

WORKING PAPER

MULTILINGUAL ABRIDGED EDITION

DE	DER INTERREGIONALE ASSOZIIERUNGSPROZESS DER EU MIT DEM MERCOSUR UND CHILE UND SEINE AUSWIRKUNGEN AUF DIE AGRAR- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT DER EU - Aufbau der Studie – Zusammenfassung und Schlußfolgerungen -
EN	THE EU/MERCOSUR AND CHILE INTERREGIONAL ASSOCIATION PROCESS AND ITS IMPACT ON THE EU'S AGRO-FOODS SECTOR - Overview – Summary and conclusions -
ES	EL PROCESO DE ASOCIACIÓN INTERREGIONAL DE LA UE CON EL MERCOSUR Y CHILE Y SU IMPACTO EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO DE LA UE - Estructura del estudio – Resumen y conclusiones -
FR	LE PROCESSUS D'ASSOCIATION INTERRÉGIONALE DE L'UE AVEC LE MERCOSUR ET LE CHILI ET SON IMPACT SUR LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE DE L'UE - Structure de l'étude – Résumé et conclusions -

This publication contains a short overview as well as the conclusions of the study *El Proceso de Asociación Interregional de la UE con el MERCOSUR y CHILE y su Impacto en el Sector Agroalimentario de la UE* available as AGRI 131 under the *Agriculture, Forestry and Rural Development Series* from the European Parliament's Directorate General for Research.

The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorized, provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and sent a copy.

At the end of this document please find a full list of the other publications in the *Agriculture, Forestry and Rural Development Series*.

Publisher: European Parliament
L-2929 Luxembourg

Author: Grupo Asistencia Técnica Cooperación Internacional, s.l.
Valencia

Editor: Albert Massot Martí
Directorate General for Research
Division for Agriculture, Regional Policy, Transport and Development
Tel: (32 2) 284 3616
Fax: (32 2) 284 6929
E-mail: amassot@europarl.eu.int

Manuscript completed in May 2000.

TABLE OF CONTENTS

DE

DER INTERREGIONALE ASSOZIIERUNGSPROZESS DER EU
MIT DEM MERCOSUR UND CHILE UND SEINE AUSWIRKUNGEN
AUF DIE AGRAR- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT DER EU

- Aufbau der Studie – Zusammenfassung und Schlußfolgerungen - 5

EN

THE EU/MERCOSUR AND CHILE INTERREGIONAL ASSOCIATION PROCESS
AND ITS IMPACT ON THE EU'S AGRO-FOODS SECTOR

- Overview - Summary and conclusions - 15

ES

EL PROCESO DE ASOCIACIÓN INTERREGIONAL DE LA UE
CON EL MERCOSUR Y CHILE Y SU IMPACTO EN EL
SECTOR AGROALIMENTARIO DE LA UE

- Estructura del estudio – Resumen y conclusiones - 25

FR

LE PROCESSUS D'ASSOCIATION INTERRÉGIONALE DE L'UE
AVEC LE MERCOSUR ET LE CHILI ET SON IMPACT SUR
LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE DE L'UE

- Structure de l'étude – Résumé et conclusions - 35

AUFBAU DER STUDIE

Diese Studie analysiert den interregionalen Assoziierungsprozeß zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur und Chile sowie seine Auswirkungen auf den Sektor Agrar- und Ernährungswirtschaft der EU.

Das Vorhaben zur Schaffung einer Freihandelszone zwischen der EU, dem Mercosur und Chile erhielt 1995 seinen definitiven politischen Impuls. Seitdem sind die Kontakte zwischen den Seiten zur Vorbereitung der Terrains für das Assoziierungsabkommen intensiviert worden. Auf dem Gipfel von Rio 1999 wurden die Termine festgelegt und es wurde ein Zeitplan für die Verhandlungen aufgestellt, der länger sein wird, als sich einige Länder auf beiden Seiten des Atlantik gewünscht hätten. Das Kapitel Landwirtschaft wird, angesichts des Wettbewerbs in zahlreichen Sektoren, zu den konfliktrichtigsten gehören. Die EU blickt mit großer Sorge auf das Potential der Land- und Ernährungswirtschaft des Mercosur und Chiles, und es werden Befürchtungen über die Zukunft einiger Gemeinschaftsproduktionen laut. Deshalb war die von der Gemeinschaft in Rio vertretene Position durch die Überlegung und den Wunsch einiger europäischer Länder geprägt, den Zeitraum zu verlängern, der erforderlich ist, um die geplante Freihandelszone mit den Abkommen der Millennium-Runde und der Erweiterung der EU nach Osteuropa, die zweifellos weitere Veränderungen in der GAP hervorrufen werden, in Einklang zu bringen. Währenddessen durchlebt der Mercosur eines der schwierigsten Jahre seit seiner Gründung 1991, und die Mitgliedstaaten werden große Anstrengungen unternehmen müssen, um die Errichtung des vorgesehenen gemeinsamen Marktes zu vollenden und mit der EU eine umfassende Liberalisierung des Handels zu verhandeln.

Um alle Schwierigkeiten und Begleiterscheinungen des Prozesses zu verdeutlichen, stellt die Studie ein globales Konzept auf, in dem die institutionelle, politische, kommerzielle und wirtschaftliche Dimension inbegriffen sind.

Kapitel 1 analysiert den Entstehungsprozeß des Mercosur und beschreibt die Merkmale des Sektors Agrar- und Ernährungswirtschaft der Mitgliedsländer, die jeweiligen Agrarpolitiken, die in jedem der Länder verfolgt werden, und den Stand der Harmonisierung jener Politiken, die einen erheblichen Einfluß auf den Agrarhandel haben, wie Gesundheitsschutz, Pflanzenschutz und Qualität sowie technische Normen. In diesem Kapitel werden sowohl die im Mercosur anhängigen institutionellen Probleme wie auch das große Potential seiner Land- und Ernährungswirtschaft bewertet, das besonders in den neunziger Jahren, nach der Flexibilisierung einiger starrer Elemente der Agrarpolitiken, deutlich wurde.

Kapitel 2 stellt den Mercosur in den Rahmen der sich auf dem amerikanischen Kontinent vollziehenden regionalen Integrationsprozesse, analysiert diese Prozesse im Lichte der WTO-Doktrin und untersucht die Rolle, die die Landwirtschaft dabei spielt. Eine besondere Erwähnung verdient das von den USA angeregte Projekt der Gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA), das darauf abzielt, zum Katalysator und Schwerpunkt der übrigen regionalen Vereinbarungen zu werden. Sein Entwicklungstempo kann die Verhandlungen zwischen der EU, dem Mercosur und Chile beeinflussen.

Kapitel 3 konzentriert sich auf die Beziehungen zwischen der EU, dem Mercosur und Chile. Dazu werden nicht nur die institutionellen Alternativen zur Vertiefung der Kooperationsbeziehungen analysiert, sondern auch der Warenaustausch, die Handelshemmnisse und die Restriktionen, die jede der Verhandlungsseiten hat.

Kapitel 4 untersucht die möglichen Auswirkungen der geplanten Freihandelszone auf den europäischen Sektor Agrar- und Ernährungswirtschaft und geht dabei auf die Besonderheiten der implizierten Haupterzeugnisse ein. Dazu werden das Exportpotential des Mercosur und Chiles, die Entwicklung ihrer Verkäufe in die EU und der aktuelle Stand des Handels untersucht. Diese Informationen werden durch eine ausführliche Beschreibung der Handelsbarrieren, durch welche eine Regulierung der Importe aus der EU erfolgt, und des entsprechenden Preisgefälles zwischen dem Binnen- und Außenmarkt ergänzt. Auf dieser Grundlage wird eine Klassifizierung der Agrarsektoren der EU in Abhängigkeit von ihrer Anfälligkeit gegenüber der Öffnung des Gemeinschaftsmarktes für die Exporte aus dem Mercosur und aus Chile vorgenommen, der Standpunkt jedes der Staaten der Gemeinschaft dargestellt und eine Einschätzung der globalen Auswirkungen gegeben.

Als Schlußbemerkungen werden im Kapitel 5 die Hauptfaktoren, welche die Entwicklung einer Freihandelszone zwischen der EU, dem Mercosur und Chile beeinflussen werden, mit den entsprechenden Empfehlungen der Verfasser zur Verhandlungsstrategie der EU dargestellt.

Die Auswirkungen der Freihandelszone mit dem Mercosur und Chile hängen von einer Reihe von Faktoren ab. Im folgenden werden die Hauptargumente zum Verständnis der Tragweite dieses geostrategischen Unternehmens für die EU dargestellt:

1. Trotz der Bezeichnung Gemeinsamer Markt des Südens ist der Mercosur eine **unvollständige Freihandelszone** und eine **unvollendete Zollunion** mit verschiedenen ausgeschlossenen Sektoren und Übergangsfristen. Die Schwierigkeiten bei der Harmonisierung und Schaffung gemeinsamer Politiken sind ganz erheblich. In dem Maße, in dem dieser Zustand anhält, wird das Zustandekommen eines globalen und herkömmlichen Abkommens mit der EU immer schwieriger. Auf jeden Fall wird seit seiner Gründung im Jahre 1991 und bis 1995 eine Senkung der Zolltarife beobachtet, was einen Willen zur kommerziellen Öffnung, getreu den in den achtziger Jahren begonnenen Prozessen der einseitigen Öffnung, zum Ausdruck bringt. Die Zolltarife für landwirtschaftliche und Fischereierzeugnisse liegen unter den allgemeinen Zöllen, und die Zollsätze der landwirtschaftlichen Rohstoffe sind niedriger als die der verarbeiteten Produkte. Betrachten wir jene Erzeugnisse, die in den vier Ländern einer ähnlichen Handelspolitik unterliegen, so werden für Zucker, Schokolade und Mineralwasser überdurchschnittliche Zölle erhoben. Bei den nicht harmonisierten Zollsätzen verzeichnen Pfirsichkonserven, Milchprodukte und Weine (in Brasilien), ebenfalls Pfirsichkonserven, Weine und Ethanol (in Argentinien), Sojaöl, Reis und Zucker (in Paraguay), Milchprodukte, Weine und Ethanol (in Uruguay) die höchste Zollbelastung.
2. Auch ohne das Ergebnis der Millennium-Runde vorhersagen zu können, ist es möglich, einige Betrachtungen über seinen Einfluß auf die multilateralen kommerziellen Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur im Rahmen der WTO anzustellen.
 - Erstens, zum Rhythmus und den Zeiträumen: Wenn gemäß dem Wunsch einiger Länder die nächste Runde in 3 Jahren abgeschlossen wird, könnte 2003, wenn der neue institutionelle Rahmen des Handels bekannt ist, die Schlußphase der Verhandlungen über die bilaterale Öffnung der Märkte zwischen der EU sowie dem Mercosur und Chile beginnen. Diese Kenntnis erleichtert der EU, die mit einer eher defensiven Haltung an der Runde teilnimmt, die Untersuchung der Auswirkungen der Freihandelszone und ihrer Folgen für die GAP. Auf jeden Fall kann die Aufnahme der Verhandlungen vor dem Abschluß der Runde von der EU genutzt werden, um die Länder des Mercosur und Chile zu einer Unterstützung ihrer Vorschläge in der Runde zu bewegen.
 - Zweitens, zum Inhalt des Abkommens: Es ist nicht wahrscheinlich, daß, wie die Gemeinschaftsinstitutionen vermutet haben, die Agenda 2000 unbeschadet aus der Millennium-Runde hervorgeht. Vernünftiger wäre es, sich auf eine leichte oder sogar tiefgreifende Reform der Agenda 2000 bis zum Jahr 2006 vorzubereiten. Sollte dies eintreten, dann ginge es darum, die Inlandspreise so sensibler Bereiche wie Getreide stärker an die Weltmarktpreise anzupassen, was die Bildung der Freihandelszone mit dem Mercosur vereinfachen wird.

3. Unabhängig vom Tempo und den Vereinbarungen der Millennium-Runde wird das Interesse der Länder des Mercosur an einer Freihandelszone mit der EU von den Fortschritten abhängen, die bei der regionalen Integration in Amerika, vor allem zur Schaffung der FTAA erzielt werden. Tritt hier eine Verzögerung ein, wächst der Druck zum Abschluß eines Abkommens mit der EU. Was die Interessen der EU angeht, so kann zwischen zwei Ebenen unterschieden werden.
 - Auf globaler Ebene könnte ein schnelleres Fortschreiten bei den FTAA-Verhandlungen als bei den bilateralen Gesprächen mit dem Mercosur der EU schaden, da ihre Präsenz in Lateinamerika geschwächt werden würde. Einige Länder des Mercosur scheinen auch die Abkommen mit der EU denen mit den USA im Rahmen der FTAA vorzuziehen, und zwar aus einer Vielzahl von Gründen politischer, kultureller und wirtschaftlicher Art. Für Argentinien beispielsweise würde die FTAA bedeuten, daß ihre Getreideausfuhren auf dem brasilianischen Markt stärker mit denen der USA und Kanada konkurrieren müßten. Für die brasilianischen Getreideproduzenten ist das Abkommen mit der EU ebenfalls positiver als mit der FTAA. Hinzu kommt, daß die Verkäufe von Agrarnahrungsmitteln des Mercosur in die EU höher sind als in die USA. Zum Beispiel gehen aus der größten Volkswirtschaft der Region, Brasilien, nur 5,7 % der Exporte von Rohstoffen für Agrarnahrungsmittel und 10,4 % ihrer industriell verarbeiteten Nahrungsmittel nach Lateinamerika. Lediglich im Fall von Chile treten die USA als größter Markt auf, wenn auch nur in bezug auf Rohstoffe für Agrarnahrungsmittel, jedoch nicht bei industriell verarbeiteten. Die Position von Chile kann möglicherweise einem politischen Einfluß unterliegen, wenn die Regierung dieses Landes weiterhin mit Ablehnung und Unverständnis auf das Verfahren gegen Augusto Pinochet in Europa reagiert.
 - Auf landwirtschaftlicher Ebene im engsten Sinne ist das Szenarium einer zügigen Integration auf dem amerikanischen Kontinent dagegen die positivste Option, da die Schaffung der FTAA die Öffnung neuer Kontinentalmärkte für die Exporte aus Ländern wie Argentinien oder Chile bedeuten wird. Die Größenordnung dieser Auswirkung hängt ab von der Wettbewerbsposition jedes einzelnen Landes – eine erhebliche Zahl von ihnen sind Nettoimporteure von Nahrungsmitteln –, von den Barrieren, mit denen sich ihre Inlandsmärkte schützen, und von den Transportkosten, die durch die mangelhafte Verkehrsinfrastruktur auf dem Kontinent heute noch hoch sind. Auf jeden Fall wird die FTAA dazu beitragen, den Exportdruck der südlichen Hemisphäre auf die Märkte der Gemeinschaft zu senken.

Insgesamt ist die Assoziierung mit der EU für die Länder des Mercosur von großem Interesse, und die EU kann sich bei einer strategischen Positionierung weder gegen die FTAA stellen noch im amerikanischen Integrationsprozeß abseits stehen. Sie würde ansonsten ihre Handelsposition schwächen und könnte Marktanteile in Bereichen verlieren, in denen sie im Handel mit dem Mercosur führend ist. Darüber hinaus bleibt die EU das bestmögliche Modell für die Länder des Mercosur, die in der Assoziierung mit der EU nicht nur eine kommerzielle Lösung sehen, sondern auch ein Beispiel und eine Hilfe zur Vollendung des Integrationsprozesses und zur Bewältigung der damit verbundenen Aufgaben: der institutionellen Reform, der Einführung des gemeinsamen Marktes und der einheitlichen Währung.

4. Die Entwicklung der FTAA wird weiterhin durch die **Strategie** der **USA** bedingt. Für dieses Land stellt die Integration der Hemisphäre eine Hauptaufgabe ihrer internationalen Diplomatie dar, nicht nur für die Suche nach neuen Absatzmärkten für ihre Exportwaren, sondern auch für ihr instrumentelles Potential in der Millennium-Runde. So könnten die USA die FTAA nicht nur als Rahmen für die regionale Integration nutzen, sondern auch um Präzedenzfälle zu schaffen und Vereinbarungen zu erproben, die dann im multilateralen System internationalisiert würden. Allerdings bewirkt die Entscheidung gegen den schnellen Weg (*fast-track*), daß die führende Rolle der USA im amerikanischen Integrationsprozeß geschwächt wird. Sollte dieser Zustand andauern, gewinnt das Szenarium der Multilateralisierung und Lateinamerikanisierung der FTAA an Glaubwürdigkeit, im Gegensatz zu einem Integrationsmodell, das um die NAFTA angeordnet ist, in die neue Länder aufgenommen werden. Die FTAA setzt darüber hinaus Probleme auf die Tagesordnung, die sich aus der Heterogenität der amerikanischen Staatengemeinschaft ableiten. Eines der wichtigsten ist ihre ungleiche Gewinnverteilung durch den unterschiedlichen Entwicklungsgrad und die unterschiedliche Größe der Volkswirtschaften der Teilnehmerstaaten. Die Tatsache, daß eine der an der FTAA beteiligten subregionalen Gruppen, die NAFTA, 87 % des Produkts der Hemisphäre und 83 % ihres Außenhandels vertritt, läßt vermuten, daß der Schwerpunkt der Praktiken und Normen dieses Abkommens – und der Mitgliedsländer – bei der Bildung der Freihandelszone der Hemisphäre eine entscheidende Rolle spielt¹. Hinzu kommt die derzeitige Konjunktur, durch welche die regionalen Verhandlungen zu einem kritischen Zeitpunkt stattfinden: Die Schwierigkeiten des Integrationsprozesses, die sich schon vorher bemerkbar machten, drohen angesichts der Auswirkungen der internationalen Krise auf die Region zu wachsen. Der intraregionale Handel war in den letzten Jahren der wichtigste Motor der Integration, ging jedoch 1998 und 1999 zurück. Dem Rückgang des Handels folgt die Rezession, von der bereits mehrere Länder der Region, wie Argentinien, Kolumbien, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela und insbesondere Brasilien, betroffen sind.

5. Was die **wirtschaftliche Lage Brasiliens und die Integration innerhalb des Mercosur** angeht, so hat der südamerikanische Gigant das Potential, um als Lokomotive des Mercosur zu fungieren und einen ganz beträchtlichen Teil der Agrar- und Nahrungsmittelüberschüsse aus den übrigen Mitgliedsstaaten zu absorbieren, wie die Entwicklung des Handels zwischen 1991 und 1998 zeigt. Dieses Potential ist noch nicht ausgeschöpft, da die Zollunion noch nicht vollendet ist und nicht in allen Sektoren das für einen gemeinsamen Markt erforderliche Wettbewerbsniveau erreicht wurde. Andererseits verläuft die Krise in Brasilien vielleicht leichter, als anfangs vermutet werden konnte. Der Bedarf Brasiliens an Nahrungsmittelexporten birgt ein starkes Wachstumspotential in sich, sowohl durch den voraussichtlichen Einkommenszuwachs als auch die wünschenswerte Verbesserung bei der Einkommensverteilung, einem Faktor mit einem großen Wachstumspotential hinsichtlich der Nachfrage nach Nahrungsmitteln. Der Pro-Kopf-Verbrauch von zahlreichen Erzeugnissen ist in Brasilien viel niedriger als in den übrigen Ländern des Mercosur – dies betrifft Weizenmehl, Rindfleisch, Milchprodukte und Wein –, weshalb ein künftiger Einkommenszuwachs einen großen Einfluß auf den Importbedarf haben könnte. Als in gegensätzlicher Richtung agierender Faktor ist die nachgewiesene Kapazität Brasiliens zur Expansion der Produktion in einigen Sektoren anzuführen, durch die sich die Notwendigkeit für Käufe im Ausland verringert. Ein Musterbeispiel dafür sind die Milchprodukte.

6. Einer der großen anhängigen Bereiche des Mercosur ist die Harmonisierung der **makroökonomischen Politiken**. Obwohl die Abstimmung in den Stabilisierungs- und Synchronisierungsprozessen der jeweiligen Wirtschaftszyklen bis 1998 die „ruhige Entwicklung“ des Mercosur ermöglicht hat, veranschaulicht die Krise Brasiliens 1999 das hohe Verzerrungspotential der gegenwärtig vorhandenen Asymmetrien. Gegenüber dem Modell der Dollarisierung der argentinischen Wirtschaft, die in diesem Jahr unter der Wertsteigerung des Dollars „leidet“, wurde das autonome brasilianische Modell mit der brutalen Abwertung seiner Währung beglichen. In den nächsten Jahren muß eine gemeinsame Strategie gefunden werden, ansonsten sind die Risiken für die weitere Lebensfähigkeit des Mercosur sehr hoch. In diesem Zusammenhang öffnen die Abkommen des diesjährigen Gipfels von Asunción einen neuen Horizont in bezug auf die Koordinierung. Auf jeden Fall kann eine – vom IWF auferlegte – stärkere, sowohl interne als auch externe Steuer- und Währungsdisziplin seine Wettbewerbsfähigkeit über die Abwertung der Wechselkurse verändern. Die Koordinierungsprobleme können ebenfalls ernste Folgen für den Wettbewerb und die Besteuerung haben.

¹ Im Bereich des Agrarhandels tätigten die drei Länder der NAFTA 1994-96 63 % der intrahemisphärischen Gesamtexporte und 74 % der Importe.

7. Die **Agrarpolitiken** im Mercosur und in Chile sind weit von einer Harmonisierung entfernt, auch wenn der in den achtziger Jahren eingeleitete einseitige Reformprozeß, durch den das traditionelle export- und agrarfeindliche Profil eine marktfreundlichere Ausrichtung erfuhr, die Konvergenz fördert. Aber Differenzen bleiben bestehen, vor allem in Brasilien, wo die Regierung noch über klassische Interventionsinstrumente verfügt, obwohl ihr Spielraum hauptsächlich durch die makroökonomischen Restriktionen, die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und die Inflation eingeengt ist. Hinzu kommt die unzureichende Harmonisierung der Politiken des Gesundheitsschutzes, Pflanzenschutzes und der Qualität, was nicht nur den Handel innerhalb der Region sondern auch die kommerziellen Verhandlungen mit anderen Blöcken behindert.
8. Das **landwirtschaftliche Wachstumspotential** von Argentinien und Brasilien ist sehr hoch, wie dieses Jahrzehnt gezeigt hat, wengleich kurzfristig die Krise Brasiliens, die geringe Nachfrage in Asien und die Schwäche einiger Kurse Produktionszuwächse hemmen, die mittelfristig auftreten können, wenn diese Konjunktur umschwenkt. Brasilien ist eines der wenigen Länder, die in den neunziger Jahren ihre Ackerfläche vergrößert haben. Die Produktion von Ölfrüchten und Rindfleisch in Brasilien kann durch zusätzliche Flächenerweiterungen noch anwachsen. In Argentinien ist die Wahrscheinlichkeit größer, daß sich das Produktionswachstum der Ackerkulturen allgemein aus der Steigerung von Erträgen ergibt, die wesentlich unter denen der Wettbewerbsländer wie den USA oder der EU liegen. Die höchsten Zuwächse werden für Mais und Reis erwartet, etwas geringere für Weizen und Soja. Hinzuzurechnen ist der Flächenzuwachs für den Getreide- und Ölfrüchtanbau aus Weideflächen für Vieh, das in Randgebiete, allerdings mit modernerer Technologie, abgedrängt wird. Dieses Potential kann gebremst werden, wenn die Krise in Asien – und auch in Rußland – die weltweite Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohstoffen noch ein paar weitere Jahre drückt. Die Abwertung des brasilianischen Real ist ein Faktor, der die Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Produkte nur kurzfristig anhebt und nicht dazu beiträgt, daß die Preise in den nächsten Jahren deutliche Anzeichen einer Erholung erkennen lassen. Dies wird nur mittelfristig geschehen, wenn die Erhöhung der Nachfrage höher ist als die Auswirkung der Produktivitätssteigerung.

9. Zusammengefaßt kann behauptet werden, daß **der Handel des Mercosur mit der EU** durch den Verkauf von Nahrungsmitteln und Rohstoffen und den Kauf von Anlagen geprägt ist, was sich fast perfekt in die traditionellen Handelsmuster der Entwicklungsländer mit Industrieländern einfügt. Bei gesonderter Betrachtung der Lieferungen von Agrarerzeugnissen und Erzeugnissen der Agrarindustrie in die EU stellen wir einen hohen Konzentrationsgrad fest, was im Kontrast zu der größeren Diversifizierung der Exporte aus dem Gemeinschaftsraum steht, in der Regel Waren mit einem niedrigen Zollschutz. Die wichtigsten Exporterzeugnisse aus dem Mercosur und Chile in die Union sind Abfallstoffe und Rückstände der Nahrungsmittelindustrie, Ölfrüchte, Kaffee und Fleisch. Bei den Produkten mit höherem Zollschutz geht es vor allem um Orangensäfte in einer Größenordnung zwischen 17 % und 39 %. Obwohl die Länder der Subregion bei diesem Produkt in den Genuß einer Präferenzbehandlung durch das Allgemeine Zollpräferenzsystem (APS) kommen, beträgt die Zollpräferenz im größten Teil der Zolltariflinien, die diese Warenart enthalten, nur 15 %, da der Orangensaft im neuen APS als „sehr sensibles Produkt“ betrachtet wird. Das Hauptausfuhrerzeugnis der Subregion (Sojapellets) hat freien Zugang zum europäischen Markt. Auch bei Sojabohnen und chemischem Holzstoff sind die Zolltariflinien null. Andererseits unterliegen alle Linien in bezug auf Kaffee, Rinder- und Pferdehäute (ausgenommen Rinderhäute und -felle, die anders als pflanzlich vorgegerbt sind) dem Allgemeinen Zollpräferenzsystem. Wir können schlußfolgern, daß die meisten der zur Zeit vom Mercosur und von Chile in die EU exportierten Produkte keinen bedeutenden Zollhemmnissen unterliegen, die den Zugang zum EU-Markt erschweren. Deshalb ist keine wesentliche Erhöhung der künftigen Exporte aus der Region durch Senkungen des Zollschutzes für diese Produkte zu erwarten. Nach Angaben der Europäischen Kommission sind 63 % der Gesamtimporte völlig frei von Zollgebühren, was für die Annäherung an eine mit dem GATT verträgliche Freihandelszone förderlich sein würde. Unter den gegenwärtig von der Europäischen Union aus dem Mercosur eingeführten „sensiblen“ Erzeugnissen belaufen sich diejenigen aus den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei auf nur 14 % von den Gesamtimporten der EU aus dem Mercosur. Bei einigen dieser sensiblen Produkte ist der Schutz an der Unionsgrenze gegenüber Dritten höher als 100 %, wie beispielsweise bei Rindfleisch, Zucker und einigen Getreidearten.
10. Dem **Sektor Land- und Ernährungswirtschaft** kommt bei der Erzielung von Exporteinnahmen für Lateinamerika und den Karibischen Raum eine strategische Bedeutung zu. Allerdings haben sich in den letzten Jahren einige Wandlungen vollzogen. So ist im Zeitraum von 1974-76 bis 1994-96 der Anteil der Agrarexporte aus den Ländern Lateinamerikas und der Karibik an ihren Gesamtexporten von 24 % auf 12 % zurückgegangen. Diese Bedeutung am Gesamtexport haben die Agrarerzeugnisse und Erzeugnisse der Agrarindustrie in Argentinien und Brasilien verloren, jedoch nicht in Chile, wo eine Steigerung zu verzeichnen war. Dennoch war und bleibt der Handel mit diesen Erzeugnissen strategisch für alle Länder des Mercosur und für Chile. So betrug 1997 der Exportanteil der Agrar- und Ernährungswirtschaft am Gesamtexport in Argentinien 42,5 %, in Brasilien 30,6 %, in Chile 27,2 %, in Paraguay 73,7 % und in Uruguay 55,4 %. Die Agrarnahrungsmittelexporte in die EU machten bei Brasilien 53 % vom Gesamtexport aus, bei Uruguay 64 %, bei Paraguay 88 % und bei Argentinien 77 %. In Chile waren sie merklich geringer: 22 %. Angesichts dieser Daten wäre es naiv zu versuchen, den Sektor Agrar- und Ernährungswirtschaft aus den Verhandlungen über eine biregionale Assoziierung mit der EU auszunehmen. Die Einbeziehung des Agrarhandels in die Verhandlungen bringt Elemente der Komplementarität auf globaler Ebene mit sich, aber gleichzeitig die Forderung oder die Notwendigkeit zur Umstellung sensibler Wirtschaftssektoren, für welche die Assoziierung einen größeren Wettbewerb bedeutet, wie dies im Agrarsektor der Fall ist. In den letzten Jahren verschlechterte sich darüber hinaus die Handelsbilanz der Agrar- und Ernährungswirtschaft des Mercosur mit der EU, da die Wachstumsrate seiner Exporte hinter der seiner Importe aus der EU zurückblieb. Der Mercosur und Chile sehen die Korrektur bzw. Erhöhung ihres Handelssaldos mit der EU als dringend an. Dieser Saldo ergab für den Mercosur 1997 ein Defizit von 6,5 Milliarden, und für Chile ist die Bilanz positiv, jedoch mit einer Verschlechterung in den letzten Jahren. Außerdem blicken die Länder des Mercosur mit Sorge auf die unvermeidliche Erweiterung der EU nach Osten, da diese Länder in verschiedenen Sektoren Konkurrenten des südamerikanischen Blocks sind. Das APS, das ein Kooperationsmodell dargestellt hatte, das für die weniger entwickelten Volkswirtschaften zwar noch nicht völlig ausgeschöpft ist, verliert für den Mercosur an Relevanz angesichts der Politik der EU, das System stärker vom Einkommensniveau der Entwicklungsländer abhängig zu machen.
11. **Was die Verhandlungsstrategie** der EU betrifft, so müssen sich die Gespräche mit dem Mercosur über einen längeren Zeitraum erstrecken, und vor allem muß das Schlußabkommen allmählich umgesetzt werden, um den betroffenen Sektoren die Möglichkeit zur Umstrukturierung zu geben. Der Zeitplan und das Tempo der

Verhandlungen müssen sich im Gleichklang mit dem Entstehungsprozeß der FTAA und den im November 1999 beginnenden Verhandlungen der Millennium-Runde der WTO gestalten. Damit die europäische Öffentlichkeit den Prozeß versteht und unterstützt, obliegt es den Gemeinschaftsinstitutionen zu beweisen, daß die Vorteile der Freihandelszone größer sind als die Kosten. Das Schlußabkommen muß mit den WTO-Regeln vereinbar sein, was bedeutet, daß der Agrarsektor bei diesem Prozeß nicht ins Abseits gedrängt werden darf, wenngleich einige für den Mercosur wichtige Produkte heute kein großes Handelsvolumen darstellen. Für die Europäische Kommission handelt es sich nicht um ein gravierendes Problem, obwohl sich das Parlament für eine Assoziierungsstrategie zwischen der EU und diesen Ländern im Rahmen eines Konzepts offenen Regionalismus ausgesprochen hat.

12. Im Prinzip und gemäß dem Grundton der Präferenzabkommen, die bis jetzt von der EU mit Drittländern abgeschlossen wurden, können die Agrarerzeugnisse und Erzeugnisse der Agrarindustrie, die Handelsgegenstand zwischen dem Mercosur und der EU sind oder sein können, in zwei große Gruppen eingeteilt werden: solche, die aus dem Abkommen ausgeschlossen sind, und solche, die einbezogen sind. Erstere könnten aus jenen sehr sensiblen Produkten bestehen, unter der Bedingung, daß das Kriterium der WTO „im wesentlichen der gesamte Handel“ respektiert wird. Dieser Punkt wird sehr umstritten sein, nicht nur aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage der EU und des Mercosur, sondern auch durch die Differenzen, die zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft selbst entstehen können, da nicht von vornherein die vollständige Einbeziehung aller Erzeugnisse, wenn auch mit unterschiedlichen Anpassungsmechanismen, ausgeschlossen werden sollte. Im Durchschnitt könnte ein **Zeitplan der Zolltarifliberalisierung** von 10 Jahren angesetzt werden, für einige sensiblere Produkte würde die Anpassungszeit 15 Jahre und für die weniger sensiblen 5 Jahre betragen. Ein überlegenswertes Modell in diesem Zusammenhang ist die Handelsliberalisierung zwischen Chile und dem Mercosur, die einen Präzedenzfall in bezug auf lange Liberalisierungsfristen bei Agrarerzeugnissen wie Fleisch, Zucker, Weizen und Mehl darstellt, die als ausgeschlossen, als Ausnahmen oder als hoch sensibel betrachtet werden. Bei Getreide ist der Handlungsraum der EU nach der Agenda 2000 größer als bei Milchprodukten, Zucker und sogar Rindfleisch. Um unvorhergesehene Verzerrungen auf den Gemeinschaftsmärkten zu vermeiden, wäre ein **Zollkontingentsystem** zu empfehlen, wobei die Liberalisierung auf einem gleichzeitigen Prozeß der Kontingenterhöhung und der Zolltarifsenkung innerhalb und außerhalb desselben beruht. Im Fall von Obst und Gemüse müßte das Liberalisierungssystem außerdem die Vermarktungszeitpläne berücksichtigen, um die Auswirkungen in den Zeiträumen der höchsten Produktion in der Gemeinschaft zu reduzieren.
13. Insgesamt kann die Freihandelszone der EU mit dem Mercosur und Chile **beiden Blöcken wirtschaftliche Vorteile** bringen, hinzu kommen die Anreize für die Entwicklung neuer Wirtschaftssektoren in den Ländern des Mercosur und eine Verstärkung der Investitionstätigkeit dank der durch die Assoziierung erzeugten Glaubwürdigkeit und wirtschaftlichen Stabilität. Die Kommission hat sie auf 6,2 bis 4,8 Milliarden Dollar für Europa und auf 5,1 bis 3,5 Milliarden Dollar für den Mercosur beziffert, auch für den Fall, daß noch „einige“ Agrarbarrieren bestehen bleiben. Die **europäische Landwirtschaft wäre eindeutig der durch die Abkommen am stärksten in Mitleidenschaft gezogene Sektor**, was sich aus der hohen Wettbewerbsfähigkeit des Mercosur und Chiles in zahlreichen Produktionen und der Überlegenheit der Wettbewerbsbeziehungen gegenüber denen der Komplementarität in diesem Sektor ergibt. Aber nicht alle Produkte würden gleich betroffen sein. In Abhängigkeit vom Exportpotential des Mercosur und von den bestehenden Handelshemmnissen werden die Auswirkungen unterschiedlich sein. Die sehr sensiblen Erzeugnisse sind Hartweizen, Rindfleisch und Zucker; die sensiblen Erzeugnisse sind frisches und verarbeitetes Obst, Geflügel, Tabak, Mais, Käse, Butter und Fischereierzeugnisse; die weniger sensiblen Produkte sind Gerste, Schweinefleisch, Wein, Eier und frisches Gemüse. Die Haushaltskosten, ohne die Sozialkosten zu rechnen, wurden für Frankreich auf 9 Mio. ECU geschätzt.
14. Ohne Berücksichtigung der Fischerei und in Abhängigkeit vom Verhältnis zwischen ihrer Agrar-Enderzeugung und dem potentiellen Agrarexportprofil der Länder des Mercosur können wir die Staaten der Gemeinschaft in vier große Gruppen einteilen: besonders betroffen wären Irland und Luxemburg; erheblich betroffen wären Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Belgien, Österreich und Schweden; mäßig betroffen Dänemark, Finnland und Italien und wenig betroffen Griechenland, Spanien, Holland und Portugal. In dieser Situation ist es nicht verwunderlich, daß die Verhandlungen EU – Mercosur und Chile aufgrund der bestehenden Unterschiede zwischen einigen europäischen Staaten von Beginn an Konflikte in sich bargen. Der Europäische Rat vom 21. Juni 1999 beschloß schließlich, der Kommission ein Mandat zu erteilen, indem er jedoch ihre ursprünglichen Ziele in bezug auf die Forderungen der Länder der südamerikanischen Subregion nuancierte.

EU-Mercosur: Auswirkungen auf die Agrar- und Ernährungswirtschaft

Von einem theoretischen Standpunkt betrachtet, wächst die Wahrscheinlichkeit, daß ein regionales Abkommen einen größeren Wohlstand mit sich bringt, wenn ein Konzept von *offenem Regionalismus* angewendet wird. Dies scheint die Strategie des Mercosur zu sein, obwohl zu diesem Punkt keine Einmütigkeit herrscht. Dies ist auch die Strategie, welche die Europäische Union für den Mercosur unterstützen muß, unabhängig davon, ob letztendlich eine interregionale Assoziierung zustande kommt oder nicht.

15. Die europäische Landwirtschaft könnte schwerlich die Bildung einer Freihandelszone mit dem Mercosur und Chile verkraften, die den mehrheitlichen Teil von ihr einbezieht, ohne daß die GAP ernsthaft betroffen wäre. Für viele Produkte käme das Abkommen einem Verlust der in den GMO verankerten Schutzsysteme und ihrer praktischen Integration in die Dynamik der Weltmärkte gleich. Mit der aus der Agenda 2000 hervorgegangenen GAP ist dieses Szenarium wegen der entstehenden wirtschaftlichen und Haushaltskosten praktisch unvorstellbar. Sollte dagegen im Ergebnis der Millennium-Runde der WTO eine nochmalige Reform der GAP notwendig werden, wäre diese Option nicht mehr so irrational, vor allem nicht für jene Produkte, deren Inlandspreise auf ähnlichem Niveau wie die internationalen Preise liegen.

OVERVIEW

This study analyzes the interregional association process between the European Union, Mercosur and Chile and its impact on the EU's agro-food sector.

1995 saw the decisive political push for setting up a free trade area between the EU, Mercosur and Chile, since when contacts have steadily intensified in order to prepare the ground for the association agreement. The 1999 Rio Summit saw the establishment of the deadlines and the timetable for the negotiations, which are going to take longer than certain countries on both sides of the Atlantic would have liked. Agriculture is going to be one of the most hotly contested issues, given the rivalry between the parties in many sectors. The agro-foods potential of Mercosur and Chile is viewed with concern by the EU, and there are fears for the future of certain types of Community production. The position adopted by the Community at Rio was therefore guided by prudence and the desire of certain European countries to have longer to ensure compatibility between the projected free trade area and the Millennium Round, and EU eastwards enlargement, two factors which will undoubtedly change the CAP still further. Mercosur, for its part, is going through one of its most difficult years since its establishment in 1991, and the member states will have to make a major effort if the scheduled single market is to be successfully set up and a wide-ranging liberalisation of trade negotiated with the EU.

In order to explore all the difficulties and implications of the process, this study takes a global approach, drawing in the institutional, political, commercial and economic considerations.

Chapter 1 analyses the process which shaped Mercosur, and presents the salient features of the agro-food sector of its member states, the farming policies pursued in each of them, and the degree of harmonisation achieved on policies which most affect agricultural trade, namely health, plant health and technical quality and standards. Chapter 1 assesses both the institutional problems which Mercosur has yet to resolve, and the major potential of its agro-food sector, particularly since the elimination in the 1990s of some of the previous inflexible positions imposed by agricultural policies.

Chapter 2 places Mercosur within the regional integration taking place throughout the American continent, analysing these integration processes in the light of WTO doctrine, and exploring the role which agriculture plays in them. Particular reference is made to the Free Trade Area of the Americas (FTAA) project, driven by the USA, which is seeking to become the catalyst and centre of gravity of all other regional agreements. The rate at which the FTAA develops could have a decisive effect on the negotiations between the EU, Mercosur and Chile.

Chapter 3 focuses on relations between the EU, Mercosur and Chile, and analyses not only the various institutional alternatives for deepening cooperation relations, but also trade, barriers to trade and each of the negotiating parties' restrictions.

Chapter 4 analyses in depth the effects of the projected free trade area would have on the European agro-food sector, stressing the specific particularities of the main products involved. To this end, Mercosur and Chile's export potential is examined, as are the pattern of their EU sales and the current state of trade. A detailed description of the commercial barriers regulating EU imports and the resulting price differential between the internal and external markets follows. All of this material is used to classify the EU's farming sectors in terms of their susceptibility to the opening of the Community market to Mercosur and Chilean exports; the position in which each of the Member States finds itself is set out, and the overall impact is estimated.

Finally, Chapter 5 sets out the major factors which will influence the setting up and operation of an EU/Mercosur and Chile free trade area, ending with the authors' recommendations as to EU negotiating strategy.

SUMMARY AND CONCLUSIONS

The impact of the Mercosur and Chile free trade area depends on many things. Key arguments for achieving a proper grasp of the scope of what is at stake for the EU in geostrategical terms are set out in the following:

1. Although Mercosur calls itself the Southern Common Market, it is an **incomplete free trade area** and an **imperfect customs union**, with exceptions made for various sectors and variable transition periods. Harmonising and setting up joint policies is extremely difficult. The longer this situation lasts, the more difficult it will be to reach a global, orthodox agreement with the EU. Be that as it may, between 1991 and 1995, Mercosur saw customs tariffs fall, demonstrating a willingness to open up trade, in the tradition of the unilateral liberalisation processes launched in the 1980s. Duties on farming and fisheries products are lower than global tariffs, and those on agricultural raw materials lower than those on processed products. For those products subject to similar trade policies in all four countries, sugar, chocolate and mineral waters pay above-average customs duties. Amongst non-harmonised duties, the highest are paid on tinned peaches, milk products and wine (in Brazil), tinned peaches, wines and ethyl alcohol (in Argentina), soya milk, rice and sugar (in Paraguay), milk products, wines and ethyl alcohol (in Uruguay).
2. Even though we cannot predict the outcome of the Millennium Round, some observations can be made regarding its influence on the multilateral trade negotiations between the EU and Mercosur within the WTO.
 - Firstly, rate of progress and deadlines. If, as certain countries want, the next Round is concluded within three years, the final phase of the EU/Mercosur and Chile negotiations on bilaterally opening up their markets can begin in 2003, in a known institutional trade framework. For the EU, whose attitude as a participant in the Round is more defensive than anything else, knowing this makes it easier to assess the impact of the free trade area and its consequences for the CAP. Beginning the negotiations before completion of the Round could be used by the EU to obtain some kind of support from the Mercosur countries and Chile in defending its proposals within the Round.
 - Secondly, the contents of the agreement. It is not likely that Agenda 2000 will, as the Community's institutions have assumed, emerge unscathed from the Millennium Round. It would appear to be more prudent to get ready for some slight (or even far-reaching) reform of Agenda 2000 before the year 2006. Should this happen, it will be to bring domestic prices even closer to world prices, in such sensitive sectors as cereals, and that will make it easier to establish the free trade area with Mercosur.

3. Independently of the Millennium Round's rate of progress and the agreements which emerge, the importance to the Mercosur countries of the free trade area with the EU is going to depend on the progress made towards regional integration in America, above all the establishment of the FTAA. Delay here will mean greater pressure for an agreement with the EU, whose own interest in the proposed free trade area is two-fold.
- Globally, if progress on the FTAA negotiations were faster than bilateral negotiations with Mercosur, this could prejudice the EU, since its presence in Latin America would be weakened. Certain Mercosur countries, moreover, seem to give agreements with the EU priority over those with the USA (through the FTAA), for many political, cultural and economic reasons. The FTAA would mean that Argentina's exports of cereals for example would have to compete more with those of the USA and Canada on the Brazilian market. Brazilian cereal producers also view the agreement with the EU more positively than that with the FTAA, and it is a fact that Mercosur agro-food sales to the EU are greater than those to the USA. The region's largest economy, Brazil, for example, exports only 5.7% of its exports of unprocessed agro-food production and 10.4% of processed produce to Latin America [sic.]. The USA is the largest market only for Chile, although this in turn only applies to unprocessed agro-food produce. The proceedings against Pinochet in Europe aroused hostility or at best incomprehension from the Chilean Government, and this might have a political effect on Chile's position vis-à-vis the EU agreement.
 - In strictly farming terms, the scenario of rapid American continental integration is on the other hand the more positive option, in the sense that setting up the FTAA would open up new continental markets for exports from Argentina and Chile, for example. The extent of this effect would depend on the competitive position of each of the countries concerned (several are net food importers), the barriers they use to protect their internal markets and finally, transport costs, which remain high thanks to inadequate infrastructure throughout the continent. Whatever else, the FTAA will reduce the pressure on Latin America to export to Community markets.

Overall, the association with the EU is of the greatest interest to the Mercosur countries, and strategically, the EU cannot oppose the FTAA nor remain on the fringes of the American integration process, since to do so would weaken its own trading position, and market quotas might be lost in areas where the EU currently dominates the Mercosur market. The EU continues to provide the best possible model for the Mercosur countries, who see the Union not only as an outlet for trade, but as an example, and EU association a source of support in completing their own integration process and tackling the upcoming tasks involved, namely institutional reform, the setting up of a common market and a single currency.

4. Progress on the FTAA is, of course entirely dependent on **US strategy**. The US uses pan-American integration as a fundamental goal of its international policy, not only in terms of new markets for its exports but also in terms of its potential strategic weight in the Millennium Round. The USA could use the FTAA not only as a framework for regional integration, but also as a way of establishing precedents and testing out agreements which it would then seek to internationalise as part of the multilateral system. Nonetheless, the failure to win approval for the fast-track means that US leadership in the pan-American integration process has been weakened. Should this situation continue, the scenario of a multilateralised and Latin Americanised FTAA becomes more likely, in contradistinction to an integration model focused on NFTAA, with the other countries joining it. The FTAA also faces problems in terms of the heterogeneity of the American Community of States. One of the most significant difficulties is the unequal distribution of the benefits of the free trade area, given that the countries taking part enjoy very different levels of development and have national economies of very different sizes. The fact that one of the regional subgroupings which would take part in FTAA, namely NFTAA, represents 87% of pan-American production and 83% of pan-American external trade indicates that NAFTA practices and standards, and hence the countries concerned, would be decisive in the establishment of a pan-American free trade area². The current situation represents something of a crisis for the regional negotiations, since the effects of the international crisis on the region are threatening to worsen the already considerable difficulties facing the integration process. Intra-regional trade has been the most important driving

² The three countries of the FTAA accounted for 63% of total intra-American agricultural exports and 74% of imports in 1994-96.

force for integration in recent years, but it fell in 1998 and 1999. This slump in trade was followed by the recession already affecting Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela and, particularly Brazil.

5. With regard to the **Brazilian economic situation and intra-Mercosur integration**, the largest of the South American countries has the potential to act as the motor force of Mercosur, absorbing a very considerable part of the other member countries' agro-food surpluses, as the trade patterns between 1991 and 1998 clearly demonstrate. Brazil's potential in this respect is not yet entirely exhausted, since the customs union is still incomplete, and the level of competition required for a single market has not yet been attained in all sectors. Furthermore, the Brazilian crisis may turn out to be less drastic than was at first supposed. Brazil's demand for food exports has much room for growth, thanks both to the foreseeable growth in income, while much-needed improved distribution of income could greatly increase the demand for foodstuffs. Per capita consumption of many products in Brazil is much lower than in other Mercosur countries, e.g. wheat flour, beef, dairy products and wine, which means that future growth in income could have a major impact on import demand. Against this should be set Brazil's proven ability to expand production in certain sectors, which is reducing dependence on buying abroad. Dairy products are an outstanding example of this.
6. One of the main tasks still facing Mercosur is harmonising **macroeconomic policies**. Although Mercosur 'developed tranquilly' until 1998 thanks to the parallel stabilisation processes and the synchronisation of the various countries' economic cycles, the Brazilian crisis of 1999 illustrates just how severely distorting an effect the current asymmetries potentially represent. On the one hand, the 'dollarisation' of the Argentinean economy means that in 1999 it suffered from the appreciation of the dollar, and on the other, the Brazilian autonomous model has seen a savage depreciation of the currency. A joint strategy needs to be found in the next few years, because otherwise the future viability of Mercosur is under real threat. Here, the agreements reached at the Asunción summit this year open up new prospects for coordination. Greater fiscal and monetary discipline, both at home and abroad, imposed by the IMF, could in any case affect Mercosur's competitiveness by depreciating exchange rates. The problems of coordination could also have serious repercussions in terms of competitiveness and in the area of tax regulations.

7. The **agricultural policies** of Mercosur and Chile are far from harmonised, even though the unilateral reform process launched at the end of the 80's (which transformed the traditional anti-export and anti-agricultural attitude into a stance more favourable to the market) makes convergence easier. But differences persist, above all in Brazil, where the government continues to have classic intervention instruments at its disposal, although its room for manoeuvre is limited, mainly by macroeconomic restrictions, controls on public expenditure and inflation. The inadequate harmonisation of health, plant-health and quality policies has also to be taken into account, and all of this impedes not only intra-regional trade, but also trade negotiations with other regional blocs.
8. Argentina and Brazil's **potential for agricultural growth** is extremely high, as has been shown over the last decade, although in the short term, the Brazilian crisis, the weakness of Asian demand and the weakness of certain exchange rates are all holding back potential large-scale growth which a change in the overall economic situation would see in the medium term. Brazil is one of the few countries which during the 90s increased its amount of arable land. Brazilian production of oil products and cattle could continue to grow as additional land is brought under cultivation. In Argentina, it is more likely that growth in grain production will be the result of increased yields, which are at present significantly lower than those of competitors like the USA or the EU. The greatest growth is expected for maize and rice, and lower rates of growth for corn and soya. There is a further factor, namely the shifting of pasture land to marginal areas (using more modern technology) and the replacement of the displaced cattle by grain and oilseed crops. This potential growth could be arrested if the Asian – and Russian – crises weaken world demand for agricultural raw materials for a few years. The devaluation of the Brazilian real has also increased the short term competitiveness of Brazilian products, and will not help prices to show clear signs of recovery in the next few years. This will happen only in the medium term, providing growth in demand is greater than the increase in productivity.
9. To put it briefly, **Mercosur trade with the EU** consists of exports of foodstuffs and raw materials, and imports of manufactured goods, the classic traditional pattern of trade between developing and industrialised countries. If we focus purely on agro-foodstuff exports to the EU, there is a high degree of concentration, in contrast with the greater diversity of Community exports, and normally of goods with lower levels of tariff protection. The main Mercosur and Chile export products to the EU are residues and leftovers from the food industry, oil products, coffee and meat. Outstanding amongst products with higher levels of tariff protection is orange juice, with a tariff rate of between 17% and 39%. The System of Generalised Preferences grants the countries of the sub-region special treatment for this product, most tariff ratings for this type of product grant a tariff preference of only 15%, given that orange juice is considered as a 'highly sensitive product' under the new SGP arrangements. The sub-region's principal export product (soya cake) has free access to the European market, like soya grains and chemical wood pulp, which are also zero-rated. Moreover, all ratings for coffee, cattle and horse leather (except the rating for non-vegetable-pretanned cattle leather and skin) are all subject to the SGP. As a result, most of the significant products currently exported to the EU encounter no significant tariff barriers to access to the EU market. For that reason, there is no reason to expect a major increase in future exports from the region by reducing tariff protection levels affecting these products. The Commission claims that 63% of total imports are completely tariff-free, which would make it easier to approximate to a free trade area compatible with the GATT. As for 'sensitive products' currently imported from Mercosur by the EU, agriculture and fisheries products account for no more than 14% of total EU imports from Mercosur. EU tariff protection against third countries for some of these sensitive products, such as beef, sugar and certain cereals, is over 100%.
10. The **agro-foods sector** has been deemed strategic in fomenting Latin American and Caribbean export revenue. However, there have been changes in recent years. From 1974-76 to 1994-96 the share of Latin American and Caribbean agricultural exports in the total exports from those countries fell from 24% to 12%. This drop occurred in Argentina and Brazil, but not in Chile, where the **agro-foodstuffs** percentage share has risen. Nonetheless, agro-food trade was, and continues to be, of strategic importance to all the Mercosur countries and Chile. The **agro-foods** percentage share of total exports in 1997 was: 42.5% for Argentina, 30.6% for Brazil, 27.2% for Chile, 73.7% for Paraguay and 55.4% in Uruguay. Agro-food exports to the EU accounted for 53% of the total in Brazil, 64% in Uruguay, 88% in Paraguay and 77% in Argentina. For Chile, they account for very much less: 22%. Faced with figures like these, it would be naïve to seek to exclude the agro-food sector from negotiations on bi-regional association with the EU. Including agricultural trade in the negotiations involves a certain amount of complementarity overall, but at the same time, it also implies threats

to or inevitable restructuring of sensitive economic sectors where association would increase competition. This is the case for the farming sector. In recent years, moreover, the Mercosur **agro-foods** balance of trade with the EU has deteriorated, with a fall in the growth rate of exports and a rise in imports from the EU. For Mercosur and Chile, correcting or increasing, as appropriate, their trade balance with the EU is viewed as a matter of urgency; Mercosur's 1997 deficit was 6 500 million and Chile's positive balance has been eroded in recent years. Moreover, the Mercosur countries view the inevitable expansion of the EU eastwards with concern, since those countries compete with South America in various sectors. Finally, the SGP, although not entirely obsolete as a cooperation model for less developed economies, is of less and less relevance to Mercosur, given the EU's policy of making the system more conditional on the income level of developing countries.

11. The EU's **negotiating strategy** with regard to Mercosur should be one of lengthy negotiations, and the final agreement should be introduced gradually, above all, so as to allow the restructuring of the sectors affected. The timetable and the speed of the negotiations should keep time with the developing process of setting up the FTAA and with the WTO Millennium Round negotiations which began in November 1999. In order to win the understanding and support of the European electorate, the Community Institutions must demonstrate that the benefits of the free trade area will exceed the costs. The final agreement will have to be compatible with WTO rules, which means that the agricultural sector cannot remain on the fringes of the negotiating process, even if certain products important to Mercosur are not currently traded in large quantities. This is not a serious problem for the Commission, although the European Parliament has spoken out in favour of a strategy of association between the EU and these countries within the framework of an open regionalism approach.
12. In principle, and in keeping with the spirit of the preferential agreements signed by the EU with third countries hitherto, agro-food products which are or might be traded between Mercosur and the EU can be divided into those excluded and those included in the agreement. Those excluded could be the highly sensitive products, providing that the WTO criterion of 'substantially all trade' is respected. This will be a hotly disputed point, not only due to the different concerns of the EU and Mercosur, but due to the differences which may arise between the EU Member States, since the total inclusion of all products, with various adaptation mechanisms, cannot a priori be discounted. On average, the **tariff globalisation timetable** would be ten years; for certain more sensitive products, the adaptation period would be 15 years, and for the less sensitive products, five years. One model to be looked at is the liberalisation of trade between Chile and Mercosur, which involves extended deadlines for liberalising trade in agricultural products like meat, sugar, wheat and flours, which are excluded, exceptional or highly sensitive. In the wake of Agenda 2000, the EU has more room for manoeuvre in cereals than milk products, sugar and beef. In order to avoid unforeseen distortions in the Community markets, it would be advisable to use a system of **tariff quotas** with liberalisation consisting of simultaneously increasing quotas and reducing tariffs. In the case of fruit and vegetables, the liberalisation arrangements should furthermore take account of the marketing calendars, so as to reduce the impact on the periods of greatest Community production.
13. Overall, the EU/Mercosur and Chile free trade area could be of **economic benefit to both blocs**, as well as providing incentives to develop new economic sectors in the Mercosur countries, while the credibility and economic stability generated by the Association would attract increased investment. The Commission has estimated the economic benefits at between US\$ 6 200 million to 4 800 million for Europe and \$5 100 million to 3 500 million for Mercosur, even if 'certain' agricultural barriers are retained. **European agriculture would quite clearly be the sector to suffer most from the agreements**, given that Mercosur and Chile are extremely competitive in many fields, and competition-based relations, rather than complementary ones, are what dominate in this sector. But not all products would be equally affected. The impact will vary in terms of Mercosur's export capacity and the existing trade barriers. The most sensitive products are durum wheat, beef and sugar; fresh and processed fruit, chicken, tobacco, maize, cheese, butter and fish are sensitive; and less sensitive products are barley, pork, wine, eggs and fresh vegetables. France has estimated the budgetary cost at ECU 9 million, without counting the social costs.
14. Ignoring fisheries, and in terms of the correspondences between the Community countries' total agricultural output and the agro-foods export potential of the Mercosur countries, the former fall into four major groups: most affected would be Ireland and Luxembourg; France, UK, Germany, Belgium, Austria and Sweden would be quite heavily affected, Denmark, Finland and Italy moderately affected, and Greece, Spain, the Netherlands and Portugal little affected. This situation means that it is not surprising that the EU/Mercosur and Chile negotiations have been a source of conflict since the outset. The European Council of 21 June 1999 finally

agreed to mandate the Commission to negotiate, but it fine-tuned the Commission's original objectives with regard to the ambitions of the South American countries. In theory, taking an *open regionalism* approach means that in theory, a likelihood is greatly increased that any regional agreement will increase general wellbeing. This appears to be the Mercosur strategy, although there is no unanimity on this point. It is also the strategy which the European Union itself should support for Mercosur, whether or not an interregional association is finally reached.

15. European agriculture could not assimilate the setting up of a free trade area with Mercosur and Chile covering the bulk of agriculture, without serious effects on the common agricultural policy. For many products, the agreement would entail the disappearance of the protection systems covered by the COMs and their being thrown, to all intents and purposes, into the maelstrom of world markets. The post-Agenda 2000 CAP means that this scenario is practically unimaginable, given the economic and budgetary cost. However, if as a result of the Millennium Round, the CAP has to be reformed yet again, the Mercosur free trade area option would not be so implausible, above all for those products whose domestic prices are closest to international prices.

ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

Este estudio analiza el proceso de asociación interregional entre la Unión Europea y Mercosur y Chile y su impacto sobre el sector agroalimentario de la UE.

El proyecto de crear un área de libre comercio entre la UE, Mercosur y Chile recibió el impulso político definitivo en 1995. Desde entonces se han intensificado los contactos entre todas las partes al efecto de preparar el terreno para el acuerdo de asociación. En la cumbre de Río de 1999 se fijaron los plazos y se estableció un calendario para las negociaciones, que va a ser más largo de lo que algunos países a ambos lados del Atlántico hubiesen deseado. El capítulo agrícola va a ser uno de los más conflictivos, por la competencia que existe en numerosos sectores. Desde la UE se ve con preocupación el potencial agroalimentario de Mercosur y Chile, y se teme por el futuro de algunas producciones comunitarias. Por ello, la posición defendida por la Comunidad en Río ha estado condicionada por la prudencia y el deseo de algunos países europeos de contar con más tiempo para hacer compatible el área proyectada con los acuerdos de la Ronda del Milenio y la ampliación de la UE hacia el Este de Europa, que sin duda van a provocar nuevos cambios en la PAC. Mientras, Mercosur está viviendo uno de los años más difíciles desde su creación en 1991, y los países miembros deberán hacer un gran esfuerzo para culminar la constitución del mercado único previsto y negociar con la UE una liberalización amplia de los intercambios.

Para comprender todas las dificultades e implicaciones del proceso el estudio propone un planteamiento global, que incluya sus dimensiones institucional, política, comercial y económica.

Por ello en el capítulo 1 se analiza el proceso de formación de Mercosur y se presentan las características del sector agroalimentario de los países que lo componen, las políticas agrarias desarrolladas por cada uno de ellos y el estado de armonización de aquellas políticas que tienen una mayor incidencia en los intercambios comerciales agrícolas, como es el caso de las sanitarias, fitosanitarias y de calidad o normas técnicas. En este capítulo se aprecian tanto los problemas institucionales que le faltan por resolver a Mercosur como el gran potencial de su sector agroalimentario, que se ha hecho especialmente patente en la década de los noventa, una vez eliminadas algunas de las rigideces impuestas por las políticas agrarias.

El capítulo 2 sitúa a Mercosur en el marco de los procesos de integración regional que se están desarrollando en el continente americano, analiza estos procesos a la luz de la doctrina de la OMC y explora el papel de la agricultura en los mismos. Una mención especial merece el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por EE.UU., que aspira a convertirse en el catalizador y centro de gravedad del resto de acuerdos regionales. El ritmo de su evolución puede condicionar las negociaciones entre la UE, Mercosur y Chile.

El capítulo 3 se centra en las relaciones entre la UE, Mercosur y Chile. Para ello analiza no sólo las alternativas institucionales para profundizar en las relaciones de cooperación sino también los intercambios comerciales, las barreras que limitan los intercambios y las restricciones que tiene cada una de las partes de la negociación.

El capítulo 4 se adentra en el análisis de los efectos que la proyectada área de libre comercio tendría para el sector agroalimentario europeo, deteniéndose en las particularidades de los principales productos implicados. Para ello se considera el potencial exportador de Mercosur y Chile, la evolución de sus ventas a la UE y la situación actual de los intercambios. Esta información se completa con una descripción detallada de las barreras comerciales que regulan las importaciones de la UE y el consiguiente diferencial de precios entre los mercados interno y externo. A partir de todo ello se efectúa una clasificación de los sectores agrarios de la UE en función de su sensibilidad hacia la apertura del mercado comunitario a las exportaciones de Mercosur y Chile, se muestra la posición de cada uno de los países comunitarios y se hace una estimación del impacto global.

Como colofón, en el capítulo 5 se presentan los principales factores que van a influir en el desarrollo de un área de libre comercio entre la UE, Mercosur y Chile, con las correspondientes recomendaciones de los autores referidas a la estrategia negociadora de la UE.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El impacto del área de libre cambio entre Mercosur y Chile depende de numerosos factores. En este apartado final se destacan los argumentos claves para entender el alcance de esta apuesta geoestratégica de la UE:

1. A pesar de denominarse Mercado Común del Sur, el Mercosur es un **área de libre comercio incompleta** y una **unión aduanera imperfecta**, con sectores exceptuados y períodos de transición diversos. Las dificultades para armonizar y establecer políticas comunes son muy importantes. En la medida en que esta situación persista será más difícil llegar a un acuerdo global y ortodoxo con la UE. En cualquier caso, desde su constitución en 1991, y hasta 1995, se observa una reducción de los aranceles, lo que demuestra una voluntad de apertura comercial, fiel a los procesos de apertura unilateral iniciados en la década de los ochenta. Los aranceles de los productos agrícolas y pesqueros son inferiores a los aranceles globales, y los de las materias primas agrícolas inferiores a los de los productos transformados. Por productos, si nos referimos a aquellos para los cuales la política comercial es similar entre los cuatro países, el azúcar, el chocolate y las aguas minerales están gravados con un arancel superior a la media. Entre los aranceles no armonizados, los valores más altos se encuentran en melocotones en conserva, lácteos y vinos (en Brasil), también melocotones en conserva, vinos y alcohol etílico (en Argentina), aceite de soja, arroz y azúcar (en Paraguay), lácteos, vinos y alcohol etílico (en Uruguay).
2. Aún sin poder predecir el resultado de la Ronda del Milenio, es posible hacer algunas consideraciones sobre su influencia en las negociaciones comerciales multilaterales entre la UE y el Mercosur en el seno de la OMC.
 - En primer lugar, el ritmo y los plazos: si, como algunos países desean, la próxima Ronda concluye en un período de 3 años, en el 2003 se podría iniciar la fase final de la negociación sobre la apertura bilateral de los mercados entre la UE y Mercosur y Chile conociendo el nuevo marco institucional del comercio. Para la UE, que acude a la Ronda con una actitud más bien defensiva, este conocimiento facilita el análisis de impacto del área de libre cambio y sus consecuencias sobre la PAC. En cualquier caso, el inicio de las negociaciones antes de la finalización de la Ronda puede ser utilizado por la UE para obtener de los países del Mercosur y Chile algún tipo de apoyo para defender sus propuestas en la Ronda.
 - En segundo lugar, los contenidos del acuerdo: no es fácil que, como las instituciones comunitarias han asumido, la Agenda 2000 vaya a salir indemne de la Ronda del Milenio. Más prudente parece prepararse para una reforma ligera o incluso profunda de la Agenda 2000 antes del año 2006. Si esto ocurre, será para acercar aún más los precios internos a los precios mundiales, en sectores tan sensibles como el de los cereales, lo que hará más fácil el establecimiento del área de libre comercio con Mercosur.
3. Independientemente del ritmo y de los acuerdos de la Ronda del Milenio, el interés para los países de Mercosur del área de libre comercio con la UE va a depender de los progresos realizados en la integración regional en América, sobre todo para la formación del ALCA. Si ésta se retrasa, la presión para lograr un acuerdo con la UE será mayor. En cuanto al interés de la UE, se pueden distinguir dos niveles.
 - A nivel global, un avance más rápido de las negociaciones del ALCA que las bilaterales con el Mercosur podría perjudicar a la UE, por cuanto su presencia en América Latina se vería debilitada. Algunos países del Mercosur, además, parecen anteponer los acuerdos con la UE a los acuerdos con los EE.UU. a través del ALCA, por múltiples razones de índole política, cultural y económica. Para Argentina, por ejemplo, el ALCA hará que sus exportaciones de cereales tengan que competir más intensamente con las de EE.UU. y Canadá en el mercado brasileño. Para los productores brasileños de cereales también es más positivo el acuerdo con la UE que con el ALCA. A esto se suma que las ventas agroalimentarias del Mercosur a la UE son superiores a las destinadas a los EE.UU. Como ejemplo, la mayor economía de la región, Brasil, sólo destina a América Latina un 5,7% de sus exportaciones de productos agroalimentarios primarios y un 10,4% de sus productos agroalimentarios industrializados. Sólo en el caso de Chile, los EE.UU. aparecen como el mercado mayoritario, aunque únicamente en el caso de productos agroalimentarios primarios, pero no en los industrializados. La

posición de Chile puede verse políticamente mediatizada si el procedimiento de Augusto Pinochet en Europa sigue provocando reacciones de rechazo o incompreensión por parte del gobierno de este país.

- En el plano estrictamente agrícola, el escenario de una rápida integración en el continente americano es por el contrario el más positivo, por cuanto la creación del ALCA supondrá la apertura de nuevos mercados continentales para las exportaciones de países como Argentina o Chile. La magnitud de este efecto depende de la posición competitiva de cada uno de los países - bastantes de ellos son importadores netos de alimentos -, de las barreras con las que protegen sus mercados internos y de los costes de transporte, hoy todavía altos por las deficiencias de las infraestructuras de comunicación a lo largo del continente. En cualquier caso, el ALCA contribuirá a reducir la presión exportadora del hemisferio sur hacia los mercados comunitarios.

En conjunto, la asociación con la UE es de gran interés para los países del Mercosur, y la UE, en un posicionamiento estratégico, no puede oponerse al ALCA ni quedarse al margen del proceso de integración americano. De hacerlo, su posición comercial quedaría debilitada, pudiendo perder cuotas de mercado en áreas en las que mantiene un liderazgo comercial con Mercosur. Además, la UE sigue siendo el mejor modelo posible para los países del Mercosur, que ven en la asociación con la UE no sólo una salida comercial sino un ejemplo y un apoyo para perfeccionar el proceso de integración y acometer las futuras tareas que éste conlleva: reforma institucional, creación de mercado común y moneda única.

4. La evolución del ALCA está además supeditada a la **estrategia de los EE.UU.** Para este país, la integración hemisférica es una prioridad fundamental de su diplomacia internacional, no sólo por la búsqueda de nuevas salidas para sus productos de exportación sino, además, por su potencial instrumental en la Ronda del Milenio. Así, los EE.UU. podrían utilizar el ALCA no sólo como marco de integración regional sino también para establecer precedentes y ensayar acuerdos que luego se intentarían internacionalizar en el sistema multilateral. A pesar de esto, la no aprobación de la vía rápida (*fast-track*) hace que el liderazgo de los EE.UU. en el proceso de integración a nivel americano se debilite. De persistir esta situación se hará más verosímil el escenario de multilateralización y latinoamericanización del ALCA, en contraposición a un modelo de integración centrado en el NAFTA, al que se le van añadiendo nuevos países. El ALCA plantea además problemas derivados de la heterogeneidad de la comunidad americana de países. Uno de los más importantes es la distribución desigual de sus beneficios, dados los diferentes grados de desarrollo y tamaño de las economías de los países participantes. El hecho de que uno de los grupos subregionales que participarían en el ALCA, el TLCAN, represente el 87% del producto hemisférico y el 83% de su comercio exterior permite suponer que la gravitación de las prácticas y normas de ese acuerdo - y de los países que lo integran - sería decisiva en la conformación del área de libre comercio hemisférica³. A esto se suma la coyuntura actual, que coloca las negociaciones regionales en un momento crítico: las dificultades del proceso de integración, que se hacían notar ya con anterioridad, amenazan incrementarse debido a los efectos de la crisis internacional sobre la región. El comercio intra-regional había actuado en los últimos años como el más importante motor de la integración, pero experimentó una caída en 1998 y 1999. A la caída del comercio sigue la recesión que afecta ya a varios países de la región, como Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela y, especialmente, Brasil.
5. Por lo que es de la **situación económica de Brasil y la integración intra-Mercosur**, el gigante sudamericano tienen potencial para actuar como locomotora de Mercosur absorbiendo una parte muy importante de los excedentes agroalimentarios del resto de países miembros, como lo demuestra la evolución del comercio entre 1991 y 1998. Este potencial no está todavía agotado dado que la unión aduanera es aún imperfecta y no se ha alcanzado en todos los sectores el nivel de competencia correspondiente a un mercado único. Por otro lado, la crisis brasileña puede ser más benigna de lo que en principio se podía suponer. La demanda de exportaciones alimentarias de Brasil tiene un gran potencial de crecimiento, tanto por el crecimiento previsible de la renta como de la deseable mejora en la distribución del ingreso, factor este con un gran potencial de incremento de la demanda de alimentos. Los consumos per cápita de numerosos productos son en Brasil mucho más bajos que en el resto de países del Mercosur - es el caso de la harina de trigo, carne de vacuno, lácteos y vino -, por lo cual un incremento futuro de la renta podría tener un gran impacto sobre su demanda de importaciones. Como factor que actúa en sentido contrario cabe citar la capacidad demostrada por Brasil para expandir la producción

³ En el capítulo del comercio agrícola, los tres países del Tratado de Libre Comercio de las Américas representaron en 1994-96 el 63% de las exportaciones intrahemisféricas totales y el 74% de las importaciones.

de algunos sectores, lo que está provocando una menor necesidad de compras externas. Un ejemplo paradigmático son los lácteos.

6. Una de las grandes asignaturas pendientes del Mercosur es la armonización de las **políticas macroeconómicas**. Aunque la sintonía en los procesos de estabilización y sincronización de los respectivos ciclos económicos ha permitido el "desarrollo tranquilo" del Mercosur hasta 1998, la crisis brasileña de 1999 ilustra el elevado potencial distorsionador de las asimetrías actuales. Frente al modelo representado por la dolarización de la economía argentina, que "sufre" durante este año la apreciación del dólar, el modelo autónomo brasileño se ha saldado con la depreciación brutal de su moneda. Una estrategia común debe ser encontrada en los próximos años, de lo contrario, los riesgos para la viabilidad futura del Mercosur son muy elevados. A este respecto, los acuerdos alcanzados en la cumbre de Asunción de este año abren un nuevo horizonte de coordinación. En cualquier caso, una mayor disciplina fiscal y monetaria tanto interna como externa - impuesta por el FMI-, puede modificar su competitividad por la vía de la depreciación de los tipos de cambio. Los problemas de coordinación también pueden tener consecuencias serias en el área de la competencia y fiscalidad.

7. Las **políticas agrarias** en el Mercosur y Chile distan mucho de haberse armonizado, aunque el proceso de reforma unilateral iniciado a finales de los 80, por el cual se transformó el tradicional perfil anti-exportador y anti-agrario en una orientación más favorable al mercado, facilita la convergencia. Pero persisten diferencias, sobre todo en Brasil, donde el gobierno dispone todavía de instrumentos de intervención clásicos, aunque su margen de actuación se ve constreñido por las restricciones macroeconómicas, el control del gasto público y la inflación principalmente. A ello se suma la insuficiente armonización de las políticas sanitarias, fitosanitarias y de calidad, todo lo cual entorpece los no sólo los intercambios intrarregionales sino también las negociaciones comerciales con otros bloques.
8. El **potencial de crecimiento agrícola** de Argentina y Brasil es muy elevado, como se ha constatado en la presente década, aunque en el corto plazo, la crisis de Brasil, la debilidad de la demanda asiática y la debilidad de algunas cotizaciones están conteniendo crecimientos de producción que a medio plazo pueden aparecer si cambia esta coyuntura. Brasil es uno de los pocos países que durante la década de los 90 ha incrementado su tierra arable. La producción de oleaginosas y de ganado vacuno en Brasil puede seguir creciendo por aumentos adicionales de la superficie. En Argentina es más probable que el crecimiento de la producción de cultivos herbáceos, en general, sea fruto del incremento de los rendimientos, significativamente inferiores a los de países competidores como EE.UU. o la UE. Los mayores incrementos se esperan para maíz y arroz, y algo menores para trigo y soja. A este efecto hay que sumar el aumento de superficie destinada al cultivo de cereales y oleaginosas procedente de pastos para el ganado, que se desplaza a áreas marginales, aunque con tecnología más moderna. Este potencial puede verse frenado si la crisis asiática - y también rusa - debilita la demanda mundial de materias primas agrícolas todavía unos pocos años más. La devaluación del real brasileño es un factor que aumenta en el corto plazo la competitividad de los productos brasileños y no contribuye a que en los próximos años los precios den signos claros de recuperación. Sólo lo harán en el medio plazo si el incremento de la demanda es superior al efecto de los incrementos de productividad.
9. De forma resumida se puede afirmar que **el comercio del Mercosur a la UE** se caracteriza por la venta de alimentos y materias primas y la compra de manufacturas, lo que encaja casi a la perfección en los patrones tradicionales de intercambio de los países en desarrollo con países industrializados. Si nos centramos tan sólo en las ventas agroalimentarias a la UE descubrimos que existe un elevado grado de concentración, lo que contrasta con la mayor diversificación de las exportaciones comunitarias, normalmente en bienes con reducidos grados de protección. Los principales productos de exportación del Mercosur y Chile a la Unión son residuos y desperdicios de la industria alimenticia, oleaginosas, café y carne. De los productos con mayor protección arancelaria destacan los zumos de naranja, en un rango entre el 17% y el 39%. Si bien en este producto los países de la subregión reciben un trato preferencial a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en la mayor parte de las líneas arancelarias que integran este tipo de productos la preferencia arancelaria es de sólo 15%, dado que el zumo de naranja es considerado en el nuevo régimen SGP como "producto muy sensible". El principal producto de exportación de la subregión (la torta de soja) goza de libre acceso al mercado europeo. Lo mismo sucede con el grano de soja y la pulpa química de madera cuyas líneas arancelarias también son cero. Por otra parte, están sujetas al sistema de preferencias SGP todas las líneas del café, de los cueros de bovinos y equinos (excepto la línea de cueros y pieles de bovinos con precurtido distinto al vegetal). Podemos concluir que la mayoría de los productos más importantes actualmente exportados por el Mercosur y Chile a la UE no enfrenta obstáculos arancelarios importantes que dificulten su acceso al mercado de la UE. Por lo tanto, no es de esperar un incremento significativo de las exportaciones futuras de la región vía reducciones de la protección arancelaria que afecta a estos productos. Según la Comisión Europea, el 63% de las importaciones totales se encuentran totalmente libres de derechos arancelarios, lo cual facilitaría la aproximación a un área de libre comercio compatible con el GATT. Dentro de los productos "sensibles" actualmente importados por la Unión Europea desde el Mercosur, aquellos pertenecientes a las ramas de la agricultura y la pesca representan no más de un 14% del total de las importaciones de la UE desde el Mercosur. En algunos de estos productos sensibles, la protección en frontera de la Unión frente a terceros es superior al 100%, como ocurre con el bovino, el azúcar y algunos cereales.
10. El **sector agroalimentario** ha sido considerado estratégico en la formación de ingresos de exportación para América Latina y el Caribe. Sin embargo, en los últimos años se han producido algunos cambios. Así, durante el período desde 1974-76 a 1994-96 la participación de las exportaciones agrarias de los países de América Latina y el Caribe en sus exportaciones totales cayó del 24% al 12%. Esta pérdida de peso de los productos agroalimentarios en la exportación total ha ocurrido en Argentina y Brasil, pero no en Chile, donde ha

aumentado. A pesar de ello, el comercio agroalimentario ha sido y sigue siendo estratégico para todos los países del Mercosur y para Chile. Así, la participación de las exportaciones agroalimentarias en la exportación total en 1997 fue del 42,5% en Argentina, 30,6% en Brasil, 27,2% en Chile, 73,7% en Paraguay y del 55,4% en Uruguay. Las exportaciones agroalimentarias a la UE representan un 53% de las exportaciones totales en Brasil, un 64% en Uruguay, un 88% en Paraguay y un 77% en Argentina. En el caso de Chile son sensiblemente menores: del 22%. Con estos datos, sería ingenuo pretender excluir el sector agroalimentario de una negociación para una asociación biregional con la UE. La inclusión del comercio agrícola en las negociaciones comporta elementos de complementariedad a nivel global pero, al mismo tiempo, implica amenazas o necesidades de reconversión en sectores económicos sensibles en los que la asociación incorpora una mayor competencia, como es el caso del sector agrario. Durante los últimos años, además, se ha producido un deterioro de la balanza agroalimentaria del Mercosur con la UE, al haberse reducido la tasa de crecimiento de sus exportaciones, frente al crecimiento de sus importaciones procedentes de la UE. El Mercosur y Chile ven apremiante corregir o aumentar, respectivamente, su saldo comercial con la UE, que para el primero alcanzó un déficit de 6.500 millones en 1997 y para el segundo muestra un signo positivo que se ha ido erosionando en los últimos años. Además, los países del Mercosur ven con preocupación la inevitable expansión de la UE hacia los países del Este, debido a que estos países son competidores del bloque sudamericano en diversos sectores. Por último, el SGP, que había representado un modelo de cooperación que, si bien no está completamente agotado para las economías menos desarrolladas, está perdiendo relevancia en lo concerniente al Mercosur, debido a la política de la UE de dar al sistema mayor condicionalidad respecto al nivel de renta de los países en desarrollo.

11. **En cuanto a la estrategia negociadora** de la UE, las negociaciones con Mercosur deberán ser largas y, sobre todo, el acuerdo final se deberá implantar de forma gradual, para posibilitar la reestructuración de los sectores afectados. El calendario y el ritmo de las negociaciones deberá acompasarse a la evolución del proceso de formación del ALCA y a las negociaciones de la Ronda del Milenio de la OMC que comienzan en noviembre de 1999. Para que la opinión pública europea entienda y apoye el proceso es necesario que las instituciones comunitarias demuestren que las ventajas del área de libre comercio son mayores que los costes. El acuerdo final deberá ser compatible con las reglas de la OMC, lo que supone que el sector agrario no podrá quedar al margen del proceso, aun cuando algunos importantes productos para Mercosur no sean hoy objeto de un volumen elevado de comercio. Para la Comisión Europea no se trata de un problema grave, aunque el Parlamento se ha pronunciado a favor de una estrategia de asociación entre la UE y estos países en el marco de un enfoque de regionalismo abierto.
12. En principio, y de acuerdo con la tónica de los acuerdos preferenciales firmados hasta ahora por la UE con países terceros, los productos agroalimentarios que son objeto o pueden serlo de comercio entre el Mercosur y la UE se pueden dividir en dos grandes grupos: los excluidos y los incluidos en el acuerdo. Los primeros podrían ser aquellos muy sensibles, siempre y cuando se respete el criterio de la OMC de "sustancialmente todo el comercio". Es este un punto que va a ser muy controvertido, no sólo por los distintos intereses de la UE y el Mercosur, sino por las propias diferencias que pueden surgir entre los Estados comunitarios, ya que a priori no debería descartarse la inclusión completa de todos los productos, aunque con mecanismos de adaptación distintos. En promedio se podría valorar un **calendario de liberalización arancelaria** de 10 años; para algunos productos más sensibles el período de adaptación sería de 15 años y para los menos sensibles de 5. Un modelo a considerar al respecto es la liberalización comercial entre Chile y el Mercosur, que supone un precedente de plazos prolongados de liberalización en productos agrícolas como las carnes, azúcar, trigo y harinas, considerados como excluidos, excepcionales o de alta sensibilidad. En cereales, tras la Agenda 2000, el margen de maniobra de la UE es mayor que en lácteos, azúcar e incluso bovino. Para evitar distorsiones imprevistas en los mercados comunitarios sería recomendable utilizar un sistema de **contingentes arancelarios**, consistiendo la liberalización en un proceso simultáneo de incremento de los contingentes y reducción arancelaria dentro y fuera del mismo. En el caso de frutas y hortalizas el régimen de liberalización debería tener en cuenta además los calendarios de comercialización, para reducir el impacto en los períodos de mayor producción comunitaria.
13. En conjunto, el área de libre comercio de la UE con el Mercosur y Chile puede brindar **beneficios económicos a ambos bloques**, a los que hay que añadir los incentivos para que nuevos sectores económicos se desarrollen en los países del Mercosur y un aumento de la inversión atraída por la credibilidad y la estabilidad económica generada por la Asociación. La Comisión los ha estimado en 6.200 a 4.800 millones de dólares para Europa y de 5.100 a 3.500 millones de dólares para el Mercosur, aún en el caso de mantenimiento de "algunas" barreras

agrícolas. La **agricultura europea sería claramente el sector más perjudicado por los acuerdos**, debido a la elevada competitividad del Mercosur y Chile en numerosas producciones y la preeminencia de las relaciones de competencia frente a las de complementariedad en este sector. Pero no todos los productos se verían afectados por igual. Dependiendo del potencial exportador del Mercosur, de las barreras comerciales existentes el impacto será diferentes. Los productos muy sensibles son el trigo duro, la carne de vacuno y el azúcar; los productos sensibles son las frutas frescas y transformadas, el pollo, el tabaco, el maíz, el queso, la mantequilla y la pesca; los productos menos sensibles la cebada, el porcino, el vino, los huevos y las hortalizas frescas. Los costes presupuestarios, sin contar los sociales, han sido evaluados por Francia en 9 MECUs.

14. Sin considerar la pesca, y en función de la correspondencia de su Producción Final Agraria al perfil agroexportador potencial de los países del Mercosur, podemos clasificar los países comunitarios en cuatro grandes grupos: los muy afectados serían Irlanda y Luxemburgo; los bastante afectados Francia, Reino Unido, Alemania, Bélgica, Austria y Suecia; los moderadamente afectados Dinamarca, Finlandia e Italia; y los poco afectados Grecia, España, Holanda y Portugal. En esta situación, no resulta sorprendente que la negociación UE - Mercosur y Chile se esté presentando como un proceso conflictivo desde sus orígenes, por las diferencias existentes entre algunos países europeos. El Consejo Europeo del 21 de junio de 1999 acordó finalmente otorgar un mandato a la Comisión, pero matizando los objetivos iniciales de la misma con respecto a las pretensiones de los países de la subregión sudamericana. Desde un punto de vista teórico, la probabilidad de que un acuerdo regional implique ganancias de bienestar, se incrementa cuando se adopta un enfoque de *regionalismo abierto*. Ésta parece ser la estrategia del Mercosur, aunque no existe unanimidad sobre este punto. Ésta es, también, la estrategia que la propia Unión Europea debe respaldar para Mercosur, se llegue o no finalmente a una asociación interregional.

15. Dificilmente la agricultura europea podría asimilar la formación de un área de libre comercio con Mercosur y Chile que incluyese a una parte mayoritaria de la misma sin que la PAC se viera seriamente afectada. Para muchos productos, el acuerdo equivaldría a la desaparición de los sistemas de protección contemplados en las OCM y su práctica integración en la dinámica de los mercados mundiales. Con la PAC surgida de la Agenda 2000, este escenario es prácticamente inimaginable por los costes económicos y presupuestarios que generaría. En cambio, si como consecuencia de la Ronda del Milenio de la OMC la PAC debe ser de nuevo reformada, esta opción ya no sería tan descabellada, sobre todo para aquellos productos cuyos precios internos se encuentran más próximos a los precios internacionales.

STRUCTURE DE L'ÉTUDE

Cette étude analyse le processus d'association interrégionale entre l'Union européenne, d'une part, et le Mercosur et le Chili, d'autre part, et son impact sur le secteur agroalimentaire de l'UE.

Le projet de création d'une zone de libre-échange entre l'UE, le Mercosur et le Chili reçut l'impulsion politique définitive en 1995. Depuis lors, les rapports entre toutes les parties se sont intensifiés en vue de préparer le terrain pour l'accord d'association. C'est au sommet de Rio de 1999 que les délais ont été fixés et qu'un calendrier a été établi pour les négociations, calendrier qui va être plus long que ce que certains pays de part et d'autre de l'Atlantique auraient souhaité. Le chapitre agricole va être l'un des plus conflictuels, de par la concurrence qui existe dans de nombreux secteurs. Depuis, l'UE jette un regard inquiet sur le potentiel agroalimentaire du Mercosur et du Chili et craint pour l'avenir de certaines productions communautaires. Ainsi, la position défendue par la Communauté à Rio a été conditionnée par la prudence et le désir de certains pays européens de disposer de plus de temps pour rendre la zone prévue compatible avec les accords de la Négociation du Millénaire et l'élargissement de l'UE vers l'Est de l'Europe, qui vont certainement donner lieu à de nouvelles modifications de la PAC. Pendant ce temps-là, le Mercosur vit l'une des années les plus difficiles depuis sa création en 1991, et les pays membres devront déployer de gros efforts pour aboutir à la constitution du marché unique prévu et négocier avec l'UE une large libéralisation des échanges.

Pour comprendre toutes les difficultés et implications du processus, l'étude propose une approche globale, incluant ses dimensions institutionnelle, politique, commerciale et économique.

Ainsi, le chapitre 1 constitue une analyse du processus de formation du Mercosur et présente les caractéristiques du secteur agroalimentaire des pays qui le composent, les politiques agraires mises en place par chacun d'eux et le stade d'harmonisation des politiques dont l'incidence sur les échanges commerciaux agricoles est la plus grande, comme c'est le cas des politiques sanitaires, phytosanitaires et de qualité ou normes techniques. Dans ce chapitre, on évalue tant les problèmes institutionnels qui restent encore à résoudre par le Mercosur que le grand potentiel de son secteur agroalimentaire, qui est devenu particulièrement évident dans les années 90, à partir du moment où certaines des rigidités imposées par les politiques agraires ont été supprimées.

Le chapitre 2 situe le Mercosur dans le cadre des processus d'intégration régionale qui ont actuellement lieu sur le continent américain, analyse ces processus à la lumière de la doctrine de l'OMC et explore le rôle de l'agriculture dans ceux-ci. Est particulièrement digne de mention le projet ALCA (Area de Libre Comercio de las Américas, zone de libre-échange de l'Amérique), lancé sous l'impulsion des Etats-Unis, qui aspire à devenir le catalyseur et centre de gravité des autres accords régionaux. Le rythme de son évolution peut conditionner les négociations entre l'UE, le Mercosur et le Chili.

*Agriculture, Forestry and Rural
Development Series*

Le chapitre 3 se concentre sur les relations entre l'UE, le Mercosur et le Chili. Pour ce faire, il analyse non seulement les alternatives institutionnelles qui pourraient permettre de resserrer les relations de coopération, mais aussi les échanges commerciaux, les barrières qui viennent limiter les échanges et les restrictions de chacune des parties à la négociation.

Le chapitre 4 entre dans l'analyse des effets que la zone de libre-échange envisagée pourrait avoir sur le secteur agroalimentaire européen, en s'arrêtant sur les particularités des principaux produits concernés. Pour ce faire, on y aborde le potentiel exportateur du Mercosur et du Chili, l'évolution de leurs ventes destinées à l'UE et la situation actuelle des échanges. Ces informations sont complétées par une description détaillée des barrières commerciales qui réglementent les importations de l'UE et l'écart de prix qui en résulte entre les marchés intérieur et extérieur. C'est à partir de tout cela qu'est effectué un classement des secteurs agraires de l'UE en fonction de leur sensibilité à l'ouverture du marché communautaire aux exportations du Mercosur et du Chili, qu'est indiquée la position de chacun des pays communautaires et qu'est réalisée une estimation de l'impact global.

Enfin, le chapitre 5 présente les principaux facteurs qui vont influencer sur le développement d'une zone de libre-échange entre l'UE, le Mercosur et le Chili, avec les recommandations des auteurs en ce qui concerne la stratégie de l'UE au plan des négociations.

***Agriculture, Forestry and Rural
Development Series***

**AGRI 131 AXX
05-2000**

L'impact de la zone de libre-échange entre le Mercosur et le Chili dépend de nombreux facteurs. Dans ce dernier chapitre, l'accent est mis sur les arguments clés pour comprendre la portée de cet enjeu géostratégique de l'UE:

1. En dépit de sa dénomination de Mercado Común del Sur (Marché commun de l'Amérique du Sud), le Mercosur est une **zone de libre-échange incomplète** et une **union douanière imparfaite**, avec des secteurs mis à l'écart et diverses périodes de transition. Les difficultés d'harmonisation et de mise en place de politiques communes sont très importantes. Si cette situation persiste, il s'avérera encore plus difficile de parvenir à un accord global et orthodoxe avec l'UE. En tout état de cause, depuis sa constitution en 1991, et jusqu'en 1995, on observe une réduction des droits de douane, ce qui témoigne d'une volonté d'ouverture commerciale, fidèle aux processus d'ouverture unilatérale amorcés dans les années 80. Les droits de douane des produits agricoles et de la pêche sont inférieurs aux droits de douane globaux, et ceux des matières premières agricoles inférieurs à ceux des produits transformés. Par produits, si nous nous rapportons à ceux pour lesquels la politique commerciale est similaire dans les quatre pays, le sucre, le chocolat et les eaux minérales sont assujettis à un droit de douane supérieur à la moyenne. Parmi les droits de douane non harmonisés, les valeurs les plus hautes se trouvent sur les pêches au sirop, les produits laitiers et les vins (au Brésil), les pêches au sirop également, les vins et l'alcool éthylique (en Argentine), l'huile de soja, le riz et le sucre (au Paraguay), les produits laitiers, les vins et l'alcool éthylique (en Uruguay).
2. Même sans pouvoir prédire le résultat de la Négociation du Millénaire, il est toujours possible de se pencher sur son influence sur les négociations commerciales multilatérales entre l'UE et le Mercosur au sein de l'OMC.
 - En premier lieu, le rythme et les délais: si, comme certains pays le souhaitent, la prochaine Négociation se conclut en 3 ans, la phase finale de la négociation sur l'ouverture bilatérale des marchés entre l'UE et le Mercosur et le Chili pourrait s'amorcer en 2003, connaissant le nouveau cadre institutionnel du commerce. Pour l'UE, qui se présente à la Négociation en adoptant une attitude plutôt défensive, cette connaissance facilite l'analyse de l'impact de la zone de libre-échange et de ses conséquences sur la PAC. En tout état de cause, le début des négociations avant la fin de la Négociation peut être utilisé par l'UE pour obtenir des pays du Mercosur et du Chili un certain type d'appui pour défendre les propositions qu'elle soumettra dans la Négociation.
 - En second lieu, le contenu de l'accord: il n'est pas évident que, comme les Institutions communautaires l'ont supposé, l'Agenda 2000 ressorte indemne de la Négociation du Millénaire. Il semble plus prudent de se préparer à une réforme légère ou même profonde de l'Agenda 2000 avant l'année 2006. S'il en est ainsi, ce sera pour rapprocher encore davantage les prix internes des prix mondiaux, dans des secteurs aussi sensibles que celui des céréales, ce qui facilitera la mise en place de la zone de libre-échange avec le Mercosur.

Agriculture, Forestry and Rural Development Series

AGRI 131 AXX
05-2000

3. Indépendamment du rythme et des accords de la Négociation du Millénaire, l'intérêt de la zone de libre-échange avec l'UE pour les pays du Mercosur va dépendre des progrès réalisés au niveau de l'intégration régionale en Amérique, surtout pour la formation de l'ALCA. Si celle-ci est retardée, la pression exercée pour aboutir à un accord avec l'UE sera plus forte. Pour ce qui concerne l'intérêt de l'UE, on peut distinguer deux niveaux.
 - A l'échelle mondiale, un avancement plus rapide des négociations de l'ALCA que des négociations bilatérales avec le Mercosur pourrait nuire à l'UE, dans la mesure où sa présence en Amérique Latine s'en verrait affaiblie. Il semble en outre que certains pays du Mercosur fassent passer les accords avec l'UE avant les accords avec les Etats-Unis au travers de l'ALCA, pour de multiples raisons d'ordre politique, culturel et économique. Pour l'Argentine, par exemple, l'ALCA supposera une concurrence plus acharnée de ses exportations de céréales avec celles des Etats-Unis et du Canada sur le marché brésilien. Pour les producteurs de céréales brésiliens aussi, l'accord avec l'UE est plus positif qu'avec l'ALCA. A ceci vient s'ajouter le fait que les ventes agroalimentaires du Mercosur auprès de l'UE sont supérieures à celles destinées aux Etats-Unis. Par exemple, la plus forte économie de la région, le Brésil, ne destine à l'Amérique Latine que 5,7 % de ses exportations de produits agroalimentaires de base et 10,4 % de ses produits agroalimentaires industrialisés. Ce n'est qu'avec le Chili que les Etats-Unis apparaissent comme le marché majoritaire, bien que ce ne soit le cas que pour les produits agroalimentaires de base, et non pour les produits industrialisés. La position du Chili pourrait subir une influence politique décisive si l'action engagée contre Augusto Pinochet en Europe continue à provoquer des réactions de rejet ou d'incompréhension de la part du gouvernement de ce pays.
 - Sur le plan strictement agricole, le scénario d'une intégration rapide sur le continent américain est par contre le plus positif, dans la mesure où la création de l'ALCA supposera l'ouverture de nouveaux marchés continentaux pour les exportations de pays tels que l'Argentine ou le Chili. L'ampleur de cet effet dépend de la position compétitive de chacun des pays (qui sont pour la plupart importateurs nets d'aliments), des barrières avec lesquelles ils protègent leur marché intérieur et des frais de transport, aujourd'hui encore élevés en raison des insuffisances des infrastructures de communications sur l'ensemble du continent. En tout état de cause, l'ALCA permettra de réduire la pression de l'Hémisphère Sud en ce qui concerne les exportations vers les marchés communautaires.

Dans l'ensemble, l'association avec l'UE est d'un grand intérêt pour les pays du Mercosur, et l'UE ne peut, d'un point de vue stratégique, s'opposer à l'ALCA ni rester en marge du processus d'intégration américain. Si elle le faisait, sa position commerciale s'en verrait affaiblie et elle pourrait perdre des parts de marché dans des domaines où elle occupe une position de leader sur le plan des échanges commerciaux avec le Mercosur. En outre, l'UE reste le meilleur modèle qui soit pour les pays du Mercosur, qui voient dans l'association avec l'UE non seulement un débouché commercial mais aussi un exemple et un appui pour parfaire le processus d'intégration et entreprendre les tâches que celui-ci supposera par la suite: réforme institutionnelle, création d'un marché commun et monnaie unique.

Agriculture, Forestry and Rural Development Series

**AGRI 131 AXX
05-2000**

4. L'évolution de l'ALCA est en outre subordonnée à la **stratégie des Etats-Unis**. Pour ce pays, l'intégration de l'hémisphère est une priorité absolue de sa diplomatie internationale, non seulement en raison de la recherche de nouveaux débouchés pour ses produits d'exportation mais, en outre, de par son potentiel instrumentaire dans la Négociation du Millénaire. Ainsi, les Etats-Unis pourraient utiliser l'ALCA non seulement comme cadre d'intégration régionale mais aussi pour créer un précédent et essayer des accords que l'on chercherait ensuite à internationaliser dans le système multilatéral. Malgré cela, la non-approbation de la voie rapide (*fast-track*) fait que le leadership des Etats-Unis dans le processus d'intégration au niveau américain s'affaiblit. Si cette situation persiste, le scénario de multilatéralisation et de latinoaméricanisation de l'ALCA s'avérera plus vraisemblable qu'un modèle d'intégration centré sur l'ALÉNA, auquel de nouveaux pays adhèrent. L'ALCA pose en outre des problèmes dérivés de l'hétérogénéité de la communauté américaine. L'un des plus importants est la distribution inégale de ses bénéfices, compte tenu des différents degrés de développement et de dimension des économies des pays participants. Le fait que l'un des groupes sous-régionaux qui devraient participer à l'ALCA, le TLCAN, représente 87 % du produit de l'hémisphère et 83 % de son commerce extérieur permet de supposer que le poids des pratiques et normes de cet accord -et des pays qui le composent- serait décisif dans la création de la zone de libre-échange hémisphérique⁴. A ceci s'ajoute la conjoncture actuelle, qui place les négociations régionales dans un moment critique: les difficultés du processus d'intégration, qui se faisaient déjà sentir au préalable, menacent de se faire plus intenses en raison des effets de la crise internationale sur la région. Après avoir été le moteur le plus important de l'intégration, le commerce intra-régional afficha une baisse en 1998 et 1999, baisse qui fut suivie de la récession qui touche déjà plusieurs pays de la région, tels que l'Argentine, la Colombie, l'Équateur, le Paraguay, l'Uruguay, le Venezuela et, plus particulièrement, le Brésil.
5. Pour ce qui concerne la **situation économique du Brésil et l'intégration intra-Mercosur**, le géant sud-américain a le potentiel nécessaire pour tenir le rôle de moteur du Mercosur en absorbant une partie non négligeable des excédents agroalimentaires des autres pays membres, comme en témoigne l'évolution du commerce entre 1991 et 1998. Ce potentiel n'est pas encore épuisé étant donné que l'union douanière est encore imparfaite et que tous les secteurs n'ont pas atteint le niveau de concurrence correspondant à un marché unique. Par ailleurs, la crise brésilienne peut être plus bénigne que ce que l'on aurait pu croire au départ. La demande d'exportations alimentaires du Brésil affiche un grand potentiel de croissance, tant du fait de la croissance prévisible du revenu que de l'amélioration souhaitable de sa distribution, facteur avec un grand potentiel d'augmentation de la demande d'aliments. Les consommations par habitant de nombreux produits sont, au Brésil, beaucoup plus faibles que dans les autres pays du Mercosur – c'est le cas de la farine de blé, de la viande de bœuf, des produits laitiers et du vin -, moyennant quoi une future augmentation du revenu pourrait avoir un impact conséquent sur sa demande d'importations. Comme facteur agissant en sens contraire, il convient de citer la capacité à développer la production de certains secteurs dont a fait preuve le Brésil et qui engendre un moindre besoin d'achats extérieurs. Parmi les exemples paradigmatiques figurent les produits laitiers.

⁴ Au chapitre du commerce agricole, les trois pays signataires du Traité de libre-échange de l'Amérique représentaient en 1994-96 63 % des exportations intra-hémisphériques totales et 74 % des importations.

6. L'une des grandes questions en suspens du Mercosur est l'harmonisation des **politiques macroéconomiques**. Bien que l'harmonie dans les processus de stabilisation et de synchronisation des cycles économiques respectifs ait permis le "développement tranquille" du Mercosur jusqu'en 1998, la crise brésilienne de 1999 illustre la forte capacité à dénaturer les asymétries actuelles. Face au modèle représenté par la dollarisation de l'économie argentine, qui "souffre" cette année de la bonne tenue du dollar, le modèle autonome brésilien s'est soldé par la dépréciation brutale de sa monnaie. Une stratégie commune doit être trouvée ces prochaines années, sinon, la viabilité future du Mercosur risque gros. À cet égard, les accords conclus au sommet d'Asunción de cette année ouvrent un nouvel horizon de coordination. En tout état de cause, une plus grande discipline fiscale et monétaire tant interne qu'externe, imposée par le FMI, peut modifier sa compétitivité par la voie de la dépréciation des taux de change. Les problèmes de coordination peuvent aussi avoir de lourdes conséquences dans le domaine de la concurrence et sur le plan fiscal.
7. Les **politiques agraires** du Mercosur et du Chili sont loin de s'être harmonisées, bien que le processus de réforme unilatérale amorcé à la fin des années 80, par lequel le profil traditionnellement anti-exportateur et anti-agraire s'est transformé en une tendance plus favorable au marché, facilite la convergence. Mais des différences persistent, surtout au Brésil, où le gouvernement dispose encore d'instruments d'intervention classiques, même si sa marge de manœuvre se voit limitée par les restrictions macroéconomiques, le contrôle des dépenses publiques et l'inflation principalement. Tout ceci, assorti de l'harmonisation insuffisante des politiques sanitaires, phytosanitaires et de qualité, entrave non seulement les échanges intra-régionaux mais aussi les négociations commerciales avec d'autres blocs.
8. Le **potentiel de croissance agricole** de l'Argentine et du Brésil est très élevé, comme on a pu le constater au cours de la présente décennie, bien que, à court terme, la crise du Brésil, la faiblesse de la demande asiatique et la faiblesse de certains cours renferment des croissances de production qui, à moyen terme, peuvent se faire jour en cas de changement de cette conjoncture. Le Brésil est l'un des pays, d'ailleurs peu nombreux, à avoir développé, pendant les années 90, ses terres arables. La production d'oléagineux et l'élevage de bovins peuvent continuer à se développer au Brésil par des extensions de surface. En Argentine, il est plus probable que la croissance de la production de cultures herbacées, en général, soit le fruit de l'augmentation des rendements, sensiblement inférieurs à ceux de pays concurrents tels que les Etats-Unis ou l'UE. Les plus grandes augmentations sont attendues pour le maïs et le riz, suivis du blé et du soja. À cet égard, il faut ajouter l'augmentation de surface destinée à la culture de céréales et d'oléagineux issue de pâturages pour le bétail, qui se déplace vers des zones marginales, bien que disposant d'une technologie plus moderne. Ce potentiel peut se voir freiné si la crise asiatique -et russe- affaiblit la demande mondiale de matières premières agricoles quelques années de plus. La dévaluation du real brésilien est un facteur qui vient augmenter, sur le court terme, la compétitivité des produits brésiliens et qui n'aide pas à ce que, dans les prochaines années, les prix donnent des signes clairs de redressement. Ils n'en donneront sur le moyen terme que si l'augmentation de la demande est supérieure à l'effet des hausses de productivité.

Agriculture, Forestry and Rural Development Series

AGRI 131 AXX
05-2000

9. En bref, on peut affirmer que **le commerce du Mercosur avec l'UE** est caractérisé par la vente d'aliments et de matières premières et par l'achat de produits manufacturés, ce qui va presque à la perfection avec les modèles traditionnels d'échange des pays en voie de développement avec les pays industrialisés. Si nous nous centrons uniquement sur les ventes agroalimentaires réalisées auprès de l'UE, nous découvrons qu'il existe un degré élevé de concentration, ce qui tranche avec la plus grande diversification des exportations communautaires, normalement de biens aux niveaux de protection réduits. Les principaux produits d'exportation du Mercosur et du Chili destinés à l'Union sont les résidus et déchets de l'industrie alimentaire, les oléagineux, le café et la viande. Parmi les produits bénéficiant d'une plus grande protection douanière sont à souligner les jus d'orange, qui se trouvent dans une tranche comprise entre 17 % et 39 %. Bien que, pour ce qui concerne ce produit, les pays de la sous-région bénéficient d'un traitement préférentiel dans le cadre du SGP (Sistema Generalizado de Preferencias, système généralisé de préférences), la préférence douanière n'est que de 15 % pour la plupart des droits de douane appliqués à ce type de produits étant donné que le jus d'orange est considéré dans le nouveau régime SGP comme un "produit très sensible". Le principal produit d'exportation de la sous-région (la galette de soja) jouit de l'accès libre au marché européen. Il en est de même pour les graines de soja et la pâte à papier chimique qui sont exempts de droits de douane. D'autre part, entrent dans le cadre du système de préférences SGP toutes les variétés de café et de cuirs bovins et équin (exception faite des cuirs et peaux de bovins avec pré-tannage non végétal). Nous pouvons conclure que la majorité des produits les plus importants actuellement exportés par le Mercosur et le Chili vers l'UE ne rencontre pas d'obstacles douaniers importants qui pourraient gêner leur accès au marché de l'UE. Par conséquent, il n'y a pas lieu de s'attendre à une augmentation significative des exportations de la région via des réductions de la protection douanière qui touche ces produits. Selon la Commission européenne, 63 % des importations totales sont totalement affranchies de droits de douane, ce qui faciliterait la mise en place d'une zone de libre-échange compatible avec le GATT. Dans la catégorie des produits "sensibles" actuellement importés du Mercosur par l'Union européenne, ceux qui appartiennent aux filières de l'agriculture et de la pêche ne représentent pas plus de 14 % du total des importations de l'UE. Pour certains de ces produits sensibles, tels que les bovins, le sucre et certaines céréales, la protection en frontière de l'Union vis-à-vis de tiers est supérieure à 100 %.
10. **Le secteur agroalimentaire** a été considéré comme stratégique dans la création de revenus d'exportation pour l'Amérique Latine et les Caraïbes. Certains changements se sont toutefois produits ces dernières années. Ainsi, pendant la période comprise entre 1974-76 et 1994-96, la part des exportations agricoles des pays d'Amérique Latine et des Caraïbes dans leurs exportations totales est passée de 24 % à 12 %. Cette perte de poids des produits agroalimentaires dans l'exportation totale a eu lieu en Argentine et au Brésil, mais pas au Chili, qui a connu une augmentation. Malgré cela, le commerce agroalimentaire a été et est toujours stratégique pour tous les pays du Mercosur et pour le Chili. Ainsi, la part des exportations agroalimentaires dans l'exportation totale en 1997 était de 42,5 % en Argentine, 30,6 % au Brésil, 27,2 % au Chili, 73,7 % au Paraguay et 55,4 % en Uruguay. Les exportations agroalimentaires vers l'UE représentent 53 % des exportations totales au Brésil, 64 % en Uruguay, 88 % en Paraguay et 77 % en Argentine. Dans le cas du Chili, elles sont sensiblement inférieures puisqu'elles ne représentent que 22 %. Si on s'en tient à ces chiffres, ce serait faire preuve d'ingénuité que de chercher à exclure le secteur agroalimentaire d'une négociation pour une association birégionale avec l'UE. L'inclusion du commerce agricole dans les négociations comporte des éléments de complémentarité au niveau mondial mais implique en même temps des menaces ou des besoins de reconversion dans des secteurs économiques sensibles où l'association suppose une concurrence plus acharnée, comme c'est le cas du secteur agricole. Ces dernières années, en outre, la balance agroalimentaire du Mercosur avec l'UE s'est détériorée suite à la baisse du taux de croissance de ses exportations face à l'augmentation de ses importations en provenance de l'UE. Le Mercosur et le Chili jugent urgent de corriger ou augmenter, respectivement, leur solde commercial avec l'UE qui, pour le premier, a atteint un déficit de 6,5 milliards en 1997 et, pour le second, montre un signe positif qui s'est érodé ces dernières années. Par ailleurs, les pays du Mercosur jettent un regard inquiet sur l'inévitable expansion de l'UE vers les pays de l'Est, en raison du fait que ces pays sont concurrents du bloc sud-américain dans divers secteurs. Enfin, le SGP, qui avait représenté un modèle de coopération et bien qu'il ne soit pas complètement épuisé pour les économies moins développées, perd de l'importance en ce

Agriculture, Forestry and Rural Development Series

**AGRI 131 AXX
05-2000**

qui concerne le Mercosur, en raison de la politique de l'UE qui consiste à conditionner davantage le système au niveau de revenu des pays en voie de développement.

11. **Pour ce qui est de la stratégie de négociation** de l'UE, les négociations avec le Mercosur devront être longues, et surtout, l'accord final devra être mis en oeuvre de façon progressive pour permettre la restructuration des secteurs concernés. Il faudra régler le calendrier et le rythme des négociations sur l'évolution du processus de formation de l'ALCA et sur les négociations de l'OMC qui commencent en novembre 1999. Pour que l'opinion publique européenne comprenne et soutienne le processus, il faut que les institutions communautaires démontrent que les avantages de la zone de libre-échange l'emportent sur les coûts. L'accord final devra être compatible avec les règles de l'OMC, ce qui suppose que le secteur agricole ne pourra rester en marge du processus, y compris lorsque certains produits importants pour le Mercosur ne font pas aujourd'hui l'objet d'un gros volume d'échanges. Pour la Commission européenne, il ne s'agit pas d'un problème sérieux, bien que le Parlement se soit prononcé en faveur d'une stratégie d'association entre l'UE et ces pays dans le cadre d'une approche de régionalisme ouvert.
12. En principe, et conformément au ton des accords préférentiels signés jusqu'à ce jour par l'UE avec des pays tiers, les produits agroalimentaires qui font ou peuvent faire l'objet d'un échange entre le Mercosur et l'UE peuvent se diviser en deux grands groupes: ceux qui sont exclus de l'accord et ceux qui y sont inclus. Les premiers pourraient être ceux qui sont très sensibles, dès lors que le critère de l'OMC de "quasiment tout le commerce" est respecté. Il s'agit là d'un point qui va être largement contesté, non seulement de par les intérêts divergents de l'UE et du Mercosur, mais aussi en raison des différences qui peuvent apparaître entre les États communautaires puisque, a priori, on ne devrait pas rejeter l'inclusion de tous les produits sans exception, bien qu'avec différents mécanismes d'adaptation. En moyenne, on pourrait estimer un **calendrier de libéralisation douanière** de 10 ans; pour certains des produits les plus sensibles, la période d'adaptation serait de 15 ans et pour les moins sensibles de 5 ans. Un modèle à considérer à cet égard est la libéralisation commerciale entre le Chili et le Mercosur, qui suppose un précédent de délais prolongés de libéralisation pour les produits agricoles tels que les viandes, le sucre, le blé et les farines, considérés comme exclus, exceptionnels ou à haute sensibilité. Pour ce qui est des céréales, après l'Agenda 2000, la marge de manœuvre de l'UE est plus large que sur les produits laitiers, le sucre et même les bovins. Pour éviter des distorsions imprévues sur les marchés communautaires, il serait bon d'avoir recours à un système de **contingents douaniers**, dans le cadre duquel la libéralisation correspondrait à un processus simultané d'augmentation des contingents et de réduction des droits de douane au sein et en dehors de celui-ci. Dans le cas des fruits et légumes, le régime de libéralisation devrait tenir compte des calendriers de commercialisation pour réduire l'impact sur les périodes de forte production communautaire.
13. Dans l'ensemble, la zone de libre-échange de l'UE avec le Mercosur et le Chili peut apporter **des bénéfices économiques aux deux blocs**, auxquels il y a lieu d'ajouter les encouragements à la constitution de nouveaux secteurs économiques dans les pays du Mercosur et une augmentation de l'investissement dérivée de la crédibilité et de la stabilité économique générée par l'Association. Selon la Commission, ces bénéfices pourraient aller de 4,8 à 6,2 milliards de dollars pour l'Europe et de 3,5 à 5,1 milliards de dollars pour le Mercosur, même en cas de maintien de "certaines" barrières agricoles. **L'agriculture européenne serait clairement le secteur le plus lésé par les accords**, en raison de la forte compétitivité du Mercosur et du Chili dans bon nombre de productions et de la prééminence des relations de concurrence face à celles de complémentarité dans ce secteur. Mais tous les produits ne seraient pas touchés de la même façon. Selon le potentiel exportateur du Mercosur et les barrières commerciales existantes, l'impact sera différent. Les produits très sensibles sont le blé dur, la viande de bœuf et le sucre; les produits sensibles sont les fruits frais et transformés, le poulet, le tabac, le maïs, le fromage, le beurre et la pêche; les produits moins sensibles l'orge, le porc, le vin, les œufs et les légumes frais. Les coûts budgétaires, sans compter les coûts sociaux, ont été évalués par la France à 9 millions d'ECU.
14. Sans compter la pêche, et en fonction de la concordance de leur production finale agricole avec le profil agroexportateur potentiel des pays du Mercosur, nous pouvons classer les pays communautaires en quatre grands groupes: les plus touchés seraient l'Irlande et le Luxembourg; les plus ou moins touchés: la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche et la Suède; les modérément touchés: le Danemark, la

Agriculture, Forestry and Rural Development Series

Finlande et l'Italie; et les peu touchés: la Grèce, l'Espagne, la Hollande et le Portugal. Compte tenu de la situation, il n'est pas surprenant que la négociation UE - Mercosur et Chili se présente comme un processus conflictuel depuis le départ, en raison des différences existantes entre certains pays européens. Le Conseil européen du 21 juin 1999 a finalement donné mandat à la Commission, tout en nuanciant les objectifs premiers de celle-ci en ce qui concerne les prétentions des pays de la sous-région sud-américaine. D'un point de vue théorique, la probabilité qu'un accord régional implique des bénéfices en termes de bien-être augmente dès lors que l'on adopte une approche de *régionalisme ouvert*. C'est la stratégie que semble avoir adoptée le Mercosur, bien que ce point ne fasse pas l'unanimité. C'est aussi la stratégie que l'Union européenne doit soutenir pour le Mercosur, que l'on parvienne ou non à une association interrégionale.

15. L'agriculture européenne pourrait difficilement assimiler la formation d'une zone de libre-échange au Mercosur et au Chili qui en constitueraient la majeure partie sans que la PAC n'en soit sérieusement touchée. Pour de nombreux produits, l'accord serait synonyme de disparition des systèmes de protection envisagés dans les OCM et de leur intégration pratique dans la dynamique des marchés mondiaux. Avec la PAC née de l'Agenda 2000, ce scénario est pratiquement inimaginable de par les coûts économiques et budgétaires qu'il engendrerait. En revanche, si, suite à la Négociation du Millénaire de l'OMC, la PAC doit être à nouveau réformée, cette option ne serait pas si saugrenue, surtout pour les produits dont les prix pratiqués sur le marché intérieur se rapprochent le plus des prix internationaux.

Agriculture, Forestry and Rural Development Series

**AGRI 131 AXX
05-2000**