

## SEMINARIO MERCOSUR – JUNTOS HACIA EL MUNDO

### LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA CONJUNTA ENTRE LOS THINK TANKS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

### EL SECTOR DE ALIMENTOS EN ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY (ABPU)

Junio, 2016

Patrocínio:



Apoio:



Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:



## EL SECTOR DE ALIMENTOS EN ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY Y URUGUAY (ABPU) - CARI

**Autor: Martin Piñeiro.**

**Contribución del CARI al documento en preparación conjunta por parte del CARI, CEBRI, CURI y CEPEI. El Documento está basado en los trabajos producidos en el ámbito del GPS.**

Después de los 25 años desde su creación el MERCOSUR ha logrado una serie de éxitos importantes en la integración política de los cuatro países y facilitó una proyección conjunta en el ámbito internacional. También se progresó en el área económica y comercial aumentando el comercio y la integración productiva en algunos sectores económicos como el automotriz. Sin embargo, desde una perspectiva más específica referida al sector agroindustrial, un sector en el cual los cuatro países tienen ventajas competitivas importantes, el proceso de integración comercial y productivo ha sido más esquivo. Esto es especialmente visible en el sector agroindustrial, donde el MERCOSUR no ha logrado convertirse en una plataforma regional de exportaciones al mundo.

### I. EL POTENCIAL DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS EN LA REGION

La producción de alimentos en los países fundacionales del MERCOSUR es un pilar importante del desarrollo económico de los cuatro países involucrados (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). En dichos países la producción agroindustrial representa un componente importante de la estructura económica, emplea alrededor del 30 % de la mano de obra empleada y genera cerca del 50 % de las exportaciones totales de la región.

Por otra parte la participación de los cuatro países en el comercio mundial de alimentos es muy significativa. Representa el 11 % de las exportaciones mundiales de alimentos y el 30% de las exportaciones netas de alimentos lo cual la convierte en la principal región exportadora de estos productos a nivel mundial (ver Gráfico 1).

Patrocínio:



Apoio:

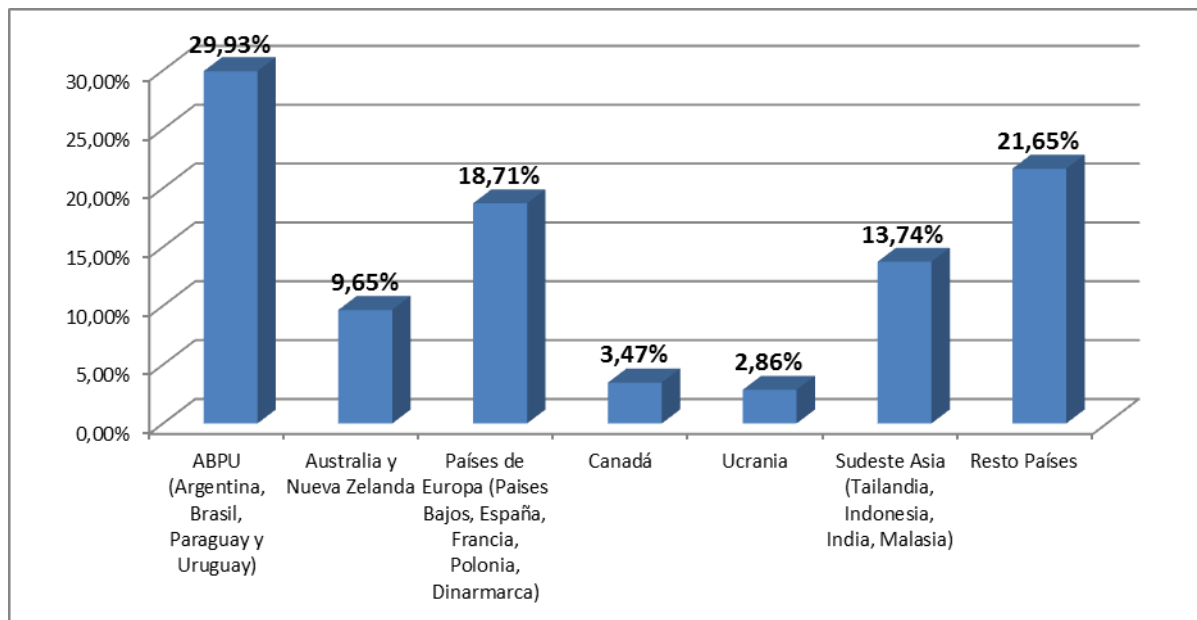
Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:



GRAFICO 1: Principales Exportadores Netos de Alimentos  
 Año 2015. En porcentaje



Fuente: Autores en base a ITC.

La magnitud de estas cifras señala tanto la importancia de la región en la determinación de los precios internacionales y la estabilidad de los mercados alimentarios como su importancia como proveedor de alimentos y consecuentemente, su papel en la seguridad alimentaria mundial

Mirando al futuro, y tal como lo sugieren las proyecciones de la OECD-FAO, es razonable esperar que la participación de la región en el comercio mundial de alimentos ira en aumento. Estas proyecciones se basan en tres elementos centrales: a) la extraordinaria dotación de los recursos naturales agrícolas, b) la muy eficiente estructura organizacional desarrollada durante las últimas dos décadas y c) el alto nivel tecnológico alcanzado en la producción primaria

**Con respecto a la dotación de recursos naturales** es importante señalar algunas estadísticas. Según la FAO América Latina dispone del 36 % de las tierras agrícolas, y un tercio de los recursos de agua dulce del mundo. Una parte importante de estos recursos están en la región ABPU. Por otra parte se ha estimado que los cuatro países tienen unas 50 millones de hectáreas de tierra apta para la producción agropecuaria que podrían

Patrocinio:



Apoio:

Parcerias institucionais:



Co-Patrocinio:



ser incorporadas a la producción con costos por unidad de producto no muy superiores a los que se logran en las tierras actualmente bajo producción. Esta producción adicional, más la que se lograra por los mayores rendimientos derivados de la innovación tecnológica explica el aumento de producción proyectado por las estimaciones de la OECD-FAO. Una capacidad productiva importante no igualada en otras regiones del mundo.

**En relación a la organización de la producción primaria** los cuatro países han experimentado durante los últimos años, con niveles distintos de intensidad, un proceso de reorganización productiva basada en la organización de redes de producción en las cuales participan diferentes actores económicos que aportan al proceso productivo distintos factores de la producción (tierra, capital, tecnología y trabajo) Estas contribuciones son realizadas bajo distintos arreglos organizacionales y jurídicos. Este tipo de organización, desarrollado en primera instancia en Argentina, se ha ido extendiendo a los otros tres países, en algunos casos a través de la participación de inversiones de carácter regional.

Estas nuevas formas organizativas facilitaron **también la rápida adopción de un conjunto de tecnologías** que aumentaron la producción y la competitividad de la agricultura en forma sustentable. La siembra directa y el mejoramiento genético son los ejemplos más notables.

El impacto productivo de estas transformaciones tecnológicas y organizaciones sobre la producción fue notable. La producción de cereales y oleaginosas más que se duplicó durante las últimas dos décadas y la región se convirtió en el primer exportador mundial en un numero de productos incluyendo carne bovina y aviar, soja, aceite de soja, aceite de maní, harinas de oleaginosas, azúcar, café, jugo de naranja y de limón, peras, ajos, miel y tabaco y segundo exportador mundial de preparaciones de carnes, maní, aceite de girasol y maíz.

## II. LA SITUACION DE LA INTEGRACION AGROINDUSTRIAL EN LA REGION ABPU

Este potencial productivo agroindustrial no ha sido acompañado por un proceso sólido y profundo de integración comercial y productiva, a pesar de la cercanía geográfica y de la existencia del MERCOSUR como mecanismo institucional común de los cuatros países. Tal como puede verse en el Cuadro 1 el intercambio comercial en bienes alimentarios entre los cuatro países es muy bajo en relación a las exportaciones totales agroalimentarias de la Región

CUADRO 1: Comercio de productos agroindustriales en los países ABPU\*  
 Año 2014. Millones de U\$S FOB.

Patrocínio:



Apoio:



Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:



País de Origen	Exportaciones Intra regional	Exportaciones Totales	Comercio Intra regional / Total
Argentina	3,267.8	37,308.9	8.76%
Brasil	1,264.5	80,661.4	1.57%
Paraguay	1,086.2	6,403.6	16.96%
Uruguay	823.5	6,022.8	13.67%
<b>Total</b>	<b>6,442.0</b>	<b>130,396.7</b>	<b>4.94%</b>

\*Capítulo 1 a 24 del Sistema Armonizado.

Fuente: Autores en base a UNComtrade

Esta debilidad del comercio puede ser explicado por: a) la baja complementariedad de la producción agropecuaria en los cuatro países, excepto en los pocos productos en los cuales el comercio agroalimentario es mas significativo (como por ejemplo trigo, café y algunas frutas); y b) el bajo nivel de integración productiva agroindustrial que existe en la región.

Un indicador del bajo nivel de integración productiva es el escaso número de empresas tras latinas que además están bastante concentradas en los sectores cárnicos.

Esta débil integración productiva explica el bajo nivel del comercio de bienes intermedios de origen agropecuario. También impide el aprovechamiento de las sinergias y economías de escala que se podrían lograr, a nivel regional, en los procesos de agregación de valor a la producción primaria agropecuaria.

Este conjunto de circunstancias negativas son una importante limitación a las ambiciones de que el MERCOSUR sea una plataforma con amplia capacidad agroexportadora mundial proyectándose al comercio internacional como región.

Aumentar y profundizar esta baja integración productiva en el sector agroalimentario requiere de acciones concertadas por parte de los cuatro países en diversas áreas económicas y productivas. La mayor parte de estas acciones no requieren inversiones importantes ni tienen altas demandas tecnológicas. Por el contrario las dificultades principales para su implementación están radicadas en la necesidad de una fuerte voluntad política para implementarlas y el fortalecimiento tanto de las normativas existentes como de las instituciones involucradas.

Las principales áreas de trabajo son: a) Cooperación para la innovación, b) restricciones no arancelarias al comercio, c) facilitar y promover las inversiones regionales para

Patrocinio:



Apoio:

Parcerias institucionais:



Co-Patrocinio:



aumentar el escaso número de empresas tras latinas que operan en dos o más países de la región, d) promover una mayor coordinación de las actividades de promoción de exportaciones, y e) aumentar la participación del MERCOSUR en las negociaciones comerciales internacionales.

### III. LAS ACCIONES PRIORITARIAS PARA PROFUNDIZAR LA INTEGRACION REGIONAL EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO

#### 1. COOPERACION PARA LA INNOVACION

Si bien la Región tiene una excelente dotación de recursos naturales y ha desarrollado una estructura productiva altamente competitiva mantener y expandir estas ventajas competitivas a nivel internacional no es fácil ni automático. Más aun, el desarrollo tecnológico es cada vez más complejo y requiere de enormes recursos humanos y financieros tanto públicos como privados.

La producción agrícola está evolucionando, en nuestros propios países y más aún en algunos de nuestros principales competidores en los mercados internacionales, hacia planteos tecnológicos resultantes de la creciente convergencia entre la biología, la digitalización y las distintas ingenierías abriendo las puertas a saltos de productividad, eficiencia y sostenibilidad, impensados hasta hace muy poco tiempo atrás, que requieren respuestas y acciones institucionales y políticas muy complejas.

Concurrentemente se están también planteando, a nivel global, nuevas metas de sustentabilidad en la agricultura en relación a la huella de carbono y, en el caso de la Unión Europea, en relación a la huella ambiental. Cumplir estas metas para poder enfrentar posibles barreras no arancelarias al comercio, que pueden surgir en el futuro, requiere un esfuerzo informativo, de investigación y de organización de la producción de gran envergadura.

El esfuerzo necesario para enfrentar este desafío tiene por lo menos dos ejes centrales. Un primer eje está vinculado al desarrollo científico y tecnológico necesario para lograr estos objetivos. El esfuerzo necesario es superior al que pueden desarrollar cada uno de los cuatro países en forma independiente. El MERCOSUR debería servir de ámbito institucional para desarrollar un gran programa de cooperación para el desarrollo tecnológico en el sector agroalimentario. Un programa similar al EUREKA desarrollado por la UE es un ejemplo que podría seguirse.

Un segundo eje está vinculado a las normativas y acciones necesarias para asegurar un adecuado desarrollo y participación del sector privado en la producción de tecnologías.

Patrocínio:



Apoio:

Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:



Las normativas que regulan la propiedad intelectual y aquellas que promueven la colaboración pública-privada, la transferencia de tecnología internacional y la inversión de riesgo dirigida al desarrollo tecnológico agroindustrial son de primordial importancia.

## 2. RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS AL COMERCIO

El comercio agroalimentario, tanto entre los cuatro países de la región como de esta con terceros países, ha estado limitado por restricciones no arancelarias vinculadas a estándares sanitarios y de calidad y a la complejidad derivada de la ausencia de habilitaciones automáticas a las empresas agroindustriales que desean exportar dentro de la región ABPU. En este sentido es importante y urgente progresar en tres acciones estrechamente inter-relacionadas.

**Una primera acción está vinculada a la armonización de los estándares sanitarios y de calidad e inocuidad de los alimentos.** Si bien los organismos sanitarios de los cuatro países han realizado esfuerzos el progreso en este sentido ha sido limitado. Esto ha limitado el comercio dentro de la Región y ha imposibilitado lograr acuerdos de la región con terceros países. Un ejemplo de ello son las dificultades derivadas en la negociación MERCOSUR-EU.

**Una segunda acción está vinculada con el reconocimiento mutuo y equivalencias en la habilitación y registro de empresas agroindustriales.** Resolver este problema que atenta contra el comercio regional y la integración productiva incluyendo el desarrollo de cadenas regionales de valor requiere desarrollar regímenes de reconocimiento automático de registros nacionales y de habilitación de establecimientos elaboradores de productos alimentarios y de insumos agropecuarios.

**Una tercera acción conveniente es la creación de un Centro Regional de análisis de riesgo<sup>1</sup>** que atienda las necesidades regulatorias de la región y facilite la defensa de las exportaciones regionales ante restricciones no arancelarias en terceros mercados que no respondan a argumentos científicos. El Centro podría facilitar la coordinación de apertura de mercados que tengan restricciones sanitarias injustificadas brindando el soporte técnico necesario para justificar el ingreso. El Centro también podría promover la coordinación de una red de regional de laboratorios para proveer a los operadores comerciales de diagnósticos y evaluaciones de riesgo.

<sup>1</sup> Para más detalles ver: Gustavo Idígoras. Propuesta para la creación de una unidad regional de análisis de riesgo para sanidad animal, protección vegetal e inocuidad de los alimentos en el MERCOSUR ampliado (CAS). Octubre 2015. GPS

Patrocínio:



Apoio:

Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:



### 3. FACILITAR Y PROMOVER LAS INVERSIONES REGIONALES TRASNACIONALES <sup>2</sup>

Un eje principal de la integración regional es la integración productiva a través de la inversión directa que una empresa originada y radicada en un país realiza en otro. Estas inversiones no solo mueven capital y tecnología a través de las fronteras sino que crean intereses comunes de carácter económico y político entre los países participantes de dicha actividades productivas.

Esta integración productiva es un elemento central del desarrollo de las cadenas regionales y globales de valor como forma crecientemente dominante de la producción y el comercio. Participar en estas cadenas de valor es imprescindible para poder acceder a las economías de escala, la tecnología y la especialización productiva que son determinantes importantes de la competitividad internacional.

Hasta ahora la integración productiva en la región ABPU en el sector agroalimentario ha sido relativamente lenta y superficial, excepto en algunos pocos sectores como, por ejemplo, la carne bovina. La inestabilidad y falta de convergencia de la política macroeconómica, la ausencia de un marco regulatorio común en materia de inversiones, las desigualdades en cuanto fuentes de financiamiento nacional, son algunas de las cuestiones que explican la débil integración productiva regional observada.

Una forma posible de resolver algunas de estas limitaciones es impulsar medidas de alcance parcial para el sector agroalimentario a los efectos de proveer incentivos significativos a las inversiones transnacionales dentro de la región por parte de empresas locales.

### 4. FACILITAR Y PROMOVER UNA MAYOR COOPERACION EN LAS ACTIVIDADES DE PROMOCION DE EXPORTACIONES Y APERTURA DE MERCADOS EXTRA-REGIONALES<sup>4</sup>

Las Agencias de Promoción de Exportaciones ya existentes en los cuatro países ofrecen espacios potencialmente privilegiados de coordinación pública en cuanto a la presencia

<sup>2</sup> Para más detalles ver: Norberto Pontiroli y Paloma Ochoa. Políticas comerciales y de inversiones en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay: hacia demandas de coordinación flexibles. Julio 2015. GPS

<sup>3</sup> Para más detalles ver: Eduardo Bianchi y Carolina Szpak. Mercados de exportación de productos agroindustriales actuales y futuros. Octubre 2015.GPS

<sup>4</sup> Para más detalles ver: Norberto Pontiroli. Hacia una agenda colaborativa de promoción comercial agroindustrial entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Julio 2015. GPS

Patrocínio:



Apoio:

Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:





internacional. Una agenda de vinculación sistemática, y un mayor diálogo y cooperación entre estas Agencias facilitaría el desarrollo de herramientas de inteligencia competitiva y potencialmente un trabajo coordinado de las acciones de promoción de exportaciones de los cuatro países.

## 5. AUMENTAR LA PARTICIPACION DEL MERCOSUR EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES<sup>5</sup>

El marco multilateral del comercio, representado por la OMC, es sumamente importante para el MERCOSUR. Sin embargo en años recientes los acuerdos regionales están adquiriendo una creciente importancia. Algunos de ellos como el TPP, el TPCP y el RECEP incluyen un número importante de países y representan porciones muy significativas de comercio internacional. En este nuevo contexto internacional, que incluye una cambiante arquitectura institucional del comercio mundial, el MERCOSUR debe definir con claridad una nueva visión sobre su estrategia de inserción internacional que incluya, como objetivo central, aprovechar plenamente su extraordinario potencial productivo agroalimentario.

La ausencia de una estrategia común acordada entre los países fundacionales del MERCOSUR con respecto a su vinculación con los mercados internacionales ha resultado en que los mismos han estado ausentes de estas negociaciones y corren el riesgo de perder ventajas comerciales frente a otros países competidores que si son parte de estos acuerdos comerciales. Definir una estrategia común que permita avanzar con rapidez en una nueva inserción internacional que responda a las nuevas condiciones de un mundo multipolar y una arquitectura global del comercio con múltiples arreglos institucionales es una prioridad importante.

En este sentido la negociación MERCOSUR-UE adquiere una importancia crucial. No solo por las ventajas comerciales que se puedan obtener con respecto al mercado de la UE, que es el más importante para las exportaciones agroalimentarias de los cuatro países del MERCOSUR, sino también por los impactos indirectos que podría tener en relación a la inserción internacional de la región en otros ámbitos comerciales.

Por otra parte, los mercados agroalimentarios están bastante concentrados en unos pocos grandes importadores netos. (Ver Gráfico 2). Los más importantes son Japón, China, Corea y Rusia que, por lo tanto, son mercados prioritarios para la región.

<sup>5</sup> Para más detalles ver: Pablo Elverdin. Participación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (ABPU) en el mercado agroalimentario y gobernanza global: la implicancia de los “mega acuerdos”. Abril 2015. GPS

Patrocínio:



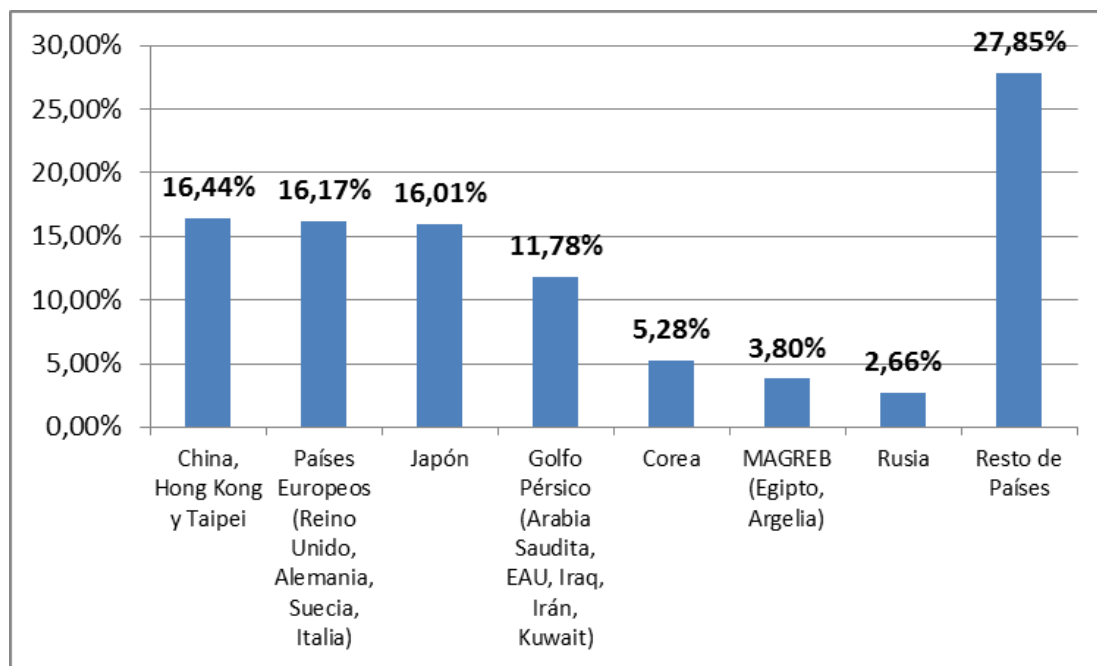
Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:



**GRAFICO 2: Principales Importadores Netos de Alimentos  
 Año 2015. En porcentaje**



Fuente: Autores en base a ITC.

En este sentido China, a partir de su rápida expansión tanto como importador neto de alimentos como de inversor global, con importantes inversiones en la adquisición de bienes y empresas vinculadas a los recursos naturales, se convierte en un actor principal. Su importancia como socio comercial de los países ABPU, y su propia dimensión económica, sugieren la importancia de que los cuatro países inicien, en forma, conjunta una negociación que incluya tanto el comercio y como las inversiones.

Adicionalmente, un estudio reciente realizado para GPS sugiere que los países del Golfo, productores y exportadores de petróleo, los del MAGREB y los países del SACU, deberían ser mercados con una alta prioridad para el MERCOSUR<sup>67</sup>

<sup>6</sup> Para más detalles ver: Sabine Papendiek y Gustavo Idígoras. Oportunidades para relanzar las negociaciones económicas internacionales del MERCOSUR, hacia una agenda agresiva de relacionamiento externo. Marzo 2016. GPS.

Patrocínio:



Apoio:

Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:



#### IV. REFLEXIONES FINALES

Las cinco áreas de trabajo propuestas Requieren acuerdos políticos entre los cuatro países fundadores del MERCOSUR. Si bien lo óptimo sería trabajar simultáneamente en todos ellos también es posible progresar en forma independiente en cada uno de ellos.

En todas estas áreas de trabajo se pueden dar algunos pasos iniciales que den un mensaje de compromiso y voluntad política de progresar. Algunos de ellos, como por ejemplo las cuestiones vinculadas a los temas de armonización sanitaria, son elementos que forman parte del contexto general de la negociación MERCOSUR-Unión Europea. Por lo tanto sería un mensaje con un fuerte contenido político inmediato.

Otros pueden tener menor urgencia pero todos requieren un trabajo conjunto que deberá ser continuo y de largo plazo. Además requerirán una construcción institucional importante y un progresivo involucramiento del sector privado.

<sup>7</sup> Para más detalles ver: Eduardo Bianchi y Carolina Szpak. Mercados de exportación de productos agroindustriales actuales y futuros. Octubre 2015.GPS

Patrocínio:



Apoio:



Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:





SEMINARIO MERCOSUR

# JUNTOS HACIA EL MUNDO

21 E 22 DE JUNHO  
SÃO PAULO, BRASIL



CARI



Patrocínio:



Apoio:



Parcerias institucionais:



Co-Patrocínio:

