modo que exista una convergencia a largo plazo con el libre comercio de carnes bovinas. No es razonable que existiendo un TLC birregional, el sector de carnes quede sin un mecanismo propio de liberalización que converja al libre comercio, y esté sujeto solamente a los tiempos de las Ruedas de la OMC, que se miden en términos de decenas de años. No es lógico que la agricultura y ganadería del MCS, que son sectores estratégicos de sus economías, queden limitados en el proceso de integración en comparación con los sectores de manufactura y servicios.

Para finalizar este punto se considera conveniente hacer una advertencia. Cuando se presentaron los Antecedentes de la negociación UE – MCS se mencionó la opinión de la CE en el sentido de que la negociación agrícola es actualmente menos compleja que en 2004 pues Argentina es menos dependiente de carnes y cereales en 2010 debido a la irrupción de la soja. Ese es un error importante. Cuando se trata de las relaciones con la UE, la Argentina piensa antes que nada en carne, pues la historia muestra que ha sido este producto el que siempre ha estado presente y fue la base de múltiples acuerdos y desacuerdos en el pasado. Por lo tanto, un fracaso en la negociación sobre

⁷² Esta idea es conceptual y los negociadores deberían evaluarla en cuanto a su factibilidad política. Dada la oposición que plantearán los productores europeos a cualquier acuerdo MCS-UE, y dado que ellos reciben fondos sin obligación de producir, una forma de despertar su interés en el TLC podría ser crear un mecanismo de inversiones en proyectos productivos en el MCS, en los que confluyan los intereses de los productores europeos y locales. En tal sentido, pueden pensarse muchas posibilidades. Un ejemplo sería crear un fideicomiso bajo los programas de Desarrollo Rural o bajo administración conjunta privada de las asociaciones de productores de ambas regiones, donde se crearía un fondo con aportes de productores ganaderos europeos o del FEADER para invertir en proyectos en el MCS. Un fondo de esta naturaleza podría invertir tanto en empresas productoras ganaderas e industrias de transformación, como en proyectos de infraestructura (por ejemplo en acueductos que lleven agua a los establecimientos a cambio de un canon que pagarían los productores). Tales inversiones deberían ir generando cuota integración a lo largo de una década por ejemplo. La distribución de esta cuota debería estimular la inversión en proyectos.

cuotas en carne sería para la parte Argentina una cuestión tan importante que puede llegar a ser decisiva.

1.4 Distribución de cuotas entre países del MCS.

La distribución acordada por los productores del MCS en el FCM se considera inadecuada. La misma parece estar inspirada en la situación actual del comercio o en la producción de cada uno de los países miembros, situaciones que son cambiantes en el tiempo.

La Argentina ha perdido participación en las últimas décadas en el comercio mundial, a diferencia de Brasil, Paraguay y Uruguay. Pero la realidad es que históricamente Argentina ha sido el principal exportador de la región y existen posibilidades de que vuelva a serlo. De hecho es el país de la región que mejor ha cumplido con la cuota Hilton por ejemplo.

El párrafo anterior se fundamenta por un lado en la confianza que tiene esta consultoría en la potencialidad del proceso de conversión de granos en carne de la Argentina⁷³; en segundo lugar por las posibilidades de aumentar los rendimientos ganaderos en las zonas no pampeanas en base a inversiones adicionales en establecimientos e infraestructura; y por último en la tendencia decreciente a largo plazo del consumo interno por razones demográficas y de desarrollo de la producción de sustitutos⁷⁴. En algún momento el país tomará conciencia de ello y alineará sus políticas en tal sentido.

Aunque la distribución ha sido una cuestión entre privados, probablemente no sea sencillo proponer cambios. Pero mucho más difícil probablemente será modificarlo una vez que ese acuerdo privado se transforme en uno entre gobiernos.

Una alternativa sería que las autoridades argentinas planteen un mecanismo de flexibilidad que asegure que las proporciones se revisen periódicamente y se redistribuyan en proporción a las exportaciones futuras de cada país, a la UE por fuera de las cuotas y al resto del mundo por todo concepto.

⁷³ Cada tramo de siete millones de toneladas de granos exportados, podría ser convertido en un millón de toneladas de carne bovina.

⁷⁴ Si Argentina consumiera por habitante la misma cantidad que los EE.UU., que suele ser el segundo mayor consumidor del mundo por habitante luego de Argentina, el país por ese solo hecho recuperaría el lugar de primer exportador mundial.

2 Recomendaciones sobre aranceles de importación.

Los elevados derechos de importación, así como su dispersión, son el principal factor limitativo de acceso al mercado de la UE. Así, no es sencilla una negociación para abrir un mercado con tarifas entre 0% y 140%. De allí que la negociación sobre cuotas haya ocupado la parte principal de las mismas en materia de carnes bovinas.

De acuerdo a los antecedentes de 2004, en materia de tarifas la negociación se limita a las Listas A a D. En tal sentido, del análisis realizado en el Capítulo 4 surgirían las siguientes recomendaciones:

- No es aceptable que la Lista E quede excluida de la negociación. En la sección anterior se propone la inclusión de seis partidas en las cuotas que se negocien. Si no se lograra, deberían ser negociadas reducciones tarifarias, bien sea a cero o al menos como preferencias fijas. La posición en este sentido debería ser firme pues como fuera señalado, el proteccionismo en posiciones de productos procesados no es justificable con base en los problemas de la agricultura, sino que se trata de proteccionismo a la industria manufacturera.
- En cuanto a las Listas A a D, los productos más importantes son aquellos que tienen actualmente reducidos derechos de importación. De cualquier modo, las cuatro listas terminan con arancel cero por lo que habría poco que objetar, salvo las demandas fundamentadas que puedan haber realizado sectores específicos.
- Una cuestión final para ser expuesta, es la posibilidad de adelantar en esta negociación, en el sector de carnes, las rebajas de aranceles que la UE tendría que hacer en el marco de la Rueda Doha. Seguramente que ello tiene implicancias en el proceso y posiciones negociadoras en la Rueda, pero esa es una cuestión que deberán analizar los funcionarios responsables. Lo que vale la pena señalar es que al estar negociando un TLC con vista a un alto grado de integración entre las economías de ambas regiones, una preferencia temporal bastante moderada (21,3% aproximadamente) en productos altamente protegidos, a los que se dará el trato de "productos sensibles" en Doha, no sería una pretensión excesiva. Si no se hace algo al respecto, en el sentido de que los productores rurales vean que el TLC genera cierto dinamismo en las relaciones comerciales, podría cundir la sensación de que el proceso de la negociación es a pura pérdida para el MCS.

3. Recomendaciones sobre medidas MSF y OTC

La inclusión de acuerdos sobre las materias MSF y OTC en el Tratado es muy importante para el sector de ganados y carnes y para los productos agropecuarios y agroindustrias en general. Por lo tanto, la firma del mismo será una gran oportunidad de lograr un marco de reglas para tratar problemas que dificultan el comercio, por lo que no debe ser desaprovechada. Aprobar una amplia liberalización del comercio, sin alcanzar al mismo tiempo acuerdos operativos para tratar medidas no tarifarias que afectan el comercio como son las MSF y OTC, y que administren con certezas los temas de diferencias, sería un resultado muy perjudicial para el MCS.

En el Capítulo 3 se ha presentado un marco amplio de antecedentes y análisis a partir del cual se pueden extraer las recomendaciones que se exponen en los siguientes puntos.

a. Acuerdo marco

La negociación sobre medidas MSF y OTC debería orientarse a establecer un acuerdo marco que facilite el comercio cuando existan diferencias o situaciones distintas entre las dos regiones, a través de mecanismos adecuados y formales de implementación de los objetivos de los Acuerdos MSF y OTC.

Es recomendable no utilizar energía negociadora en temas puntuales sino en asegurar que todos los temas puntuales que existen, o puedan aparecer en las agendas bilaterales, tengan cabida para su solución en los compromisos que se alcancen bajo el Tratado.

Un pormenorizado análisis del acuerdo MSF del TLC entre la UE y Chile es recomendable. Probablemente también existen antecedentes importantes en otros acuerdos de la UE.

b. Armonización sanitaria en el MCS

Si bien el formato institucional del MCS es muy diferente que el de la UE al no existir una institucionalidad supranacional relevante, el mismo es una dificultad para el desarrollo de la integración tanto en el MCS como entre el

mismo y otros bloques regionales. Por lo tanto, si la firma de este Tratado contribuye a que el MCS acelere su paso en materia de crear un marco de medidas no tarifarias común, o altamente armonizado, se beneficiaría el MCS y también la integración birregional con la UE. Por lo tanto, una concesión inteligente en esta materia debería ser estudiada y considerada.

c. Compromisos operativos

Como fuera señalado en 3.1, el acuerdo marco debe asegurar el tratamiento formal de los problemas de agenda en el futuro. Una lista no excluyente de los mismos sería la siguiente:

- Debiera existir un mecanismo para tratar las equivalencias de las medidas MSF y OTC, con un procedimiento y plazos claros, así como un camino formal para la solución de los desacuerdos.
- También debería avanzarse en el reconocimiento mutuo de los sistemas de evaluación de la conformidad a través de los procedimientos del Tratado.
- Aceptación del principio de regionalización y reconocimiento de las decisiones en tal sentido de la parte exportadora en materia de situación zoonosanitaria para sus territorios nacionales y regiones, con las debidas salvaguardias o garantías que pudieran corresponder cuando existan argumentos legítimos que estén conformes a los objetivos de las disciplinas multilaterales.
- El bienestar animal podría ser aceptable bajo una fórmula que evite la politización del tema y que lo mantenga bajo el paraguas de la ciencia y la tecnología, respetando las cuestiones de valores de cada parte. El formato acordado en el TLC entre la UE y Chile parece satisfactorio.
- Las autoridades podrían evaluar la pertinencia y ventajas de un compromiso de consulta previa, en el marco del Tratado birregional, de las MSF y OTC que se hayan planeado aprobar y que presumiblemente afectaría el comercio birregional. Cabe señalar que existe un procedimiento de información bajo la OMC, con posibilidad de realizar observaciones, pero podría ser conveniente que las partes, al estar en un proceso de integración

comercial profundo, tengan particularmente en cuenta el impacto de sus medidas a sus socios preferenciales⁷⁵.

- El acuerdo de un sistema de alerta rápida parece razonable, como forma de avanzar en la cooperación entre los dos bloques en materia de salud pública frente a problemas de los alimentos.

- El intercambio de conocimientos, la transparencia, la cooperación y la asistencia técnica deberían estar incorporados y pensados en términos de la creación de confianza y reputación de los organismos MSF y OTC de la Argentina y el MCS. Se trata de una cuestión estratégica para la región del MCS en la que hay mucho para ganar y dejar atrás una historia con manchas.

- Aftosa: La UE se ha acercado al MCS en su metodología de tratamiento de los brotes de aftosa. El MCS a su vez tiene importantes desventajas en el comercio debido a la política de vacunación generalizada de los rodeos. Bajo tales circunstancias, el MCS debería tratar de avanzar en el mayor reconocimiento posible de la equivalencia entre el estatus sin y con vacunación. Sería de interés de la UE como potencial aliado del MCS, si hubiera bases en ciencia, en lograr avances en tal sentido, pues actualmente la presión de oferta en su mercado de los exportadores que vacunan es notoria⁷⁶.

- Prohibición de hormonas en el MCS: Es un tema contrario al interés de la Argentina. Si bien no debe ser incluido expresamente en el Tratado, el texto que se acuerde no debería impedir que en el futuro pueda ser discutida y reformulada esta prohibición sin poner en riesgo el comercio birregional⁷⁷.

- El MCS no ha seguido estrictamente el criterio de la OIE en materia de EEB, posición que fue explicada en distintos foros por sus países. A la fecha

⁷⁵ Por ejemplo, el etiquetado obligatorio de alimentos con ingredientes OGM afecta en mayor medida a países exportadores de estos ingredientes que a otros países.

⁷⁶ Un argumento importante fue señalado a esta consultoría por especialistas del SENASA en el sentido de que en los últimos 30 años al menos, no se ha podido imputar ninguna transmisión de fiebre aftosa a través de exportaciones de la Argentina. Ello es un indicador muy importante de la calidad de los procedimientos de control y neutralización del virus a través de la vacunación y el sistema de faena y conservación.

⁷⁷ Se recuerda que la Argentina se vio obligada por la presión europea a establecer la prohibición de hormonas, al no poder demostrar que tenía un sistema confiable de separación de los sistemas de alimentación animal, para mantener abierto el mercado de la UE para el abastecimiento de carnes producidas sin hormonas. Además de ser esta una historia para la Argentina que la coloca en una posición de inferioridad y desconfianza en comparación con otros países exportadores, la obliga a renunciar a un sistema de producción estratégico para atender la demanda internacional.

de redacción de este informe la Argentina ha estado en el proceso de información y recepción de observaciones a su nuevo reglamento sobre esta cuestión, que implica cierta flexibilidad de su posición para acercarse al estándar OIE. Se trata de un tema importante que debería tener marco para su tratamiento en el Tratado.

- En materia de aprobación de OGM, debería haber un canal permanente información y consultas bajo el Tratado, de tal modo de contribuir al proceso a largo plazo de flexibilización de las posiciones de la UE en esta materia⁷⁸.

- En materia de Indicaciones Geográficas para carnes bovinas⁷⁹, la recomendación es que no se trata de un tema de interés para el MCS pues no se utilizan localmente indicaciones geográficas europeas. Sin embargo, sería de interés para la región promover en el sector privado el desarrollo y el registro de las mismas para su promoción futura en el mercado de la UE.

4. Recomendaciones respecto de los efectos de la PAC.

En el Capítulo 2 se analizó con detalle la PAC y específicamente su incidencia en el sector de carnes bovinas. La principal conclusión es que la ventaja competitiva del MCS en esta materia no requeriría salvaguardias especiales respecto a la producción y exportaciones europeas.

El énfasis de la negociación debiera estar puesto en el acceso al mercado. Sin embargo, un compromiso de no utilizar restituciones a las exportaciones para las ventas al MCS y sus países Miembros sería recomendable, más que nada como una cuestión de principios.

En materia de ayudas internas, solamente quedarán vigentes desde 2013 las ayudas a las vacas de cría, lo que si bien es importante y seguramente ayuda en cierta medida a la producción europea, no parece una cuestión a ser discutida en estas negociaciones sino en el marco multilateral.

⁷⁸ Cabe recordar que aún en el MCS ha habido diferencias sobre la aceptación de OGM hasta una fecha relativamente reciente y aún hoy hay diferencias entre países.

⁷⁹ Se recuerda que si bien corresponde este tema al capítulo del Tratado sobre derechos de propiedad intelectual, se incluye por razones prácticas en las recomendaciones sobre medidas MSF y OTC.

Referencias

- Daniel Berrettoni y Martín Cicowiez (2002): "Un Análisis de Equilibrio General Computado: El caso de las importaciones de la Unión Europea de productos de la carne desde el Mercosur". CEI. Buenos Aires.
- Thomas E. Elam (2005): "The U.S. ground beef market: Why imports help?". Hudson Institute's Center for Global Food Issues.
- Dirección General de Agricultura - Comisión Europea (2007): "Evaluación de las medidas de mercado en el sector de la carne de vacuno". Ernst & Young – Government Services en colaboración con AND Internacional e Instituto Francés de Ganadería.
- Ramos, Maria Priscila, Bureau, Jean-Christophe y Salvatici, Luca (2007): "Shipping the Good Beef Out: EU Trade Liberalization to Mercosur Exports". Working Paper 07/17. TRADEAG.
- Hummels, David y Skiba, Alexandre (2002): "Shipping the good apples out?: An empirical confirmation of the Alchian - Allen conjecture". Working Paper 9023. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Cambridge.
- Pérez del Castillo, Carlos; Arbilla, Pedro; Olivera, Martín y Bervejillo, Mateo (2009): "Carne Bovina: Análisis Estratégico de Inserción Externa del Uruguay". Informe Técnico Nº 20/2009. Programa ICI (Inserción al Comercio Internacional). Asociación Rural del Uruguay. BID – FOMIN.
- Lara, Pablo A. (2009): "Negociaciones Mercosur – Unión Europea Directrices para la negociación birregional". Programa de Inserción Agrícola. Sociedad Rural Argentina. BID/FOMIN ATN/ME-9565-RG.
- Davis, Christopher G. and Lin, Biing-Hwan (2005): "Factors Affecting U.S. Beef Consumption". USDA.
- Embajada de la República Argentina ante las Comunidades Europeas - Consejería Agrícola (1986): "La producción y el Comercio Exterior de carne vacuna en la CEE". Bruselas.
- Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural – CE (2010): "La Política Agrícola Común en detalle". Julio de 2010: http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/index_es.htm
- Berga Monge, Alberto M. y otros (2007): La nueva Política Agraria Común. La nueva situación de las producciones ganaderas. AMB Consultans.

- Agra Informa Ltd. (2010): "The Brazilian Livestock and Meat Industry. London.
- Claus Deblitz, Lola Izquierdo y Ernesto Reyes (2005): "La reforma de la PAC y sus implicaciones en el sector bovino de carne". Federal Agriculture Research Centre.
- Fischer Boel, Mariann (2008): "Discurso en el 25º Aniversario de la ASSOCARNI". Rome, 27 June 2008.
- Delich, Valentina (2009): "Análisis de los acuerdos preferenciales firmados por Egipto, Jordania, Marruecos, Turquía y la UE en productos agrícolas seleccionados". Programa de Inserción Agrícola. SRA.
- CTA – Agritrade (2010): "Update Beef Sector – Executive Brief March 2010". The Netherlands.
- Nowicki, Peter y otros (2006): "SCENAR 2020: Scenario study on agriculture and the rural world". Dirección General de Agricultura – CE. Bruselas.
- Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina – IPCVA (2010): "Informe - Mercado Mundial de Carne Vacuna". Buenos Aires.
- Leishman, David (2008): "EU-27: Trade Policy Monitoring: Overview of EU Bilateral and Regional Trade Agreements". GAIN Report. USDA Foreign Agricultural Service.
- Dirección General de Agricultura – CE (2005): "El sector cárnico de la Unión Europea". Bruselas.
- SRA – Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur (2008): "Informe sobre proyecciones agrícolas en base a estimaciones de OECD-FAO, USDA y FAPRI. Con apoyo del Programa de Inserción Agrícola – BID/FOMIN – Sociedad Rural Argentina.
- Dirección General de Agricultura – CE (2009): "Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2008 – 2015". Bruselas.
- CORFOGA (2009): "TLC CENTROAMERICA – UNIÓN EUROPEA: Análisis para el sector de carne bovina".
- Catherine Moreddu, Catherine - coordinadora (2004): "Analysis of the 2003 CAP Reform". OECD.
- Dirección General de Agricultura - CE (2009): "Health Check of the CAP". Bruselas.
- Meat and Livestock Australia (2010): "Australian beef access to the EU". Australia.

- Carro Fernández, Martha; Martínez, Fernández-Ardavín Martínez, Ana; y Hurtado Ocaña, Inmaculada (2008): "El acuerdo comercial entre la Unión Europea y Mercosur: La problemática agrícola a debate". Revista de Economía Mundial.
- Binfield, Julian; Donnellan, Trevor; Hanrahan, Kevin; y Westhoff, Pat (2009): "Issues in examining the impact of WTO reform on the Beef and Dairy Sectors in the European Union". Contributed Paper/ International Association of Agricultural Economists Conference, Beijing, China, August 16-22, 2009
- Baracat, Elías (2008): "Retenciones o Desarrollo Rural". Diario La Nación.
- Baracat, Elías; Bogo, Jorge y Nogués, Julio (2007): "La cadena productiva de la carne vacuna", en Nogués, Julio y Porto, Alberto (coordinadores) - "Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la Cadena Agroindustrial". Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas UNLP.
- Toranzos Torino, Guillermo N. (2009): "La competitividad y negociaciones internacionales de la carne bovina Argentina". Programa de Inserción Agrícola. SRA.
- Toranzos Torino, Guillermo N. (2010): "La producción y comercialización de carne a pasto: una ventaja de diferenciación". Programa de Inserción Agrícola. SRA.

LISTA DE ANEXOS

ANEXOS EXCEL (en archivos separados)

ANEXO 1: Comercio exterior de carnes bovinas deshuesadas frescas, enfriadas y congeladas de Unión Europea, Mercosur y Argentina en miles de dólares.

ANEXO 2: Producción, Consumo Aparente y Comercio Exterior de carne vacuna.

ANEXO 3: Importaciones de la Unión Europea por posiciones a 6 dígitos de la Oferta UE 2004.

ANEXO 4: Posiciones cárnicas ordenadas por Listas.

ANEXO 5: Análisis Capítulos 01, 02, 04, 05, 15 y 16 y selección de productos cárnicos bovinos.

ANEXO 6: Ofertas revisadas de la UE y el MCS - Brasilia 24 setiembre 2004

ANEXO 7: Aranceles TARIC de importación UE para productos cárnicos bovino de su oferta.

ANEXO 8: Importaciones de la Unión Europea desde el Mercosur, en partidas a 6 y 8 dígitos, en cantidades.

ANEXOS DE TEXTO EN WORD (en este mismo documento al final)

ANEXO A: Concesiones en productos cárnicos bovinos en TLC firmados por la UE (en página 128).

ANEXO B: Cuota de Hamburguesas (en página 132).

ANEXO A

Concesiones en productos cárnicos bovinos en TLC firmados por la UE

UE - ARGELIA

Este acuerdo entró en vigor en 2005. Se observa una limitada ambición en la liberalización agrícola, pues las principales concesiones se refieren a carnes ovinas y de cabra, naranjas y citrus en general, aceite de girasol, aceite de oliva y miel, todos ellos con arancel cero. Asimismo, algunos vinos han recibido concesiones bajo cuotas. No se registran concesiones en carnes bovinas.

UE - MARRUECOS

Entró en vigor en 2000. Las principales concesiones con arancel cero en materia agrícola son carnes ovina y de cabra, ajos, paltas, citrus, ciruelas, ciertos vinos y afrecho de trigo. No se registran concesiones en carnes vacunas.

UE - EGIPTO

Entró en vigor en 2004. Revistan como principales concesiones con arancel cero las frutas cítricas, peras, ciruelas, jugos de frutas, arroz y nueces. No se registran concesiones en carnes vacunas.

UE - JORDANIA

Este acuerdo entró en vigor en 2002. Con arancel cero para las importaciones a la UE figuran los siguientes productos del agro: naranjas, pomelos, limones, mandarinas, leguminosas secas, queso de oveja y ajo. No se registran concesiones en carnes bovinas.

UE -TURQUÍA

Desde 1995 está vigente el tratado entre la UE y Turquía, hoy día un importante candidato al ingreso a la UE. Es un país europeo (parte de su territorio), a diferencia de los anteriores y tiene fuertes lazos económicos y sociales con la UE. Ha obtenido concesiones en agricultura, con arancel cero para carnes ovinas y de cabra, ajos y jugos de frutas. Ciruelas con acceso estacional. Aceite de oliva y malta con ciertas preferencias. No se registran concesiones para carnes bovinas.

UE - ISRAEL

Entró en vigencia en 2000. Se acordaron concesiones con aranceles decrecientes a cero para carnes de ovinos y cabras, citrus y otras frutas y sus jugos y quesos. No se registran concesiones para carnes vacunas.

UE - SUIZA

Es un tratado antiguo, con vigencia desde 1972. Cabe señalar que el no ingreso de Suiza a la UE como miembro se relaciona con su particular historia de neutralidad en los conflictos europeos. Revistan concesiones en quesos, cerezas, prunes, alcohol puro, extracto de malta. Todos con arancel cero. No se registran concesiones en carnes bovinas.

UE - SUDAFRICA

Entró en vigencia este acuerdo con el nuevo milenio, el año 2000. Se negociaron los siguientes productos con arancel cero: carne de cerdo y de ovino, menudencias comestibles bovinas y suero de leche concentrado, dátiles, manzanas, duraznos, citrus y aceites de girasol, algodón y soja. Quesos con cuotas de arancel cero y extracota arancel 100%. Cuajada con cuota libre de arancel y extra cuota con arancel 100%. No registra concesiones en carnes bovinas.

UE - MÉXICO

Entró en vigencia en 2000. Revistan concesiones en cítricos en general, paltas, ciruelas, aceites de girasol, margarina, sopas y miel, todas con arancel cero.

Este TLC también incluye las siguientes concesiones en materia de carnes bovinas:

GANADOS, CARNES Y MENUDENCIAS BOVINAS, con arancel cero:

- 0102.1010 Vaquillonas pura sangre sin servicio.
- 0102.1090 Reproductores bovinos vivos de razas no puras.
- 0102.9090 Animales vivos bovinos, de especies no domésticas.
- 0206.2100 Lenguas
- 0504.0000 Intestinos, vejigas, estómagos en varias formas
- 0511.1000 Semen bovino

0511.9910 Tendones

02061010 Hígados vacunos para uso farmacéutico.

Igual que Chile, México es un país con status libre de aftosa sin vacunación, por lo que puede ingresar carnes con hueso y animales vivos a la UE.

Se observa que no ha logrado negociar cuota de carnes, sino el ingreso con arancel cero de algunos tipos de ganado, menudencias y otros productos bovinos de menor importancia comercial.

UE - CHILE

Este TLC entró en vigencia en 2002, constituyendo un importante y bastante completo acuerdo de liberalización comercial. Entre sus concesiones agrícolas con arancel cero, figuran frutas y vinos entre otros.

Pero también incluye concesiones en materia de carnes bovinas cuyo listado se incluye a continuación:

CARNES, MENUDECIAS Y TERMOPROCESADOS BOVINOS.

1. Concesión con arancel cero.

0102.1010 Vaquillonas s/ servicio

2. Arancel cero para una cuota de 1000 toneladas, la que crecerá anualmente.

Esta cuota aumenta 100 toneladas por año y a la fecha de redacción de este informe alcanza 1750 toneladas. El Tratado prevé la renegociación de cuotas al tercer año de vigencia con fines de liberalización adicional. En los últimos años Chile está negociando un aumento a 5000 toneladas de esta cuota, cifra que parece razonable a la luz de los nuevos TLC firmados por la UE con Colombia y Centroamérica.

Es importante destacar que Chile, a diferencia de los países del MCS, tiene status de país libre de aftosa sin vacunación, por lo que puede ingresar con carnes con hueso a la UE. O sea que por ejemplo, una Parrilla Argentina en la UE puede ofrecer asado de tira o chuletas a caballo de carnes de Chile pero no de Argentina.

Dada su reducida cuota, Chile está tratando de hacer un marketing de nicho en la UE, por ejemplo con carne bovina de la raza Waichú.

También es destacable que Chile tiene acceso libre y sin límites ni cuotas al mercado de los EE.UU. Es así como el país está tendiendo a exportar a

mercados de altos ingresos su producción y a abastecer a su mercado interno con carnes del MCS, en especial de Paraguay y Argentina.

La cuota chilena puede ingresar productos de las siguientes partidas:

0201.20, 0201.3000, 0202.20 y 0202.30

3. Concesión de arancel cero en distintas listas (inmediata, al 7º año, al 10º año, etc.)

0206.0000 a

0206.2999 Menudencias bovinas enfriadas o congeladas.

0511.1000 Semen bovino.

0511.9910 Tendones.

1602.5031 Corned beef.

1602.5039 Las demás preparaciones y conservas de carnes bovinas.

1602.5080 Productos varios.

1602.9010 Preparados de sangre.

TLC de UE con Centroamérica, Colombia y Perú

Se incluye en la sección respectiva, las cuotas concedidas a Centroamérica y Colombia. No se han hecho concesiones en productos cárnicos bovinos al Perú, probablemente por no ser exportador.

No se han incluido las partidas para el comercio bajo cuotas por no haber tenido acceso a los textos de los TLC a la fecha de redacción de este informe.

ANEXO B

Cuota para productos procesados de la Lista E

Las recomendaciones para la negociación incluyen el replanteo de seis partidas de la Lista E de la Oferta UE de 2004. Se trata de productos procesados de la industria frigorífica, el principal de los cuales son las hamburguesas.

Todos estos productos quedaron fuera de la negociación, lo que se considera inaceptable. Por lo tanto, las recomendaciones fueron planteadas bien sea como cuotas, preferencias fijas o reducción de derechos a cero.

Se trata en todos los casos de partidas altamente protegidas a favor de la industria procesadora, la que por su parte se beneficia de las importaciones de carnes para manufactura con tarifas reducidas.

A continuación se expondrá la importancia de obtener beneficios de la negociación para el caso del principal productos que son las hamburguesas. Sin embargo, se recomienda que se negocie para el conjunto de partidas en cuestión.

Las hamburguesas son un producto procesado de la industria frigorífica que ha alcanzado una gran importancia en el consumo actual de carnes bovinas en el mundo, a partir de la expansión de la comida rápida (*fast food*). En los EE.UU. por ejemplo, el 42% de la carne vacuna consumida consiste en carne molida, en su mayoría hamburguesas. Se estima que cada estadounidense consume tres hamburguesas por semana (Thomas E. Elam - 2005; y Davis, Christopher G. y Lin, Biing-Hwan - 2005), lo que significaría a nivel país un consumo anual de aproximadamente cuatro millones de toneladas de carne procesada sin hueso, peso producto.

La consulta efectuada a la industria indicaría que en Argentina el consumo anual es del orden de 2,7 kg por habitante/año, o sea un mercado de 110.000 toneladas. Bajo el supuesto de un consumo parecido al de Argentina en la UE, se estaría en presencia de un mercado algo menor a 1,4 millones de toneladas.

Este producto tiene una elevada protección en el nomenclador de la UE, con un derecho específico NMF para la partida TARIC 16025010 de 303,40 Euros cada 100 kgs., o sea algo más de 3 Euros por kilogramo, que hace inviable la importación.

Es importante señalar que la influencia del *lobby* de la industria frigorífica es importante en el diseño de la PAC y en la política comercial internacional sobre

carnes. Estos intereses tienen un interés especial con relación a la producción de hamburguesas.

Los países desarrollados, en especial los EE.UU. pero también la UE, tienen un problema particular para la producción de hamburguesas que es la disponibilidad de una oferta abundante de carne con alto contenido graso proveniente y un déficit en la producción de carnes magras de bajo precio. La primera tiene un precio muy reducido, pero constituiría un desperdicio si no es mezclada con carnes magras de regiones productoras de ganadería de pastoreo, o de la faena de vacas conserva. En este sentido, pueden mencionarse los casos de Australia, Nueva Zelanda y Uruguay que abastecen a la industria de los EE.UU. de carnes magras para tal mezcla.

Un ejemplo de la atención de los intereses de la industria comunitaria por parte de la PAC es la CUOTA BILAN de carne para manufactura, la cual fue negociada en la Rueda Kennedy y ampliada en la ROU y beneficia a los procesadores de la UE, pues al disponer de la materia prima con un derecho del 20% y distribuirse a los importadores europeos, resultan en una protección efectiva aún mayor que la alta protección nominal mencionada para la partida de hamburguesas.

Para tener una idea de la sensibilidad que tiene la PAC frente a los intereses de la industria procesadora de carnes, se reproduce un párrafo del siguiente discurso de la responsable de Agricultura de la UE, al referirse a las importaciones de carne bovina del Brasil en una reunión de la industria procesadora en 2008⁸⁰: *« Un tema de importancia inmediata que necesitamos resolver tan pronto como podamos es la casi desaparición de la carne brasileña del mercado europeo. Como Uds. saben muy bien, menos de 100 establecimientos ganaderos del Brasil tienen actualmente permiso para exportar a la UE, por causa de las preocupaciones sobre el sistema de trazabilidad. Esto ha causado serios problemas de abastecimiento para sectores de nuestra industria de procesamiento de carnes bovinas.....Las importaciones de carnes bovinas desde Brasil son un importante elemento de nuestras relaciones comerciales. Lo que nosotros debemos hacer ahora es ayudar a los brasileños a cumplir los estándares».*

De lo expuesto surge que tanto la estructura arancelaria como la visión política de las autoridades se hallan dirigidas a promover la importación de materias primas para la industria de la UE. El sostenimiento de esta posición en

⁸⁰ Discurso de Mariann Fischer Boel en el 25º Aniversario de la Assocarni (Associazione Nazionale industria e Commercio Carni e Bestiame), Rome, 27 June 2008. Fue coincidente con la suspensión de importaciones de carnes brasileñas por incumplimiento de las normas europeas sobre trazabilidad.

la negociación, que se refleja en la exclusión de oferta en la partida de hamburguesas, incluida en la Lista E, es incompatible con un TLC.

El MCS propuso en 2004 la liberalización inmediata a condición de reciprocidad. Esta posición parece difícil de ser aceptada por la UE, pues se trata de un producto importante y altamente protegido. Pero resulta insólito e inaceptable que la UE deje afuera de la negociación a productos cárnicos manufacturados, como por ejemplo la hamburguesa, que tienen una demanda dinámica y un mercado ascendente, mientras que hacen concesiones para productos de demanda declinante como el "corned beef".

Considerando la participación actual del MCS en materia de carnes bovinas en el mercado de la UE, sería recomendable la solicitud, con mucha firmeza, de una cuota para carnes procesadas de las seis partidas de la Lista E. Se ha estimado que la misma podría ser del orden de un tercio de la denominada cuota adicional, o sea en el orden de las 60.000 toneladas⁸¹ atento al potencial de mercado de los productos⁸². Suponiendo un mercado de hamburguesas como el señalado antes para la UE, la cuota de participación en el mercado sería levemente superior al 4%⁸³.

⁸¹ En una consulta a la industria esta consultoría fue sorprendida con una propuesta de cuota de hamburguesas pequeña, del orden de las 2000 toneladas. No parece razonable negociar para todo el MCS, principal exportador de carnes bovinas del mundo, una cuota de ese orden.

⁸² Cabe recordar que la cuota mencionada sería parte de la negociación sobre la cuota global de productos cárnicos bovinos. La idea es que normalmente en las negociaciones hay que ceder y que parte de lo que se ceda en carnes crudas, se recupere en hamburguesas y otros productos de la Lista E de 2004.

⁸³ Cabe señalar que la expectativa de los productores es tan reducida en este tema, que cuando los entrevistamos nos plantearon una cuota de 2000 toneladas.