La Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP y la inserción comercial de las cadenas productivas

Cr. Mario Piacenza[1]
Ing. Agr. Cristina Vaz[2]
Ing. Agr. Miguel Carriquiry[2]

El comercio de productos agrícola es el más distorsionado del mundo y continuará siendo el más protegido. Convertir esta situación en una oportunidad es un desafío. Creatividad, investigación e innovación son las premisas, bajo un único enfoque público - privado integral e integrador.

INTRODUCCION

En Uruguay, la riqueza de sus recursos naturales y su larga tradición rural llevan a que, en la actualidad, el 70 % de sus exportaciones provengan del sector agropecuario, siendo su industria en un 57 % de origen agrícola o pecuario. Su potencial de producción podría satisfacer las necesidades de una población entre diez y quince veces mayor a la nacional. Sin embargo, en función de las limitaciones de su mercado interno, el crecimiento y el desarrollo del Uruguay dependen necesariamente de su mejor inserción comercial internacional y del aumento de sus exportaciones agropecuarias. Su crecimiento solo puede ser "hacia fuera" y toda oportunidad comercial es efectivamente una oportunidad de desarrollo. En otras palabras, cada mercado que se gana o se mantiene se puede traducir en mayor bienestar económico y social.

Pero la inserción comercial internacional y el acceso a los mercados son el fruto de procesos complejos y dificultosos, en los cuales los actores privados y el Estado tienen funciones diferentes pero complementarias.

Para que exista una corriente comercial, es necesario unir los dos extremos de la oferta y la demanda y agilizar sus sutiles conexiones: de un lado, los productos que el Uruguay puede exportar, y del otro, el exigente consumidor moderno. Entre ambos, se sitúan todos los operadores comerciales y logísticos y las intervenciones de los gobiernos. Se requiere manejar información fehaciente y actualizada, mantener redes de contacto, realizar seguimientos detallados de las tendencias mundiales y las pautas nacionales. El Estado tiene una función

---

[1] *Director de la Unidad de Asuntos Internacionales*
[2] *Asesores de la Unidad*

esencial para alcanzar estas metas y las sinergias público-privadas son el camino más eficaz.

5. La función de la Unidad de Asuntos Internacionales (UAI) tiene que ver con todo esto. En materia de productos agropecuarios y pesqueros, la Unidad ejerce tareas de seguimiento y monitoreo de los mercados; apoyo a las exportaciones; coordinación hacia adentro del Ministerio y coordinación con otras instituciones nacionales; y de nexo permanente con el sector privado nacional interesado. En términos generales, el trabajo de la Unidad implica:

- Captar y decodificar lo que pasa en el mundo e incidir a favor de los intereses nacionales
- Trasladarlo a las partes involucradas: sector privado (incluido cada eslabón de las cadenas: producción, logística, trasportes, acopio, transformación, exportación), a los responsables de las regulaciones, el control y la certificación, a los técnicos e investigadores, etc.
- Coordinar acciones dentro del Ministerio y con otras instituciones

CAPTAR LAS SEÑALES DEL MUNDO

El mercado está determinado y condicionado por la demanda y es indispensable guiarse por sus tendencias. El ejemplo del comercio de alimentos es muy ilustrativo puesto que, en este caso, las preferencias de los consumidores han pautado las corrientes de comercio y han provocado cambios revolucionarios. El consumidor de las sociedades desarrolladas –que es al que generalmente se quiere acceder en razón de su mayor poder adquisitivo- ha introducido elementos éticos, filosóficos y culturales en sus pautas de consumo, adicionales a los tradicionales aspectos de calidad o presentación de los productos. El consumidor desarrollado se expresa a través de sus preferencias de consumo y trata de incidir sobre los problemas y las tendencias globales a través de su elección de compra. Sus opiniones sobre cuestiones tales como la protección ambiental, el desarrollo sustentable, la responsabilidad social de las empresas, el desaliento del trabajo infantil, el bienestar animal o, más recientemente, la mitigación del calentamiento global o el ahorro de agua o energía, condicionan su elección de alimentos en la góndola. A estas tendencias se agrega un cuidado mayor (o aprensión) respecto a la inocuidad de los alimentos, fruto de una serie de accidentes ocurridos básicamente en Europa y los EEUU (las contaminación con dioxinas, los episodios de vaca loca y aftosa, por ejemplo).

Por otro lado, los consumidores de los países en desarrollo con economías emergentes, como lo son por ejemplo los países del sudeste asiático, están aumentando sustancialmente su ingreso per cápita y cambian aceleradamente sus hábitos de consumo introduciendo en sus dietas, cada vez en mayor medida, la proteína de origen animal. De manera que también es necesario conocer su

cultura, sus intereses, sus gustos y demandas, muchas veces ajenas a lo usual en Uruguay.

Finalmente, el crecimiento demográfico mundial ofrece de por sí oportunidades auspiciosas para el comercio de productos agrícolas y en especial de alimentos básicos, aún si se lo analiza en función del logro de la anhelada seguridad alimentaria global.

Pero no solo los alimentos están sujetos a tales tendencias: la madera, los cueros, cualquier producto agrícola o no agrícola que ingrese en las corrientes comerciales mundiales está hoy sujeto a sofisticadas exigencias similares. Por lo tanto, conocer y manejar fluidamente las condiciones de acceso o ingreso a los mercados promisorios y adaptarse a ellas es esencial para viabilizar corrientes comerciales exitosas.

El sistema multilateral de comercio y de los sistemas regionales:
El sistema internacional se rige por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su base jurídica constituida fundamentalmente por un conjunto de Acuerdos derivados de la Ronda Uruguay del GATT. Después de 15 años en vigor, el sistema de la OMC ha demostrado ser fuertemente acatado por sus Miembros. Múltiples controversias han sido resueltas por sus órganos judiciales y múltiples preocupaciones comerciales son normalmente solucionadas en sus ámbitos ordinarios de debate. Dentro de sus disciplinas, los siguientes Acuerdos afectan en mayor medida el comercio de productos agropecuarios.

El Acuerdo sobre la Agricultura implica: (i) compromisos en materia de reducción de la ayuda interna a la agricultura -que es altamente distorsionante de los precios internacionales de los productos agropecuarios; (ii) compromisos de reducción de los subsidios a las exportaciones; (iii) adopción de medidas para aumentar el acceso a mercados (entre ellas, reducción de aranceles, contingentes y eliminación de barreras no arancelarias). El Comité de Agricultura se encarga de supervisar el cumplimiento de dichos compromisos a través de la revisión y el seguimiento de las notificaciones anuales de los Miembros. Actualmente, se están negociando modificaciones del Acuerdo sobre la Agricultura en el marco de la Ronda de Doha, siendo uno de los temas medulares de dicha negociación multilateral. Un resultado positivo en estos debates favorecerá las exportaciones nacionales y por ende es indispensable la participación estrecha en la negociación agrícola en la OMC.

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) rige la adopción y aplicación de restricciones sanitarias y fitosanitarias, y es administrado por un Comité que se reúne regularmente en Ginebra. El Acuerdo MSF, el citado Comité MSF y las tres organizaciones de referencia para la elaboración de normas directrices y recomendaciones internacionales en materia de zoosanidad, fitosanidad e inocuidad de los alimentos y piensos conforman un

“Sistema Internacional Sanitario y Fitosanitario” que ofrece un importante respaldo a la posibilidad de ingreso a los mercados. Las tres organizaciones de referencia de la OMC son la Comisión del Codex Alimentarius, la Comisión de Medidas Fitosanitarias de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). Naturalmente, el trabajo normativo de estas organizaciones es permanente y sumamente dinámico y exige un seguimiento continuo y cercano, porque al final del día, ellas disponen “las reglas” del comercio internacional.

A las disposiciones sanitarias y fitosanitarias se agregan normalmente otros requisitos técnicos que también condicionan el ingreso a los mercados; por ejemplo, condiciones para el embalaje, el etiquetado o la calidad de los productos. En este sentido, la OMC también impone obligaciones a través del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Diversos productos o insumos agrícolas están asimismo sujetos a determinados derechos de propiedad intelectual relacionados (por ejemplo, la protección de las indicaciones geográficas o las patentes aplicadas a los pesticidas) que, en la OMC están disciplinados por lo dispuesto en el Acuerdo sobre los Derechos sobre Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio).

Pero es necesario aclarar que la interdependencia de principios y normas internacionales a nivel global es cada vez mayor. Diversos ámbitos dependientes de las Naciones Unidas debaten permanentemente cuestiones que, aunque son tratadas en esos foros en forma aislada de la OMC, terminan teniendo incidencia sobre el comercio internacional. Cabe citar los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (tales como la Convención de NNUU sobre Cambio Climático o el Convenio sobre la Diversidad Biológica y su Protocolo de Cartagena), diversos órganos de la FAO que tratan sobre productos básicos, pesca, productos forestales, etc., la Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud, entre muchos otros.

Las disciplinas de la OMC permiten además arreglos preferenciales entre socios comerciales en función de tratados de libre comercio o uniones aduaneras. Surgen aquí entonces nuevos elementos que inciden en las condiciones del comercio con terceros. Para el caso de Uruguay, el MERCOSUR (que exige permanente atención de las múltiples tareas derivadas de su institucionalidad y sus negociaciones) y el Tratado de Libre Comercio firmado con México son los más notorios.

A nivel regional, se destaca también la atención de los trabajos del Consejo Agropecuario del Sur y sus diferentes grupos técnicos.

Con respecto al Sistema Generalizado de Preferencias, la UAI ha trabajado con el MEF para aprovechar los beneficios que este instrumento brinda a Uruguay para el comercio de productos agropecuarios, en especial con la UE y los Estados

Unidos. Se trata de un mecanismo mediante el cuál los países desarrollados otorgan franquicias o rebajas arancelarias, sin reciprocidad ni discriminación, a gran parte de las importaciones de países en desarrollo.

También está se trabaja en el frente de negociaciones y relacionamientos comerciales bilaterales, que es sumamente intenso puesto que Uruguay mantiene corrientes comerciales con más de cien países.

Todo este sistema de reglas y compromisos, si bien es sólido en sus principios fundamentales, es intrínsecamente dinámico y evolutivo en los detalles y modalidades de aplicación y en la atención de nuevos problemas, preocupaciones y desafíos que surgen a la comunidad internacional. Acompañando la dinámica global, van surgiendo permanentemente nuevos elementos que amenazan utilizarse para justificar medidas proteccionistas, haciendo indispensable el seguimiento y la presencia en los trabajos y las discusiones en diversos foros de negociaciones internacionales y regionales. Es importante asimismo desarrollar alianzas estratégicas con países con los que se comparte intereses similares y coordinar posiciones con otros negociadores.

Gran parte de la labor de la UAI se centra en la compleja tarea de realizar el seguimiento de dichos temas de comercio internacional. A veces los funcionarios de la Unidad participan directamente en los eventos relacionados, pero en la mayor parte de los casos se interviene en la coordinación de las posiciones que sustentarán los delegados nacionales, aportando la visión global y los lineamientos políticos sectoriales; y esto tanto a nivel interno del MGAP como a nivel nacional.

Las disposiciones nacionales:
Sin perjuicio del marco de obligaciones internacionales o regionales descripto anteriormente, es frecuente que las legislaciones y los requisitos de los socios comerciales no se ajusten a lo dispuesto internacionalmente. Dicho de otro modo, aún existiendo principios y obligaciones internacionales o regionales, el acceso a los mercados no es automático. Por ejemplo, no obstante los progresos que significaron la concreción de los acuerdos de la OMC a favor de la liberalización del comercio mundial, los países, aunque sujetos a disciplinas multilaterales, mantienen las prerrogativas que les permiten apartarse de ellas siempre que cuenten con una justificación apropiada. De tal manera, la pléyade de condiciones y aspectos que es necesario sortear para ingresar a un mercado y mantenerlo es aún más diversa y compleja. Y naturalmente es también muy dinámica y cambiante.

Hay que conocer entonces las legislaciones nacionales en forma detallada, familiarizarse con los procedimientos nacionales, ganar confianza con las contrapartes técnicas y los responsables de las regulaciones y, lo que es fundamental, recorrer los caminos muchas veces largos y engorrosos de la

“apertura sanitaria o fitosanitaria” de un mercado hasta obtener la aprobación de ingreso del producto en cuestión; y todo ello caso por caso. Generalmente se suman también otros requisitos técnicos que es necesario también sortear.

Las normas privadas:
En los últimos años, a las exigencias gubernamentales antes citadas se han sumado múltiples exigencias privadas que han tornado más complejo el ingreso a los mercados. Las normas privadas son imposiciones del comprador particular, generalmente un supermercado o cadenas de supermercados, ubicados en países desarrollados. Apuntan a diferenciar positivamente los productos estableciendo altas exigencias en materia de calidad y certificación en función de los procesos o métodos de producción, por ejemplo “producto amigable con el medio ambiente”. Pero las normas privadas abarcan también cuestiones sanitarias e imponen exigencias usualmente desmedidas que, en la práctica, terminan desplazando a muchos proveedores de los mercados más codiciados (por ejemplo, las exigencias en materia de residuos de plaguicidas en las frutas impuestas por supermercados europeos). En ciertos casos, los exportadores han realizado el esfuerzo de adaptarse a las normas privadas con el objetivo de mantener determinados negocios de exportación, pero debiendo afrontar costos mayores que no son compensados por precios mejores para sus productos. El efecto de la imposición de normas privadas está teniendo repercusiones negativas para las PYMES y los productores medianos y pequeños.

Actualmente, diversos países en desarrollo exportadores están cuestionando, a nivel internacional, la imposición de normas privadas que abarcan aspectos propios de la regulación oficial, y Uruguay ha sido particularmente activo en esta materia.

TRANSMITIR HACIA EL SECTOR PRIVADO

Estas condiciones de importación internacionales, regionales, nacionales – o incluso privadas - deben ser conocidas y manejadas fluidamente por el sector exportador y, a tales efectos, debe existir una interacción y retroalimentación efectivas y eficaces entre el Estado y aquellos agentes particulares que producen, invierten y arriesgan, así como con quienes investigan, controlan o regulan.

La estrategia será diferente según las diferentes cadenas productivas, teniendo en cuenta sus grados de integración y de desarrollo. Es necesario realizar una división estratégica por sectores productivos y elaborar planes de acción que respondan a las necesidades de cada uno. En algunos casos, las tareas gubernamentales se reducen a la negociación de las condiciones de acceso a nuevos mercados, o a apoyar con gestiones oficiales ante problemas comerciales específicos. Pero en otros casos, es indispensable respaldar a determinado sector con mayor vigor e inducir la visión empresarial necesaria para competir en el

comercio internacional. Los problemas estructurales de algunas cadenas debilitan su oferta exportable, por ejemplo no se alcanzan condiciones adecuadas de calidad, uniformidad o volumen de producción que permitan acceder a la exportación.

Las altas exigencias internacionales muchas veces deben ser tomadas como desafíos y como oportunidades. Algunas elevadas exigencias son más fáciles de satisfacer para Uruguay que para sus competidores, en función de su tamaño, la buena información estadística y agronómica disponible, y las estrechas relaciones interpersonales. El caso de la implementación del sistema de trazabilidad bovina en nuestro país es ilustrativo. Pero quizás la clave del éxito resida en la eficacia de la coordinación y el trabajo conjunto público – privado. Recientemente fue implementado un buen ejemplo de coordinación público-privada en relación con la identificación de los intereses nacionales para las negociaciones en curso entre el MERCOSUR y la Unión Europea, en el área de los bienes agropecuarios y pesqueros. Durante el año 2010, la UAI se encargó de organizar reuniones sectoriales y subsectoriales en las cuales se analizaron los documentos y situación de las negociaciones, con resultados que fueron positivamente valorados y proveyeron de importantes insumos para la posición nacional. Además de los negociadores del MGAP, por el sector oficial asistieron representantes del MRREE, el MEF y el MIEM.

La normativa y las tendencias internacionales deben asimismo ser trasladadas a las regulaciones nacionales de forma de facilitar las condiciones de ingreso de los productos nacionales al mercado mundial y además, cumplir con los compromisos asumidos por el país en el ámbito multilateral. Los institutos de investigación, universidad y academia en general tienen un rol importantes en esta tarea, que requiere de bases técnicas y científicas sólidas y fundamentadas.

COORDINAR DENTRO DEL SECTOR OFICIAL

Además de la UAI, prácticamente todas las demás dependencias del MGAP, y muchas otras del gobierno en general, tienen competencias que suman y coadyuvan a esta carrera a favor de nuestras exportaciones. La UAI ejerce una tarea de centralización y coordinación de los temas internacionales a nivel del MGAP. Se reciben y distribuyen internamente, de acuerdo a su temática, los múltiples asuntos que vienen “del mundo” y además se coordina la respuesta del Ministerio a los mismos. En general, la función de la UAI es aportar la visión general y la perspectiva política e introducir los elementos conexos a cada asunto específico. Ello orienta, enriquece y complementa el trabajo que realizan los expertos y especialistas del Ministerio en cada área particular. También se trabaja estrechamente con los Institutos sectoriales, INAC, INASE, INAVI e INALE, que conforman la institucionalidad agropecuaria nacional.

Asimismo, se ejerce una importante labor de participación en los debates y la formación de la posición nacional, introduciendo en ellos los intereses y la perspectiva sectorial agropecuaria. En tal sentido, la UAI representa al MGAP en la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) y en diversas comisiones y grupos de trabajo interinstitucionales.

PRIORIDADES ACTUALES

En los lineamientos políticos de la institucionalidad agropecuaria, la Administración actual estableció, entre otros, la necesidad de *"Fortalecer la Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP a los efectos de gerenciar, política y técnicamente, la negociación internacional sobre comercio en las cadenas productivas con capacidad exportadora. Además de asumir la responsabilidad de las políticas sectoriales (léase institucionalidad agropecuaria) en la construcción de la posición Uruguay, y/o gobierno, en el diálogo internacional."*

En tal sentido, una línea importante de trabajo es la implementación de un nuevo sistema de agregados agrícolas itinerantes que atiendan los principales destinos de nuestras exportaciones agropecuarias y que cooperen al fortalecimiento de la inserción internacional global de nuestro país y a potenciar y consolidar el acceso a los mercados y que, a su vez, puedan colaborar estrechamente con la prospección, apertura y mantenimiento sanitario o fitosanitario de los mercados, el correcto despacho y certificación de mercaderías, las acciones post venta y el conocimiento de las regulaciones establecidas en los países de destino. La tarea de los agregados agrícolas sería complementaria de la que ejercen hoy los funcionarios del MRREE y del MEF, pero tendrían, entre otras, las siguientes funciones específicas:

- Alerta temprana sobre modificaciones en políticas agrícolas, normativa, coyunturas de producción, exportaciones, importaciones y precios en el lugar de destino
- Solución de problemas de carácter fito y zoosanitario o administrativo, en el caso de surgir trabas al acceso de productos agroalimentarios
- Generación de información de alto valor requerida en relación a la planificación que se realiza para el funcionamiento de cada oficina en particular, a la luz de las necesidades de las autoridades y del sector privado
- Apertura y mantenimiento de mercados para los productos agropecuarios y pesqueros
- Optimización de la administración de los acuerdos comerciales

Es claro para la UAI que la apertura de mercados, el mantenimiento de mercados, la resolución de problemas técnicos y comerciales y el anticipo de posibles

problemas son componentes centrales en las estrategias de desarrollo de las principales cadenas productivas. Pero se trabaja también para la aplicación de estas ideas en las cadenas incipientes que tienen potencial exportador, porque incorporar al productor familiar en la dinámica del desarrollo es un componente central de la estrategia general del MGAP.

Los analistas coinciden en que hay muy buenas perspectivas a largo plazo para la producción y el comercio de alimentos. Ello se fundamenta en el aumento de demanda, provocado por el crecimiento de la población mundial y de los ingresos per cápita en los grandes países emergentes, así como en las dificultades crecientes para aumentar la oferta de alimentos, en un marco de restricciones cada vez mayores en la disponibilidad de tierras aptas para la producción y de exigencias mayores en cuanto al cuidado del medio ambiente, en un escenario de incertidumbres generadas por el cambio climático.

Frente a los avances significativos en materia de reducción de las barreras arancelarias, se levantan nuevas trabas al comercio cada vez más sutiles y complejas, en muchos casos sustentadas en normas privadas que, como fue indicado antes, explotan la conducta selectiva de grupos importantes de consumidores, particularmente en los países desarrollados. Estas nuevas barreras pueden superarse por la vía de diferenciar los productos nacionales, por ejemplo con sofisticaciones técnicas como la trazabilidad ganadera o la disponibilidad de información confiable sobre “huellas” (carbono, agua). Una decidida acción público-privada orientada a ofrecer mayores garantías a los consumidores, parece ser el camino para lograr un acceso más libre a los mercados más disputados.

La UAI actúa como nexo entre lo sectorial y la política nacional de inserción internacional. Pero a su vez, incorpora al sector privado, tanto a las cadenas productivas consolidadas como aquellas en desarrollo, en las negociaciones comerciales internacionales a su cargo. En la definición de la posición nacional se toman en cuenta los puntos de vista de las diversas cadenas, tanto sobre las potencialidades de acceso de sus productos exportables a los mercados en cuestión, como sobre las sensibilidades que existen frente a eventuales importaciones.

Debe tenerse siempre presente que el acceso de un producto nacional en un mercado es en realidad el ingreso de Uruguay a ese mercado. Atrás de un producto hay una cadena productiva, pero también hay una institucionalidad pública, destacándose la participación del MRREE, del MEF, del MIEM y del MGAP en el diseño y ejecución de UNA estrategia nacional de inserción internacional.