UNIÓN EUROPEA

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Acuerdo UE – Mercosur. Oportunidades y desafíos para el Paraguay

Belén Servín - Fernando Masi

RESUMEN

Este estudio tiene por objetivo analizar tanto el patrón de las exportaciones de Paraguay hacia la Unión Europea, como el patrón de importaciones de este bloque hacia el Mercosur y Paraguay, con el propósito de identificar aquellos sectores que muestran mayores ventajas comparativas ante la apertura que significará la implementación del Acuerdo UE-Mercosur recientemente negociado.

El trabajo fue realizado con el apoyo de Unión Europea, a través de Democracy Reporting International – DRI (Alemania), en el marco del proyecto Promoting Human Rights and Labour Rights through GSP+.

1 Estructura de las Exportaciones Paraguayas y el Mercado Europeo

Desde el inicio del período del *boom de los commodities* (2003), las exportaciones paraguayas han venido creciendo en un 14% promedio anual. Históricamente las exportaciones paraguayas han estado constituidas por productos primarios agrícolas. Sin embargo, en los últimos 15 años, la participación de materias primas agrícolas en el total de exportaciones del país se ha reducido de un 59 a 36%, dando lugar a una mayor participación de bienes industriales. Entre estos últimos el mayor componente es el agroindustrial o agroalimentario (47% del total de exportaciones), principalmente del complejo cárnico y sojero.

Tabla 1.
Evolución de las Exportaciones del Paraguay

Subsector	2003		2018		Crecimiento Promedio Anual (2003-2018)
	Millones de USD	Participación	Millones de USD	Participación	
Bienes Primarios	**765,6**	**59%**	**2.521,3**	**36%**	**12%**
Semillas oleaginosas	570,1	44%	2.102,6	30%	16%
Cereales	73,5	6%	223,8	3%	25%
Trigo	39,3	3%	86,3	1%	31%
Otros Productos Agrícolas	82,6	6%	108,6	2%	6%
Bienes Industriales	**540,1**	**41%**	**4.412,5**	**64%**	**18%**
Agroindustriales	**329,8**	**25%**	**3.254,2**	**47%**	**21%**
Aceites Vegetales y Pellets	241,2	18%	1.444,3	21%	26%
Productos de la Carne	49,4	4%	1.301,5	19%	33%
Arroz	1,0	0%	231,0	3%	53%
Productos Alimenticios	25,9	2%	199,6	3%	16%
Azúcar	11,8	1%	65,6	1%	19%
Productos Lácteos	0,5	0%	12,2	0%	39%
Manufactura No Agrícola	**210,3**	**16%**	**1.158,3**	**17%**	**13%**
Total	**1.305,7**	**100%**	**6.933,8**	**100%**	**14%**

Fuente: elaboración propia con datos del VUE – BCP.

En términos de mercados de destino, el Mercosur ha sido el principal socio comercial del Paraguay con una fluctuación en la participación de exportaciones del 23 al 41% en el período estudiado. La Unión Europea (UE) se ha convertido en el segundo socio comercial mas importante seguido de Rusia y de los Estados Asociados al Mercosur[1]. En el mismo período, se ha producido una diversificación importante de los mercados de destino de las exportaciones paraguayas.

1 Chile, Bolivia, Peru, Ecuador, Colombia y Venezuela

Tabla 2
Destino de las exportaciones paraguayas

Regiones	2003-2009		2010-2017		2018	
	Participación	Crecimiento	Participación	Crecimiento	Participación	Crecimiento
Mercosur	**42%**	**23%**	**23%**	**6%**	**41%**	**57%**
Estados Asociados al Mercosur	17%	26%	14%	10%	13%	-4%
Rusia	6%	316%	12%	15%	13%	37%
UE	**18%**	**10%**	**23%**	**24%**	**12%**	**-32%**
Asociados Extra-Región	1%	94%	6%	33%	6%	-10%
Países del Sudeste Asiático	1%	42%	3%	25%	3%	39%
Países del Medio Oriente	2%	93%	2%	83%	3%	-8%
USMCA	4%	6%	4%	31%	2%	-30%
Países Africanos	3%	46%	3%	19%	1%	-42%
Turquía	1%	400%	4%	54%	1%	-71%
Japón	1%	30%	1%	13%	1%	40%
China	2%	38%	0%	-4%	0%	-29%
Resto del Mundo	2%	6%	5%	38%	4%	-39%
Total	**100%**	**20%**	**100%**	**11%**	**100%**	**5%**

Fuente: Elaboración propia con datos del VUE-BCP.

Utilizando el Índice de Herfindahl-Hirschmann (IH), que mide el grado de concentración / diversificación comercial del país hacia diversas regiones del mundo, se llegan a las siguientes conclusiones en relación al Mercosur y a la Unión Europea, nuestros dos principales mercados de destino.

En primer lugar, la oferta exportable al Mercosur se mantiene concentrada en una determinada cantidad de productos a lo largo de los últimos 15 años. En segundo lugar, si bien esta concentración se observa en la Unión Europea como mercado de destino, en los últimos años se produce una relativa diversificación en los productos de la oferta exportable del Paraguay al mercado europeo.

Tabla 3
Concentración/Diversificación de las Exportaciones Paraguayas

Años	Valor País		Mercosur		Unión Europea	
	IH	1/IH	IH	1/IH	IH	1/IH
2003	0,24	4,2	0,28	3,5	0,52	1,9
2008	0,22	4,5	0,29	3,4	0,47	2,1
2013	0,21	4,7	0,28	3,6	0,57	1,8
2018	0,18	5,6	0,28	3,5	0,33	3,0

Fuente: Elaboración propia con datos del VUE –BCP.

En términos de las exportaciones de Paraguay a la Unión Europea, las mismas han crecido en 14% promedio anual desde el 2003 hasta el 2018. En el inicio de este período, los productos exportados con-

sistían mayormente en primarios agrícolas, mientras que para el 2018, el 72% de los rubros exportados por Paraguay a Europa han sido agroindustriales. Estos últimos han estado liderados por un aumento importante de exportaciones de aceites vegetales, carne refrigerada y arroz. Otro rubro agroindustrial que ha incrementado su nivel de exportaciones a la UE ha sido el azúcar orgánico.

La intensidad importadora de países o grupos de países, de determinados productos, se mide a través del denominado Indice de Vocación Importadora. En el caso de la Unión Europea, este mercado es un importador intensivo, principalmente de productos agrícolas y agro-industriales. Sin embargo, los rubros industriales no agrícolas tienen igualmente un peso importante en la intensidad importadora de la UE, principalmente rubros de la industria liviana y bienes de capital.

Cuando se analiza la intensidad importadora de la UE por regiones o países, es posible determinar la especialización en importación de productos de esos países y regiones. Así, y en el caso del Mercosur la UE muestra una fuerte especialización en la importación de bienes primarios (semillas oleaginosas), bienes agroindustriales (aceites vegetales, carne bovina, arroz con cáscara, azúcar) y manufacturas no agrícolas (papel y productos de papel, metales ferrosos, productos de la madera y producción petrolera).

En el caso de Paraguay, la UE muestra una fuerte especialización en los bienes primarios agrícolas y manufacturas agroindustriales: semillas oleaginosas, aceites vegetales, arroz con cáscara, azúcar, carne bovina, cuero y arroz procesado. Es decir, que a diferencia del Mercosur, los rubros de la manufactura no agrícola no son, prácticamente, importados por la Unión Europea.

El Índice de Ventajas Comparativas reveladas permite conocer la especialización exportadora de un país. Con ello, se pretende identificar aquellos productos principales que el Paraguay tiene mayor competitividad en el mercado europeo. Al mismo tiempo al combinar el Indice de Ventajas Comparativas del Paraguay en la UE y la Especialización Importadora de la UE en el Mercosur, se determinan los sectores competitivos del Paraguay donde la UE tiene especialización importadora. Estos sectores son tanto del sector primario agrícola como agroindustrial. Asimismo se pueden determinar los sectores competitivos del Paraguay donde la UE no tiene especialización importadora, que siguen siendo rubros del sector primario agrícola y agroindustrial.

En el caso de sectores o rubros donde existe una especialización importadora de la UE en relación al Mercosur, pero que no tienen un carácter competitivo para el Paraguay, se encuentran productos manufacturados no agrícolas y algunos agroindustriales. Finalmente se encuentran sectores o rubros no competitivos en la exportación paraguaya y que tampoco cuentan con especialización importadora de la UE hacia el Mercosur.

Tabla 4
Relación entre la ventaja comparativa de Paraguay respecto de la UE y la especialización importadora de la UE.

Sectores competitivos de Paraguay con especialización importadora de la UE	Sectores competitivos de Paraguay que no tienen especialización importadora de la UE
Productos primarios: Semillas Oleaginosas, Otros Productos animales, Vegetales, frutas, frutos secos, Otros cultivos y Otros cereales. **Productos industriales / agroindustriales:** Grasas y Aceites Vegetales, Azúcar, Productos del Cuero, Productos de la madera, Productos de la Carne bovina, Arroz con cáscara.	Caña de Azúcar, Silvicultura, Arroz Procesado.
Sectores no competitivos con especialización importadora de la UE	**Sectores no competitivos sin especialización importadora de la UE**

Sectores competitivos de Paraguay con especialización importadora de la UE	Sectores competitivos de Paraguay que no tienen especialización importadora de la UE
Otros Minerales, Otros Productos cárnicos, Productos de Papel, Lana, capullos de gusano de seda, Otros Productos Alimenticios, Metales Ferrosos	Trigo, Otros Equipos de Transporte, Bebidas y tabacos, Productos químicos, caucho y plásticos, Trigo, Productos del petróleo y del carbón, Otros productos obtenidos de los minerales, Vehículos motorizados y partes, Otras Máquinas y Equipos, Textiles, Carbón, Ganado Vacuno, ovino y caprino, caballos, Pesca, Equipos Electrónicos, Ropa, Productos lácteos, Gas Natural y Gas Licuado, Leche en bruto, etc.

Fuente: elaboración propia con datos de Trade Map.

Existen nuevos rubros en los que coinciden las ventajas comparativas paraguayas con las especializaciones importadoras europeas del Mercosur, que todavía no han sido debidamente aprovechados por el Paraguay en su comercio con la Unión Europea. Dos de ellos son el arroz procesado y el azúcar (orgánico). El primero de ellos tiene un cupo Mercosur que permitirá aumentar la exportación de arroz procesado a la Unión Europea. El segundo de ellos cuenta con un cupo especial otorgado al Paraguay por el acuerdo UE-Mercosur.

2 Producción, Exportación y Mercados del Arroz Paraguayo

En términos de la producción y el comercio mundial de arroz, China es el principal productor con el 44%. Por su parte América del Sur representa el, 2.5% de la producción mundial, siendo el Brasil el mayor productor de la región (25%). La producción de arroz en Paraguay representa el 4% del total regional.

India, Tailandia y Vietnam son los principales exportadores mundiales de arroz (59%), mientras que Brasil y Uruguay son los mayores exportadores de la región Mercosur. Las exportaciones paraguayas de arroz representan el 1% del total mundial. A su vez, el 89% de las exportaciones de arroz consiste en arroz procesado. El Paraguay exporta, principalmente arroz procesado y semi-procesado.

La producción de arroz ha tenido un incremento importante en el Paraguay en los últimos diez años, con un crecimiento promedio anual del 14%. De igual manera las exportaciones de arroz del Paraguay se sextuplicaron en el período 2008-2018, pasando de US$ 38 millones a US$ 231 millones. Misiones, Itapúa, Caazapá y Ñeembucu son los principales departamentos o regiones productoras de arroz en el país. A su vez, el Brasil es el principal comprador de arroz del Paraguay (58%), seguido de los países centroamericanos y asociados al Mercosur (9% cada uno) y la Unión Europea (7%).

Tabla 5
Paraguay: Exportaciones de Arroz al Mundo

Región	2008		2018		Crecimiento Prom. Anual.
	Millones de USD	Participación	Millones de USD	Participación	
Mercosur	30,2	78%	133,6	58%	21%
Países de Centroamérica	0,0	0%	20,4	9%	182%
Estados Asociados	8,6	22%	19,7	9%	25%
Países del Medio Oriente	0	0%	18,0	8%	651%
Unión Europea	0	0%	15,9	7%	54%
Países Africanos	0	0%	12,9	6%	173%
USMCA*	0	0%	6,5	3%	5263%
Países del Sudeste Asiático	0	0%	1,2	1%	0%
Rusia	0	0%	0,4	0%	-5%
Asociados Extra Región	0	0%	0,4	0%	19%
Resto del Mundo	0	0%	2,0	1%	307%
Total	**38,8**	**100%**	**231,0**	**100%**	**22%**

Fuente: elaboración propia con datos de OBEI – CADEP. * Estados Unidos, México y Canadá (ex NAFTA)

Los principales proveedores de arroz a la Unión Europea son los propios países de la Unión, además de India y Tailandia. El 68% de la demanda o importación de arroz de la UE corresponde a arroz procesado. El Mercosur representa el 5% del total de importaciones de arroz de la UE. El 77% de las exportaciones de arroz del Mercosur a la UE es primario o semi-procesado. Esto se debe a la variación de aranceles impuestos a los diferentes tipos de arroz por parte de la UE, siendo más bajos los aplicados al producto con menor valor agregado y más alto para el caso del arroz procesado.

En el caso del Paraguay, el arroz exportado a la Unión Europea, representa el 0.21% del total de arroz importado por la UE, y el 5% de las exportaciones totales del Mercosur a la Unión Europea. Al igual que en el caso del Mercosur, el Paraguay exporta mayormente arroz primario y semi-procesado a la Unión Europea.

El acuerdo Unión Europea – Mercosur firmado en junio de 2019 contempla un cupo de 60.000 toneladas de arroz que podrá ser importado por la UE en forma anual con un plazo de 5 años para una desgravación arancelaria total (0%). Esto representa una oportunidad para los países del Mercosur que podrán incrementar sus exportaciones hacia la región europea, dado que este cupo representa casi el 42% del promedio anual total exportado en el periodo 2008 – 2017.

De acuerdo a las entrevistas realizadas con empresarios procesadores de arroz en el Paraguay, los siguientes son los desafíos a enfrentar en este rubro ante la apertura del mercado europeo:

- Desarrollar una variedad de semilla nacional para aumentar los rendimientos del rubro.
- Aumentar la producción y oferta exportable para utilizar más la capacidad instalada industrial.
- Negociar el Cupo de exportaciones de arroz a la UE que le corresponde al Mercosur en partes iguales, como mínimo.
- Incrementar la cantidad de arroz industrializado que exporta Paraguay a la UE.
- Hacer del Acuerdo UE-Mercosur una plataforma para incrementar la producción y exportación de arroz a mercados emergentes.

3 Producción, Exportación y Mercados del Azúcar Orgánico Paraguayo

Brasil es el principal productor mundial de azúcar con un 21% de participación, seguido de la India (16%) y la Unión Europea (10%). El 22% de la producción mundial de azúcar se encuentra en América del Sur, liderado por Brasil y seguido por Colombia, Perú y Argentina. En el caso de Paraguay, representa tan solo el 0.1% de la producción regional.

A su vez, Brasil, Tailandia y Francia son los principales exportadores de azúcar del mundo, seguido de la India. En América del Sur, Brasil, Colombia y Paraguay son los principales exportadores de azúcar, en ese orden, siendo el Paraguay el mayor exportador de azúcar orgánico del mundo.

El Paraguay produce mayormente azúcar orgánico, antes que azúcar regular y el crecimiento de la producción de este rubro ha sido del 3.7% promedio anual en los últimos diez años. Los departamentos de Guairá, Paraguari, Cordillera y Caaguazú son los principales productores y procesadores de azúcar en el Paraguay. A pesar del crecimiento productivo de los últimos diez años, las exportaciones de azúcar se han reducido del 2012 al 2018. En un 99% las exportaciones de azúcar en el Paraguay son de origen orgánico. Estados Unidos es el principal mercado de destino del azúcar orgánico paraguayo con el 53% del total, seguido de la Unión Europea (38%)

Tabla 6
Paraguay: Exportaciones de Azúcar al Mundo

Regiones	2012		2018		Crecimiento Prom. Anual 2012 - 2018	Particip. Prom. Azucar Organica / Azúcar Total
	Millones de USD	Participación	Millones de USD	Participación		
USMCA*	54,4	73%	31,9	53%	-7%	100%
UE	14,6	20%	23,1	38%	10%	97%
Suiza	4,0	5%	4,2	7%	5%	100%
Estados Asociados	0,2	0%	0,4	1%	34%	100%
Países Africanos	0,4	1%	0,1	0%	161%	97%
Mercosur	0,1	0%	0,1	0%	75%	74%
Países del Sudeste Asiático	0,1	0%	0,0	0%	-30%	97%
Países del Medio Oriente	0,0	0%	0,0	0%	5%	100%
China	0,0	0%	0,0	0%	0%	0%
Japón	0,0	0%	0,0	0%	-12%	100%
Asociados Extra Región	0,2	0%	0,0	0%	-46%	100%
Resto del Mundo	0,4	1%	0,4	1%	17%	96%
Total	**74,4**	**100%**	**60,2**	**100%**	**-3%**	**99%**

Fuente: elaboración propia con datos de Rediex / VUE. * Estados Unidos, México y Canadá (ex NAFTA)

Los principales proveedores de azúcar de la Unión Europea son los propios países de esa comunidad mas el Brasil, que en forma conjuntamente proveen el 49% de la demanda europea. El 8% de la demanda de azúcar de Europa es satisfecha por el Mercosur, donde el principal exportador es Brasil (95%) seguido por Argentina (3%) y Paraguay (2%). En promedio, el Paraguay ha proveído el 0.2% de azúcar demandada por la UE a nivel mundial.

El acuerdo Unión Europea – Mercosur firmado en junio de 2019 contempla un cupo exclusivo para el Paraguay de 10.000 toneladas de azúcar que podrá ser importado por la UE en forma anual, con arancel 0% intracuota. Esto representa una oportunidad para el Paraguay que podrá incrementar sus exportaciones hacia la región europea, desde el momento en que este cupo representa casi el 50% del promedio anual total exportado por Paraguay a la Unión Europea, en el periodo 2008 – 2017 (19.992 toneladas).

De acuerdo a las entrevistas realizadas con las principales empresas industrializadoras de la caña de azúcar, varios son los desafíos a enfrentar para el aprovechamiento de la apertura del mercado europeo y el cupo especial que se otorga al Paraguay:

- Evitar la fuga de cañicultores de la producción primaria (el azúcar orgánico no puede cultivarse en forma mecánica), por efectos de los vaivenes de los precios internacionales, asegurando la permanencia de los mismos mediante mecanismos que provean de beneficios adicionales a los mismos.
- Incrementar los rendimientos productivos mediante mayor uso de nuevas tecnologías como de investigación y desarrollo para la creación de semillas adaptadas al clima paraguayo.
- Aumentar el volumen exportado a la UE aprovechando el cupo especial otorgado, y a mejores precios, disminuyendo así la capacidad ociosa de las industrias y creando las oportunidades para la búsqueda de nuevos mercados.

UNIÓN EUROPEA

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Promoting Human and Labour Rights Through GSP+