

Comercio Agroindustrial y Negociaciones en el 2008: balance y perspectivas para Uruguay¹.

I. Introducción

La confección de este balance de fin de año se da en un contexto de gran incertidumbre por todos conocidos. No es una excusa, pero con el mundo pasando por una etapa de agitación pocas veces vista, es difícil hacer pronósticos fundadamente, y así se percibe en los informes que se reciben de todos los centros más importantes de investigación económica.

Sin embargo, hay algunos pronósticos que parecen bastante evidentes. Por un lado, la recesión que ya se está advirtiendo en la economía de los países desarrollados, no tardará en llegar a estas costas. Por otro, por un tiempo al menos, no se repetirían los altos precios de los bienes exportados por Uruguay que se vienen dando desde algunos años a esta parte, en particular en el primer semestre de este año 2008.

Uruguay ha tenido en materia comercial un año realmente excepcional, de un gran dinamismo en materia agropecuaria e industrial. El valor de las exportaciones de bienes llegó, antes incluso de fin de año, al máximo anual histórico, especialmente por el factor precio de las mismas. Asimismo, se verificó una diversificación de mercados muy plausible. La extensión de la crisis probablemente no permitirá que se repitan estos resultados, aunque podemos confiar que se ha producido un cambio cualitativo en varios sectores que podrán aprovechar rápidamente las circunstancias no bien los vientos se vuelvan favorables nuevamente.

Pocas novedades en materia de negociación externa, salvo algunos avances en la apertura comercial con Chile. Dentro de este marco, se destacan varios puntos de importancia comercial:

En primer término, la aceleración bilateral de los procesos de desgravación arancelaria acordados en el Acuerdo MERCOSUR-Chile para los productos que tenían prevista la apertura total para el año 2011, muchos de ellos del complejo agro-industrial.

En segundo término, también al amparo del Acuerdo MERCOSUR-Chile, se acordó otorgar preferencia arancelaria a productos provenientes de zonas francas, quedando pendiente el listado de los productos alcanzados.

En tercer lugar, se destaca la firma de un acuerdo para la liberalización del comercio de servicios MERCOSUR-Chile. Si bien aún no es de acceso público, por la modalidad de negociación, por listas positivas, así como por la tradicional postura conservadora de nuestros socios en este ámbito de negociación, no se puede esperar que se logre una liberalización sustanciosa a través de este acuerdo.

En último término, aparentemente, se prevé la pronta suscripción de un amplio acuerdo sobre compras gubernamentales entre Uruguay y Chile.

¹ Informe elaborado por el equipo técnico del Programa ICI conformado por el Ec. Carlos Pérez del Castillo (coordinador), el Ec. Martín Olivera (asesor económico), el Dr. Mateo Bervejillo (asesor legal) y el Ec. Pedro Arbilla (asesor económico).

En el ámbito del MERCOSUR, todas las baterías están puestas en que se ponga en práctica, tal como está previsto en la misma, la Decisión 54/04 que permitirá la libre circulación intrazona de las mercaderías extrarregionales que cumplan con las mismas condiciones de ingreso en los cuatro socios, así como su tratamiento como originarias en los procesos productivos. Esta implementación tiene dos aspectos aún no definidos: el código aduanero común y la distribución de la renta aduanera. El código aduanero tiene prácticamente un consenso salvo algunos puntos que faltan acordarse, donde las partes aun tienen posturas rígidas. Pero donde se están encontrando más dificultades para acordar es en la distribución de la renta aduanera. Es de esperar que Brasil haga una fuerte presión para sacar adelante estos acuerdos pues está en juego su liderazgo una vez más, además de un fracaso para su Presidencia Pro-tempore del bloque. Para el gobierno uruguayo sería un nuevo fracaso negociador en el ámbito cuatripartito; más de una vez se ha escuchado a integrantes de este gobierno establecer este tema como vital para la continuación del proceso mercosuriano.

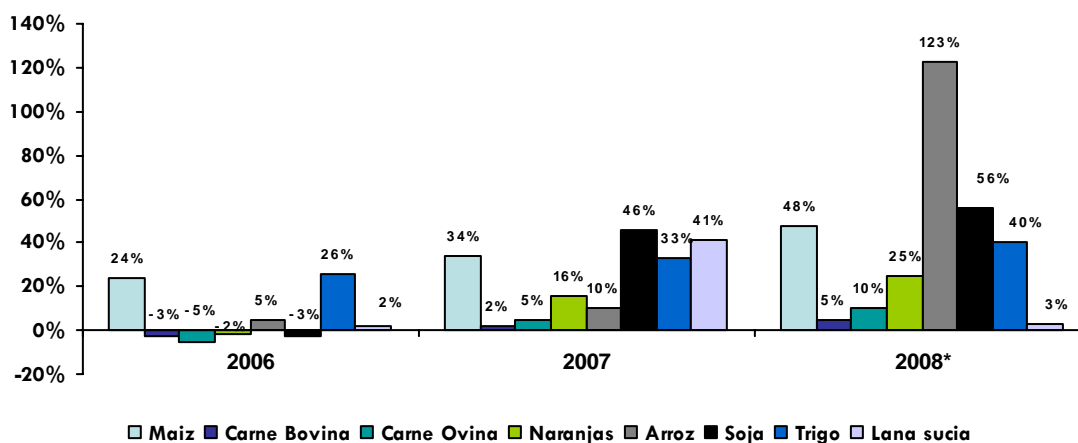
En otros foros es poco lo que hay para destacar en materia de avances de trascendencia desde el punto de vista comercial. Ya sea en materia de negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea, las llevadas adelante bilateralmente con Estados Unidos de América en el marco del TIFA, o en el ámbito multilateral, los avances han sido comercialmente nulos. En un año como el que se avecina, hubiese sido importante el avance en estas materias para mitigar en algo las dificultades previstas para la colocación de la producción nacional.

II. Precios Internacionales y Comercio.

1. Dinámica de los precios internacionales de los productos agroindustriales.

Durante el primer semestre de 2008, los precios internacionales de las materias primas y alimentos continuaron creciendo por encima de los valores de 2006 y 2007. Sin embargo, es conveniente observar que, a diferencia del caso del petróleo y de los minerales y metales, los precios de los commodities agroindustriales se han mantenido por debajo, en términos reales, de los máximos históricos de la década del 70. Durante el segundo semestre, sin embargo, se registró una fuerte caída de estos precios, si bien aún se encuentran por encima de las medias históricas.

**Gráfico 1. Variación porcentual anual de precios 2006-2008*.
Productos agrícolas seleccionados.**



*Promedio a agosto

Fuente: FAO

Como puede observarse en el cuadro 1, el análisis acerca de los principales factores que afectan a los precios de los commodities agropecuarios, puede realizarse separando los factores coyunturales y estructurales los cuales afectan a la demanda y a la oferta de estos productos.

Cuadro 1. Determinantes del aumento de precios de los alimentos.

Factores: Incidencia	Demanda de alimentos	Oferta de alimentos
Coyunturales	<ul style="list-style-type: none">• Aumento de la inversión financiera en commodities	<ul style="list-style-type: none">• Devaluación del Dólar• Aumento del Precio del Petróleo• Restricciones a las exportaciones de grandes países exportadores.• Reducción en los niveles de existencias
Estructurales	<ul style="list-style-type: none">• Aumento de la demanda de Asia• Aumento demanda para uso animal• Aumento demanda para biocombustible	<ul style="list-style-type: none">• Cambio Climático: disminución de producción en importantes países productores/exportadores (Australia, EUA, UE)• Aumento de costos de transporte y logística e insumos básicos.• Limitación del uso de la tierra y el agua• Limitación al uso de nuevas tecnologías (OGM)• Políticas Proteccionistas en Países Desarrollados

Fuente: Elaborado por el Programa ICI

En lo que tiene que ver con los factores coyunturales, desde el punto de vista de la demanda, la especulación financiera aparece como el principal componente afectando la evolución de precios de estos productos a partir de 2007. Desde el punto de vista de la oferta, la pérdida de valor del dólar frente a otras monedas y bienes, el aumento del precio del petróleo (que llevó al alza los precios de los insumos y los costos de transporte), agresivas políticas de protección de la seguridad alimentaria interna en varios países², (lo cual disminuyó las cantidades ofrecidas en el mercado internacional) y la reducción de los stocks de algunos productos en los últimos años, dieron como resultado un impulso adicional al aumento de precios registrado desde 2006.

Desde el punto de vista de los factores estructurales que han afectado la evolución de los precios de los commodities agroindustriales, un factor fundamental es el aumento de la demanda de alimentos por parte de Asia (China, principalmente), especialmente la de aquellos ricos en proteínas (carne, lácteos y soja). También se verifica, en este sentido, un importante incremento de las importaciones de granos para consumo animal.

² En 2007 se establecieron impuestos extraordinarios a las exportaciones en: China, Argentina, Rusia, Kazajstán al tiempo que hubo restricciones cuantitativas e incluso prohibiciones a las exportaciones en Argentina (trigo), Ucrania (trigo), India (arroz y trigo) y Egipto, Camboya, Vietnam, Indonesia (arroz).

Otro aspecto importante, en este sentido, es el aumento de la producción de biocombustibles, especialmente en EUA y la UE, el cual ha sido estimulado por los subsidios que estos países otorgan a la producción y el consumo³. Esto estuvo acompañado de un aumento de la demanda de energía, impulsada principalmente por China.

Por el lado de la oferta, el cambio climático ha sido responsable de serias irregularidades en la producción agropecuaria⁴ de países fundamentales para el comercio de estos productos generando, de este modo, más espacio para la especulación. Asimismo, esto ha ido acompañado de una disminución de la tasa de incremento de la productividad agropecuaria a nivel mundial en los últimos años⁵, lo cual ha reducido las posibilidades de crecimiento de la oferta. Algunos problemas de largo plazo relacionados con este descenso de la productividad son: las limitaciones al uso de la tierra y el agua, las limitaciones a la adopción de biotecnologías asociadas a la manipulación genética (OGM) y la falta de incentivos a las mejoras de la productividad derivados de las políticas proteccionistas de EUA y la UE.

Durante la crisis económico-financiera de los últimos meses, los productos agroindustriales perdieron el soporte de precios dado por el resguardo especulativo que en ellos habían encontrado los inversores internacionales. Asimismo, el descenso de las previsiones de crecimiento hizo que la demanda de energía se redujera llevando a un enlentecimiento de las perspectivas de demanda de los cultivos más relacionados a biocombustibles (en particular, maíz y soja). Por otro lado, la reducción de los ingresos durante el segundo semestre de 2008 y el excepcional descenso de ingresos esperado en las economías desarrolladas para 2009, hacen que se vean disminuidas las expectativas de demanda de commodities agroindustriales, presionando aún más a la baja los precios internacionales. Otro aspecto importante que pudo observarse durante 2008, es que no se presentan eventos climáticos tan extremos como los registrados durante 2007, lo cual implica un alza de la oferta de estos productos.

Desde el punto de vista del costo de los insumos, el marcado descenso del petróleo (arrastrando los precios de aquellos, aunque no en la misma proporción y con un considerable rezago) coadyuvó a que los precios descendieran en los últimos meses.

Por último, todos estos factores hicieron que los países que vieron amenazada su seguridad alimentaria en los últimos meses por los altos precios, comenzaran a retirar las medidas extraordinarias favoreciendo la normalización de las condiciones de los mercados internacionales.

Es importante destacar que, si bien puede haber factores comunes que afectan los precios de toda la gama de productos agroindustriales (como el aumento de costos del petróleo) a los efectos de determinar claramente las causas de la oscilación de precios, cada producto debe ser analizado individualmente. A modo de ejemplo, la principal causa del aumento del precio del arroz (restricciones a las exportaciones) no se presentó en el resto de los productos considerados, a excepción del trigo. Asimismo, el precio del

³ Conviene observar que EUA produce etanol a partir de maíz, y la UE produce biodiesel a partir de colza por lo que los efectos de sus políticas de promoción influyen, principalmente, en estos productos.

⁴ Durante 2007 se produjeron sequías en: Rusia, Ucrania, sudeste de Europa, Canadá, Noroeste de África, Turquía y Australia. También se registraron heladas de gran alcance en Argentina y EUA.

⁵ De acuerdo a datos del USDA la productividad a nivel mundial en este sector, medida en términos de rendimiento por hectárea, se incrementó un 2% anual entre 1970 y 1990 pasando a un 1.1% anual entre 1990 y 2007.

maíz se ve fuertemente influenciado por la demanda para la producción de etanol, mientras que los demás productos no presentan esta característica.

En el siguiente cuadro pueden observarse los efectos del cambio en los factores coyunturales y estructurales, señalados anteriormente, sobre los precios. Es así que, salvo los productos lácteos (que comenzaron a descender en 2007), los precios internacionales de los commodities agroindustriales tuvieron su precio máximo en 2008, presentando luego una marcada tendencia a la baja y llegando al día de hoy con fuertes pérdidas. Se destacan, en este sentido, los precios internacionales del arroz, trigo, maíz y soja que descendieron entre un 43% y un 54%.

Cuadro 2. Comparativo de precios internacionales de los principales commodities agroindustriales (precio máximo y precio actual).

Producto	Precio máximo	(USD/ton.)	Precio actual	(USD/ton.)	Variación %
Queso	Diciembre 07	5.500	Octubre 08	3.025	-45%
Leche en polvo desc.	Julio 07	5.150	Octubre 08	2.600	-50%
Leche en polvo entera	Octubre 07	4.950	Octubre 08	2.925	-41%
Arroz	Mayo 08	1.038	Noviembre 08	591	-43%
Trigo	Febrero 08	510	Noviembre 08	243	-52%
Maíz	Junio 08	311	Noviembre 08	144	-54%
Soja	Julio 08	629	Noviembre 08	331	-47%
Carne Bovina	Mayo 08	5.600	Octubre 08	3.566	-37%

Fuente: FAO.

2. El comercio mundial en 2008 y las proyecciones para 2009.

De acuerdo a la última actualización de las proyecciones del FMI⁶, durante el año 2008 el crecimiento del PBI mundial será de un 3,7%. A pesar de que esto no representa una cifra desalentadora, la economía mundial ha tenido un importante shock negativo en el segundo semestre y los principales efectos del mismo se verán reflejados durante el 2009. En dicho año, y siguiendo con los datos del FMI, el crecimiento del producto a nivel mundial sería de un 2,2%⁷. Esto representaría el nivel de crecimiento mundial más bajo de los últimos 15 años. Asimismo debe tomarse en cuenta que las economías desarrolladas en su conjunto tendrían un descenso de su nivel de producción por primera vez desde la segunda guerra mundial⁸. En lo que tiene que ver con el comercio de bienes y servicios, el FMI indica que este aumentaría un 4,6% en 2008 y un 2.1% en 2009. Sin embargo, una mirada más cercana a estos datos permite visualizar una situación muy particular: el crecimiento de las importaciones en 2008 estaría concentrado en los países en desarrollo (10.9%) mientras que las importaciones de los países desarrollados aumentarían en mucho menor medida (1.8%). Mientras tanto, en 2009 las importaciones desde los países desarrollados disminuirían un 0.1% mientras que las de los países en desarrollo lo harían en un 5,2%.

De este modo se configura un panorama del cual pueden vislumbrarse dos tendencias fundamentales: en primer lugar la demanda desciende en forma importante a partir del

⁶ Del 6 de noviembre de 2008.

⁷ Debe tomarse en cuenta que, entre octubre y noviembre de este año, la proyección del aumento del PBI mundial disminuyó un 0.8% dada la profundización de la crisis internacional y es posible que este dato cambie conforme se desarrollen nuevos acontecimientos a nivel mundial. En este sentido, de acuerdo a las últimas proyecciones del Banco Mundial (del 9 de diciembre), el comercio mundial caería, en términos de volumen, un 2.2% durante 2009. Esta sería la primera vez que esto sucedería desde 1982.

⁸ Se destaca en este sentido la desaceleración de EUA (-0.7%), UE (-0.5%) y Reino Unido (-1.3%).

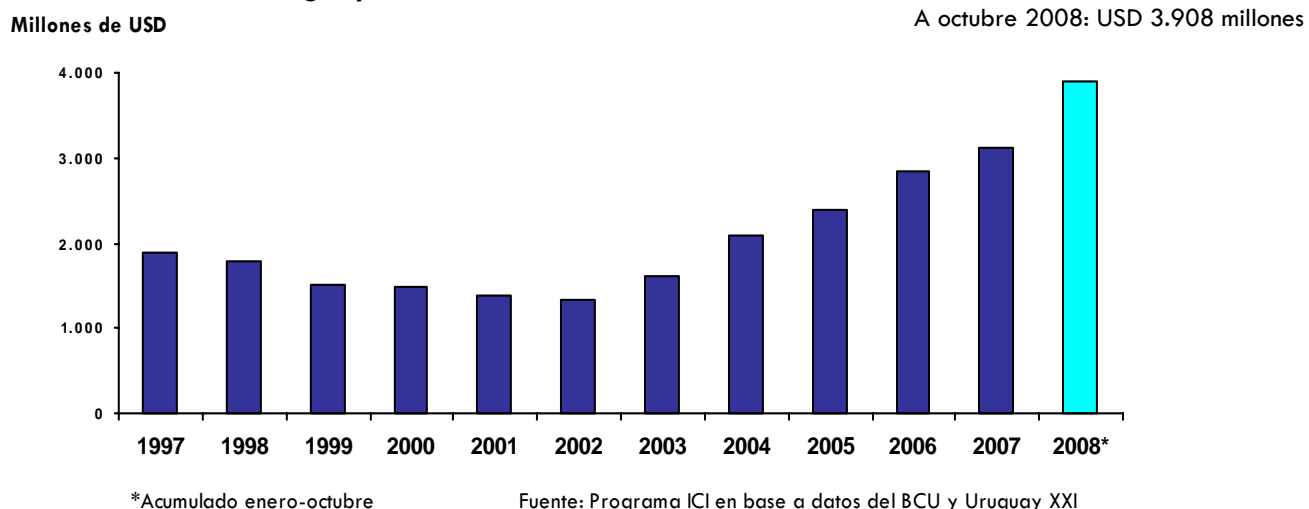
segundo semestre 2008 y durante todo el 2009, un hecho ligado a la disminución de los ingresos en buena parte del mundo. En segundo lugar, las oportunidades comerciales se encontrarían concentradas en los países en desarrollo, debido a la contracción de la demanda de importaciones de los países desarrollados como resultado de la crisis. En particular, China e India serían los principales responsables de que el PBI mundial en 2009 no caiga, dado que se pronostica que tendrán crecimientos del 8,5% y 6,3% respectivamente.

3. Las exportaciones agroindustriales de Uruguay durante 2008.

Las exportaciones totales acumuladas de bienes a octubre de 2008 (USD 5.322 millones) representan un incremento del 45% respecto al mismo período del año anterior. Por otro lado, aún sin considerar los últimos dos meses del año, las exportaciones de bienes en lo que va del año ya se ubican por encima de la cifra de exportaciones totales de 2007.

En cuanto a las exportaciones agroindustriales⁹, como puede observarse en el gráfico 2, éstas han experimentado un considerable incremento en los últimos años. En particular, en el acumulado enero-octubre de 2008, las exportaciones de este tipo de productos tuvieron un aumento del 52% en valor respecto del mismo período de 2007, (USD 3.908 millones en 2008 frente a USD 2.562 millones en 2007).

Gráfico 2. Evolución de las exportaciones agroindustriales de Uruguay, 1997-2008* (USD corrientes).

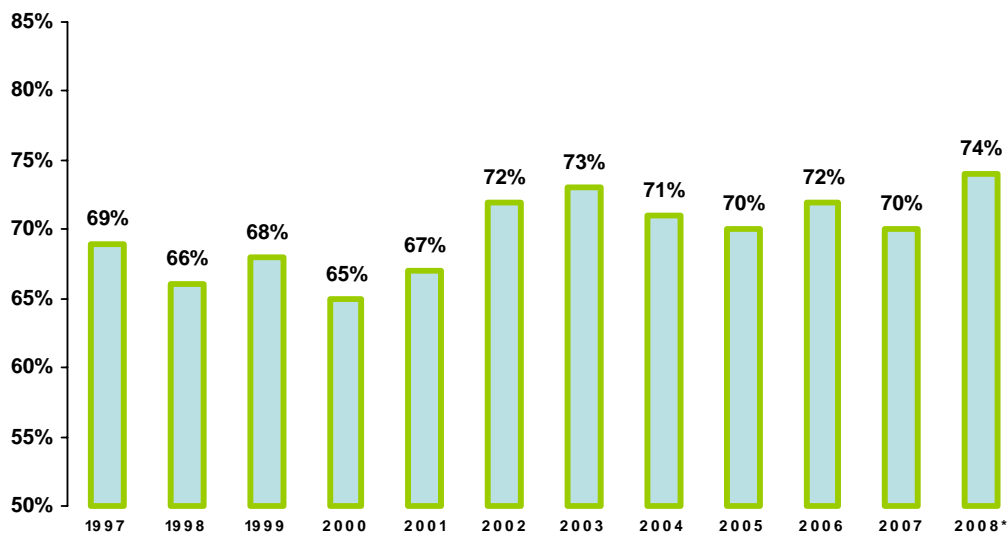


Por otro lado, considerando la información disponible hasta octubre del presente año, la participación de las exportaciones agroindustriales fue de un 74% del total exportado. De mantenerse este porcentaje en los meses siguientes, esto implicaría un considerable incremento respecto al año anterior (donde las exportaciones agroindustriales se ubicaron en un 70%).

En el siguiente gráfico es posible observar la evolución de este porcentaje en los últimos años, donde puede verse reflejada la creciente importancia que ha tenido el sector agroindustrial para la formación de las exportaciones del país.

⁹ Exportaciones de productos del sector agropecuario o sus derivados. En la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) refiere a los rubros 01 a 24 (excepto 03) y 41 a 53.

Gráfico 3. Participación de las exportaciones agroindustriales en las exportaciones totales de Uruguay.



*Acumulado enero- octubre

Fuente: Programa ICI en base a BCU y Uruguay XXI

Al desagregar las exportaciones agroindustriales por rubros¹⁰, se obtiene que la carne bovina congelada y refrigerada (rubros 0201 y 0202) ha sido el componente más importante con USD 1.092 millones (28%). Asimismo, es importante observar que la carne bovina representa, a su vez, el producto de mayor peso en las exportaciones totales de bienes del país con una participación del 21%.

Los siguientes rubros agroindustriales en importancia en relación con su peso en las exportaciones agroindustriales son: el arroz, con USD 420 millones (11%), la soja, con USD 331 millones (9%) y los productos lácteos (leche en polvo descremada y entera, manteca y queso), que conjuntamente llegaron a un monto de USD 353 millones (9%) entre enero y octubre de 2008.

Al comparar las exportaciones de estos tres grupos de productos (carnes, cereales y lácteos) entre enero-octubre 2007 y el mismo período de 2008, es posible observar un considerable incremento en términos de valor¹¹. En el caso de la carne, el incremento fue de un 61%, mientras que las exportaciones de cereales crecieron un 79% y las de productos lácteos un 37%. Este incremento, sin embargo, no se vio reflejado en los volúmenes físicos exportados, e incluso en algunos casos la evolución fue negativa. En este sentido, las exportaciones de carne disminuyeron un 1% en volumen físico, mientras que los cereales lo hicieron en un 3% y los lácteos en un 15%.

¹⁰ NCM a 4 dígitos.

¹¹ Se consideran en este caso los capítulos 02 (carne bovina ovina y despojos), 10 (cereales) y 04 (productos lácteos).

Esto implica que, al igual que lo sucedido en 2007, los incrementos de las exportaciones agroindustriales, al menos en sus rubros más importantes, se explican exclusivamente en base a los precios recibidos. Podría decirse entonces que, luego de dos años de excelentes niveles de precios, el país no logró una respuesta adecuada a la situación favorable en términos de los volúmenes exportados.

En relación a las exportaciones totales en el acumulado del año hasta octubre, se destaca una caída del 61% de las ventas con destino a EUA y de un 12% a México. En cambio, las exportaciones a Rusia aumentaron un 342%, a Venezuela 149% y a Brasil y Argentina un 42% y 41% respectivamente¹². Se destaca, asimismo, que durante los primeros 10 meses de 2007, las ventas de productos cárnicos a EUA ascendieron a USD 236 millones, mientras que, en el mismo período de 2008 este destino absorbió tan solo USD 68 millones, lo cual representa una caída del 71%. Por otro lado, Rusia y Europa presentan un significativo incremento de su participación como destino de exportación de las carnes Uruguayas a lo largo del año¹³.

A pesar de esto, los rápidos cambios que experimentan en la actualidad los mercados internacionales, hacen que destinos como el ruso estén hoy en duda y las perspectivas de exportación a las economías desarrolladas para el 2009 sea incierto. Hoy en día es posible hablar de un mercado de productos agroindustriales en “congelamiento”, a la espera de una mayor estabilidad.

III. Los distintos frentes de negociación comercial de Uruguay en el 2008.

1. MERCOSUR

1.1. Un año 2008 marcado por la falta de consenso

Creado en el año 1991 a raíz del tratado de Asunción, y con el objetivo de conformar una Unión Aduanera, el MERCOSUR ha vivido un año 2008 que, si bien no ha finalizado aún, ha estado marcado por la falta de consenso en relación a puntos fundamentales a la hora de avanzar en dicho sentido.

Se destaca fundamentalmente la falta de acuerdo en relación a la implementación de la libre circulación de bienes o eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC).¹⁴

Actualmente, cualquier producto proveniente de un país no miembro del MERCOSUR que ingresa al mismo, debe pagar el arancel externo común (AEC). Si luego es comercializado desde el país por el cual ingresó al bloque, hacia otro país integrante del mismo, deberá pagar una vez más el AEC.

¹² Estos fueron los principales destinos de exportación sumando un 24% entre enero y octubre de 2008.

¹³ En el comparativo 2007-2008 acumulado a noviembre, Rusia pasó de un 6,8% a un 36,2% y la UE de un 12,3% a un 22,6% en este producto.

¹⁴ De cualquier manera, cabe resaltar que el MERCOSUR cuenta con 116 acuerdos suscriptos de los cuales únicamente 48 están vigentes. Compras públicas y adhesión de la República de Venezuela, son las más significativas de las muchas deudas que arrastra el bloque en materia de vigencia de acuerdos.

Con la eliminación del doble cobro del AEC, aquellos productos extra-zona que cumplan las mismas condiciones de ingreso en los cuatro integrantes del MERCOSUR, van a pagar el arancel sólo en el país por el cual ingresan al bloque.

Según lo establecido en el art. 4 de la decisión 54/04, para lograr la eliminación del doble cobro del AEC, prevista para comienzos del año 2009, es necesario implementar: (i) el Código Aduanero Común del MERCOSUR; (ii) la interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera; (iii) el establecimiento de un mecanismo para la distribución de la renta aduanera.

De estos tres requisitos, o factores previos a solucionar, sólo se ha llegado a un acuerdo en lo que respecta a la interconexión de los sistemas informáticos de gestión aduanera, a raíz de la aprobación de un software aduanero denominado INDIRA¹⁵ (que no se encuentra aún en funcionamiento).

El Código Aduanero Común del MERCOSUR, debería entrar en vigencia en un plazo que no puede excederse del presente año 2008.

El próximo 15 y 16 de diciembre se celebrará la XXXVI cumbre del MERCOSUR. Este informe se realiza en los días previos a la cumbre, en momentos en que todavía se está discutiendo la adopción Código Aduanero y la implementación de un mecanismo de distribución aduanera, pero no hay noticias aún de que se haya arribado a un acuerdo en estos temas.

Una de las diferencias que existen en torno a la discusión del Código Aduanero, radica en la intención de Argentina en el sentido de incluir dentro del cuerpo normativo del Código, la posibilidad de realizar detracciones a las exportaciones, y la oposición que esto ha generado de parte del Gobierno de Uruguay.

En lo que respecta a la implementación del mecanismo para la distribución de la renta aduanera, una de las diferencias que existen consiste en el cálculo de que porcentaje de la renta debería recibir cada miembro al realizar la distribución.

1.2. La posición de Uruguay frente a la realidad del MERCOSUR

A principio de julio de 2008 se llevó a cabo en la ciudad de San Miguel de Tucumán, Argentina, la XXXV Cumbre del MERCOSUR.

Se destaca la posición defendida por el gobierno de Uruguay, que tuvo su punto más fuerte en la defensa de la necesidad de implementar flexibilidades que les permitan a los socios más débiles del MERCOSUR, negociar con terceros países en forma individual sin tener que solicitar el acuerdo o aprobación de los restantes miembros del bloque.

Por otro lado, el Gobierno uruguayo realizó severas críticas al uso de las detracciones, y reclamó la eliminación del doble cobro del AEC y la definición del Código Aduanero. Finalmente, se abogó por profundizar los fondos para la convergencia estructural¹⁶ y por profundizar la complementariedad entre las industrias de los distintos miembros (por ej. en la industria automotriz).

¹⁵ Sistema de Intercambio de Información de los Registros Aduaneros.

¹⁶ Destinados a financiar programas para promover la convergencia estructural, en especial de las economías menores y regiones menos desarrolladas.

A mediados de diciembre de 2008 se realizará la XXXVI cumbre del MERCOSUR en la ciudad de Salvador, Brasil.

1.3. Negociaciones del bloque con terceros países

1.3.1. Negociaciones con la UE sin resultados positivos.

Las negociaciones realizadas entre el MERCOSUR y la Unión Europea en mayo del presente año, en la cumbre Euro-Latinoamericana llevada a cabo en Lima, no han llegado a buen puerto. Varios factores han influido en este resultado negativo, entre ellos el suspenso generado por las luego fallidas negociaciones en el ámbito de la Ronda Doha, pero principalmente subsisten diferencias fundamentales entre las pretensiones de un bloque y otro.

El bloque sudamericano reclama un mayor acceso a mercados para su complejo agroindustrial y la baja de los subsidios agrícolas.

La UE demanda mayor apertura en los sectores de servicios, compras gubernamentales, denominaciones geográficas de origen y reducción de aranceles a los productos industriales.

De esta manera, se producen asimetrías entre las pretensiones de un bloque y otro. Por un lado, llama la atención el hecho de que la UE exija al bloque sudamericano la reducción de aranceles en productos no agropecuarios mientras que sólo está dispuesta a otorgar cuotas en materia de acceso al mercado para productos agrícolas. Adicionalmente, la UE ha insistido en que, en materia de acceso a los mercados, las negociaciones con el MERCOSUR deberían tener en cuenta el esfuerzo que en esa materia la UE realizaría paralelamente en el marco de la Ronda Doha. En otras palabras, aplican la teoría del “bolsillo único”, lo cual significa que van a pagar sólo una vez, dividiendo las concesiones a otorgar entre las negociaciones multilaterales y las bilaterales.

También es importante destacar que el ámbito de negociación para reducir los subsidios a las exportaciones y las ayudas internas a la producción agrícola a los productores agrícolas es el multilateral. En ningún tratado bilateral se ha negociado el tema de los subsidios, y difícilmente se haga, ya que incluso desde un punto de vista práctico, parece inviable la reducción de los subsidios teniendo en cuenta únicamente el mercado que representa el MERCOSUR.

Sólo los compromisos asumidos durante la Ronda Uruguay han logrado llevar a las grandes potencias mundiales a reducir o al menos topear los subsidios agrícolas. Y sólo la Ronda Doha podría llevar los compromisos de reducción más allá de lo pactado anteriormente.

A su vez, existen diferencias entre las aspiraciones que tienen los distintos miembros del MERCOSUR a la hora de negociar con terceros países.

Argentina apunta a un MERCOSUR que funcione como una herramienta de proteccionismo para su industria. Tal es la posición que ha sustentado en la Ronda Doha, y tal es la posición que sustenta actualmente en el interior del bloque, al abogar por un incremento del arancel externo común como una forma de proteger las industrias del bloque, ante el incipiente aumento de importaciones de productos provenientes de la industria asiática a raíz de la crisis económica global.

Brasil por otro lado, ha demostrado una intención más seria de negociar con el bloque europeo, como reflejado por la cumbre a realizarse en diciembre de este año entre el socio más importante del MERCOSUR y la UE. Sin embargo, este país mantiene reservas en materias tales como propiedad intelectual, servicios o compras gubernamentales.

En definitiva, aunque existen señales puntuales que reflejan la posibilidad de un acercamiento, subsisten posiciones divergentes aún dentro del MERCOSUR, que indican la alta improbabilidad de llegar a resultados exitosos en la negociación entre ambos bloques en corto o mediano plazo.

1.3.2. Acuerdos alcanzados entre el MERCOSUR y Chile.

(i) Acuerdo de comercio de servicios. (30.6.08)

Este es el primer acuerdo de este tipo que se firma entre el bloque con un socio extra-zona.

En 1996, MERCOSUR y Chile firmaron un acuerdo de libre comercio, que cubre casi el cien por ciento del intercambio de bienes. Los servicios habían quedado excluidos del acuerdo, aunque existía el compromiso de negociar posteriormente en esta materia.

Este acuerdo se encuentra en la fase de protocolización, por lo que mantiene carácter reservado. De esta manera no ha sido posible acceder a la lista de servicios comprendida en el acuerdo.

(ii) Acuerdo para modificar el art. 12 del ACE 35. (25.11.08)

Mediante este acuerdo se permite que los productos provenientes de las zonas francas ubicadas en los países del MERCOSUR y Chile (que cumplan con las normas de origen del acuerdo) se beneficien del programa de desgravación. La lista de productos que se beneficiarían de estas preferencias se negociará bilateralmente entre cada miembro del bloque y Chile.

(iii) Protocolo adicional del acuerdo de complementación económica Chile - MERCOSUR N° 35:

Este acuerdo implica, para Uruguay, un adelanto de los márgenes de preferencia previstos en las concesiones otorgadas en el marco del ACE N° 35. Se acelera el proceso de desgravación que otorgaba el 100% de preferencia arancelaria a partir del 1 de enero de 2011 para el 1 de enero de 2009.

Productos agropecuarios y agroindustriales incluidos: carnes bovina y de aves, huevos, cebollas, trigo, arroz, aceites comestibles, preparaciones alimenticias para panadería, mermeladas, jugo de uva, duraznos en almíbar, preparaciones para sopa y otras preparaciones alimenticias, helados, cerveza, vinos, residuos de soja y bovinos vivos.

1.3.3. Acuerdo de preferencias arancelarias con la SACU. (3.7.08)

Se trata de una ampliación de la lista de preferencias arancelarias fijada en 2004. La firma aún depende de trámites internos del bloque africano y debería estar definido para la próxima cumbre, en diciembre, en Salvador.

Según los artículos relevados en prensa, el acuerdo versa fundamentalmente sobre productos como cuero, lácteos, trigo, carne y soja, mientras que no fue posible incluir el sector automotriz.

1.3.4. Acuerdo Marco para el establecimiento de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Turquía. (30.06.08)

Se aprueba en la XXXV Cumbre del MERCOSUR. Tiene como objetivo fortalecer las relaciones entre las partes contratantes mediante la promoción de la expansión del comercio y proveer el marco y los mecanismos necesarios para negociar un área de libre comercio.

Se crea un comité de negociación que servirá como foro de negociación e intercambio de información.

1.3.5. Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y el Reino Hachemita de Jordania. (30.06.08)

Se aprueba en la XXXV Cumbre del MERCOSUR, en los mismos términos que el acuerdo marco para el establecimiento de un área de libre comercio entre el MERCOSUR y la República de Turquía.

2. OMC

El año 2008, séptimo año de las actuales negociaciones de la Ronda Doha, está marcado por un nuevo colapso en las negociaciones.

Luego de la publicación de distintos textos (modalidades) de los presidentes de los comités de negociaciones agrícolas y de productos no agrícolas, se llegó a un punto clave de la negociación a fines de julio del presente año.

Con posterioridad a una primera reunión de un grupo reducido de países, el G7¹⁷, que fue seguida por un "Green Room" (reunión entre el Director General de la OMC, Pascal Lamy, y unas 30 delegaciones), las negociaciones culminaron en un plenario en el que estaban involucrados la totalidad de los países miembros.

Sin embargo, ya desde la reunión del G7 se produjo un fracaso en el intento de llegar a un acuerdo, convirtiéndose así en el tercer colapso de este tipo en los últimos tres años. En una primera instancia se le imputó el fracaso de estas negociaciones al Mecanismo de Salvaguardia Especial para países en desarrollo (SSM por sus siglas en inglés). Este mecanismo permitiría elevar los aranceles por encima de los niveles consolidados pre-Doha, ante variaciones en los precios de importación o las cantidades importadas.

Dentro de los puntos más discutidos se encontraba el cuándo y en qué cantidad podrían los países elevar sus aranceles.

Uruguay, junto a Paraguay y Argentina, se opuso reiteradamente al SSM debido a sus consecuencias negativas sobre los países exportadores de productos agrícolas.

¹⁷ Australia, Brasil, China, UE, Japón, India y EUA. Un grupo de las grandes potencias comerciales a nivel mundial.

Sin embargo, sería un error asumir que el único factor que llevo al fracaso de las negociaciones fue la falta de acuerdo relativa al SSM.¹⁸

En materia agrícola subsisten importantes temas a tratar, tales como la extensión de la protección sobre la propiedad intelectual de denominaciones geográficas a otros productos distintos de vinos y bebidas espirituosas, la reducción de la ayuda interna para el algodón, las listas de productos sensibles, la creación de nuevos contingentes arancelarios y la simplificación de aranceles.

Por otro lado, en las negociaciones de productos no agrícolas (NAMA) persisten divergencias entre los miembros con relación a las listas sectoriales, coeficientes y flexibilidades de la fórmula de desgravación.

De cualquier manera y pese a los muchos temas sobre los cuales aún no existe consenso, el año no parece querer despedirse sin antes ofrecer nuevo intento para cerrar la Ronda de Doha.

Actualmente se está preparando una nueva Reunión Mini Ministerial a ser llevada a cabo durante el mes de diciembre¹⁹. La iniciativa para convocar dicha reunión parte desde Lamy, y cuenta con el patrocinio de Brasil, Australia y la UE.

Se tratarán especialmente los temas de Agricultura y NAMA, debiéndose trabajar sobre las modalidades recientemente publicadas²⁰ por los presidentes de ambos comités.

Esta nueva motivación para cerrar la Ronda Doha, al menos en lo respectivo a las modalidades de agricultura y NAMA, proviene de la cumbre del G-20²¹, que reunió a los presidentes de los veinte países más poderosos en términos económicos, realizada el pasado 15 de noviembre en Washington. El motivo principal de la cumbre fue la consideración de medidas conjuntas tendientes a contrarrestar los efectos de la crisis internacional.

De cualquier manera subsisten ciertos factores que pueden imposibilitar el acuerdo buscado: falta de tiempo, existencia de países como India y Argentina que continúan con una posición defensiva, elecciones parlamentarias en India a mediados del 2009, y falta de mandato negociador por parte del congreso²² a los representantes de EUA, que atraviesa un cambio de composición parlamentaria y espera la investidura de Barack Obama como nuevo presidente a partir del 20 de enero de 2009.

Finalmente, es importante destacar que el acuerdo sugerido hasta el momento, tanto en materia agrícola como industrial, sigue siendo conveniente para Uruguay.

No hay que olvidar que el acuerdo en los términos actualmente manejados involucra la eliminación de subsidios a las exportaciones agrícolas, la reducción de ayudas internas (que serviría al menos como tope para la implementación de nuevas ayudas motivadas

¹⁸ Tal como dispuesto en el Informe de Comunicación N° 15 del Programa ICI.

¹⁹ Según notas de prensa, la reunión se llevará a cabo entre los días 13,14 o 15 de diciembre.

²⁰ Con fecha 6 de diciembre se publicaron los proyectos revisados de modalidades para la agricultura y productos no agrícolas.

²¹ No debe confundirse con la coalición de negociación que opera en la OMC conocida con el mismo nombre y que agrupa a países que defienden la liberalización del comercio en el área de productos agropecuarios.

²² Trade Promotion Authority

por una reciente situación de crisis económica global) y la obtención de nuevos contingentes arancelarios adicionales en todos los productos considerados sensibles.

Todo esto sumado al hecho de que el acuerdo tiene un bajo costo para Uruguay, ya que las flexibilidades que se otorgan en materia de bienes industriales protegen a todos los sectores sensibles de la industria nacional.

De esta manera, de realizarse la convocatoria de la conferencia mini-ministerial de diciembre por parte del Director General, la delegación uruguaya en Ginebra se sumará al grupo de países que desean impulsar el cierre exitoso de la Ronda Doha.

3. UNASUR

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una comunidad política y económica que integra a: los miembros de la comunidad andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; los miembros del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (en proceso de incorporación); los miembros de CARICOM: Guyana y Surinam; Chile; y Panamá como país observador.

El tratado constitutivo se firmó el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia. Durante esta cumbre, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, fue elegida presidenta pro tempore de la organización por un periodo de un año.

UNASUR tiene como objetivo construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia.

Se trata fundamentalmente de una entidad de carácter político. En su corta vida la actuación más importante que ha tenido tuvo relación con los conflictos sucedidos en Bolivia y las declaraciones en respaldo del gobierno de Evo Morales y de la soberanía boliviana que se emitieron en su momento.

Desde el punto de vista de Uruguay, el hito más relevante del año 2008 en relación a la UNASUR, fue el veto que nuestro país ejerció sobre la candidatura del ex presidente Argentino, Néstor Kirchner, a la Secretaría General.

Declaraciones de prensa de fuentes gubernamentales sostuvieron como motivos a tal veto los incumplimientos en relación al no levantamiento del bloqueo de puentes en el Río Uruguay y no dragado del canal Martín García.

4. Acuerdos y misiones comerciales del Gobierno.

4.1. Acuerdo relativo a la promoción y protección de las inversiones Uruguay-India. (11.2.08)

4.2. Misión comercial a España. (21.4.08)

Fue organizada por CNCS, CIU y Uruguay XXI. Se visitaron las ciudades de Galicia y Valencia, y contó con la presencia del ministro de MTOP, Víctor Rossi.

4.3. Visita de Estado. Uruguay-México. (23.6.08)

Se firmaron, según fuentes gubernamentales, varios acuerdos y protocolos de entendimiento. Sin embargo, no hubo avances en los temas que están aún pendientes de avance dentro del TLC vigente, es decir, en servicios, inversiones, procedimientos aduaneros y origen. Tampoco hubo avances en el acuerdo acerca de la inclusión de capítulos sobre compras gubernamentales y servicios financieros.

4.4. Renovación del acuerdo automotriz entre Brasil y Uruguay. (30.6.08)

Mediante este acuerdo se establecieron cuotas de exportaciones de vehículos de cada país hacia el otro libres de aranceles. La cuota de Brasil consiste en 6500 unidades, mientras que la de Uruguay es de 20.000 unidades.

Uruguay podrá exportar automóviles a Brasil sin pagar tributos, siempre que por lo menos el 60% de los componentes del vehículo haya sido fabricado en cualquiera de los países del MERCOSUR. También se prevé la posibilidad de exportar componentes de automóviles sin pagar tributos.

Este acuerdo tiene un plazo de vigencia que expira en junio de 2014.

4.5. Visita de Estado. Chile-Uruguay²³. (6.7.08)

Se firmaron dos acuerdos.

- (i) Protocolo adicional del acuerdo de complementación económica Chile - MERCOSUR N° 35: este acuerdo que se firma en el marco del acuerdo MERCOSUR-Chile es analizado en el apartado 1.3.2 en sede de acuerdos del bloque con terceros países.
- (ii) Acuerdo de asociación estratégica: este acuerdo tiene un carácter fundamentalmente político, pero posibilita la concreción de otras negociaciones contempladas dentro del ámbito económico y comercial. De acuerdo a diversas fuentes, se encuentran avanzadas las negociaciones para la firma de un acuerdo sobre inversiones más profundo que el existente, sobre normas de origen, compras públicas y doble tributación.

4.6. Acuerdo comercial Uruguay-Venezuela. (17.08.08)

Se trata de un acuerdo parcial de complementación económica firmado bajo el marco de la ALADI, con el N° 63, mediante el cual Venezuela otorga a nuestro país desgravación total para un grupo de productos de nuestra oferta exportable.

En este acuerdo se incluye la lista de productos uruguayos que según previsto por el protocolo de adhesión de Venezuela al MERCOSUR, deberían haber tenido acceso con desgravación total e inmediata a partir de la entrada en vigencia del mismo.

Aunque la adhesión definitiva de Venezuela aún no está vigente, mediante este acuerdo se otorga igualmente la desgravación total a los productos de la lista acordada en el protocolo de 2006, que incluye: carne bovina, pescado, leche en polvo, manteca, algunos quesos, miel, espinacas, espárragos, remolachas, manzanas, peras, trigo, cebada, lanolina, conservas de carne, polvos de preparaciones alimenticias, vinos, manufacturas de cuero, y tejidos de lana.

²³ Los acuerdos firmados con Chile durante la visita oficial de la presidenta Michelle Bachelet son analizados en el Informe de Comunicación N° 12 del Programa ICI.

4.7. Visita de Estado Uruguay-Israel. (24.8.08)

Se creó un fondo conjunto de inversiones Uruguay-Israel y se suscribió un acuerdo para el desarrollo y la cooperación tecnológica.

4.8. Acuerdos Uruguay-EUA.

El 30 de abril de 2008 se celebró la Segunda Reunión del Consejo del TIFA en Washington D.C. Durante esta reunión se firmó el Acuerdo de Cooperación Científica Tecnológica.

Posteriormente, durante la visita del Canciller Gonzalo Fernández a Washington D.C. los días 1 y 2 de Octubre, se suscribieron los siguientes acuerdos:

Dentro del marco del TIFA:

- (i) Protocolo sobre participación pública en comercio y medio ambiente. Se busca promover la concientización del público sobre estos temas creando comités que promuevan la comunicación entre los ciudadanos y el gobierno.
- (ii) Protocolo sobre facilitación del comercio. Este acuerdo tiene como objetivo armonizar las disposiciones en materia de derecho aduanero entre ambos países y sobre todo agilizar y facilitar los trámites aduaneros a los que deben ser sometidos los productos provenientes de los signatarios. Se establecieron, entre otras, normas sobre despacho de mercancías, publicidad de la normativa aduanera, automatización de los procedimientos a través del uso de tecnologías de la información, cooperación, posibilidad de la revisión administrativa de las determinaciones, así como la revisión judicial de las mismas.

Siguen pendientes de resolución los problemas sanitarios y fitosanitarios que impiden el acceso de carne ovina y cítricos a este mercado.

Fuera del marco del TIFA, y con el Departamento de Estado, se firmó un memorandum de entendimiento para avanzar en la cooperación bilateral en materia de energías renovables y de eficiencia energética.

IV. Algunas Consideraciones Finales

El sector agroindustrial uruguayo enfrentará en el año 2009 una serie de realidades que ameritan una profunda reflexión.

En primer lugar, es evidente que sufrirá el impacto de la recesión mundial a través de una caída de las exportaciones por reducción de la demanda en nuestros principales mercados, tanto de países desarrollados, como de países en desarrollo.

La caída de los precios internacionales también tendrá consecuencias negativas sobre las recetas de exportación y los precios percibidos por el productor. Esto, sumado a la caída de la rentabilidad debido al rezago en la reducción del precio de los insumos con respecto a la baja del precio de los productos básicos, gravitará sobre los niveles de inversión y por consiguiente de producción en el sector en el corto y mediano plazo.

El agotamiento o aumento del costo de los créditos a las exportaciones serán cuellos de botella adicionales para el comercio que se deberán enfrentar.

En el frente de las negociaciones internacionales, el panorama dista mucho de ser alentador. La Ronda Doha ha entrado en un periodo de hibernación y no se prevén resultados inmediatos en temas como la eliminación de los subsidios a las exportaciones y la reducción de ayudas internas en países industrializados proteccionistas, de vital importancia para el país.

La parálisis del MERCOSUR y las escasas posibilidades de acción conjunta entre sus miembros en negociaciones con terceros países tampoco permiten visualizar la concreción de acuerdos significativos de acceso a mercados en un futuro previsible. Tampoco son alentadoras las negociaciones que el Uruguay tiene abiertas en otros frentes tanto a nivel regional como internacional.

Mientras tanto somos testigos de una creciente actividad por parte de nuestros principales competidores en su inserción internacional que debería ser causa de preocupación. Nueva Zelanda y Chile ya han firmado Acuerdos de Libre Comercio con China y Australia, Costa Rica y Perú, están en proceso de negociación con dicho país. Ante el fracaso de las negociaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea para un TLC, Perú y Colombia han decidido iniciar negociaciones bilaterales con el mismo fin. Estados Unidos tiene relaciones comerciales preferenciales (incluyendo varios TLC) con los países de América Latina y el Caribe, salvo con el MERCOSUR. La Unión Europea ha anunciado el inicio de negociaciones comerciales con China, India y Japón, y son múltiples las negociaciones en curso entre los países asiáticos.

Esta proliferación de acuerdos preferenciales no sólo afecta nuestras condiciones de acceso sino también las posibilidades de captación de inversiones lo que nos marginaliza cada vez más de los mercados internacionales y contribuye a hipotecar el crecimiento y desarrollo nacional.

A la luz de estas realidades, surge como imperativa la necesidad para el Uruguay de redefinir su inserción externa y de revisar su posición negociadora.

Ante esta situación, se evidencia la necesidad de una mayor cooperación entre el sector público y privado dirigida, por un lado, a la instrumentación de medidas tendientes a reducir los costos de la crisis (acceso a créditos, políticas de incentivos fiscales, desarrollo de infraestructura, etc.) y, por otro lado, aprovechar oportunidades para mejorar el desempeño de los sectores productivos a través del aumento de la competitividad, el desarrollo de nuevos mercados, la diversificación de la oferta exportable, la incorporación de mayor valor agregado y la implementación de nuevas tecnologías.

Por otro lado, la profunda crisis alimentaria que sufre el mundo en estos momentos con la agravación en los niveles de pobreza y mortandad requiere de una renovada cooperación internacional. América Latina como región exportadora neta de alimentos, y en particular países como los del MERCOSUR incluyendo el Uruguay, que cuentan con un rico patrimonio de recursos naturales, capacidad productiva y de recursos humanos, deben ser parte de la solución de esta crisis.