



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR

GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE

**Contribuyendo a la producción global sustentable de alimentos
Contributing to the global sustainable food production**

www.grupogpps.org | hgpps@hotmail.com

**DEFINICIONES ESTRATÉGICAS PARA
FORTALECER EL MERCOSUR
AGROALIMENTARIO EXPORTADOR**

MARZO 2018

Gustavo Idígoras y Sabine Papendieck

Índice

1. Introducción

2. Siete Áreas Estratégicas

- I. Armonización sanitaria
- II. Armonización de normas técnicas
- III. Estándares ambientales
- IV. Integración de cadenas productivas y cooperación en promoción de exportaciones
- V. Inversiones de ABPU en terceros países
- VI. Agenda de negociaciones internacionales
- VII. Concreción de las negociaciones abiertas

3. Recomendaciones

4. Documentos relevados

1. Introducción

Este documento del GPS tiene como objetivo plantear el debate de una agenda proactiva con visión integral del MERCOSUR (MCS), para lograr un perfil exportador creciente de las cadenas agroalimentarias de los países del bloque.

Para ello, se han identificado siete puntos estratégicos que podrían formar parte de una agenda proactiva de trabajo a nivel gubernamental así como a nivel empresarial. Estos siete puntos no son excluyentes ni 100% abarcativos, por lo que podrían existir otras prioridades de relevancia que en este documento no serán abordadas.

La selección de estas siete áreas de trabajo surge de los trabajos previos del GPS en donde cada punto ha sido analizado particularmente y considerado estratégico para lograr un MCS agroalimentario exportador. Es por ello que en cada una de las áreas estratégicas haremos mención a los diversos documentos que GPS ya produjo y que demuestran la importancia de estos temas.

No resulta simple elegir algunas de estas áreas de trabajo como la más relevante o realizar una priorización dado que estaríamos erróneamente proponiendo acciones aisladas que ya han demostrado bajo nivel de eficiencia. Por eso proponemos aquí una visión integral, es decir una agenda estratégica holística que permita un trabajo conjunto público-privado con múltiples áreas que como resultado, produzcan el objetivo deseado: **un MERCOSUR como potencia mundial agroexportadora.**

En este ejercicio de articulación de la agenda consideramos clave el involucramiento de las cadenas de valor y las entidades/instituciones privadas más representativas de los cuatro países para que adopten esta visión integral y apuesten sus energías a este proceso para colaborar con los gobiernos de los estados miembros del MCS.

No sólo resulta necesario colaborar desde el sector privado sino que vemos la necesidad de liderazgo del proceso para darle continuidad y transformar este objetivo regional en una política regional de Estado.

2. Siete Áreas Estratégicas

I. Armonización sanitaria dentro del MCS para lograr acceso a mercado como región

Como menciona Idígoras (2015) el concepto de análisis de riesgos fue introducido en el ámbito del MCS mediante la Decisión 6/93 “Acuerdo sanitario y fitosanitario entre los estados parte del MERCOSUR”. A través de este marco normativo se establece que los Estados Parte tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias que estén basadas en principios y evidencias científicas existentes y una detallada evaluación de riesgos, siempre bajo la necesidad de armonizar las medidas con normas, directrices o recomendaciones internacionales y/o regionales. También se incorpora el concepto de incertidumbre, detallando que ante información científica insuficiente, se podrá adoptar provisionalmente medidas en la información pertinente que se disponga.

Estos principios rectores deberían guiar la armonización sanitaria a nivel regional para asegurar la libre circulación de las mercaderías de origen agropecuarias como se establece en el Tratado de Asunción. Actualmente se puede afirmar que en el MCS no se ha logrado este objetivo. En consecuencia sin armonización sanitaria que permita la circulación de insumos y productos dentro de la región no se consolidará la plataforma agroindustrial exportadora del MCS. Esto es identificado por Idígoras (2014) como la principal limitación endógena para la promoción de cadenas productivas y comerciales regionales en ABPU. El bloque fallo en la armonización sanitaria en temas como análisis de riesgo comunes, registros armonizados, habilitaciones comunes de establecimientos elaboradores, eliminación de controles sanitarios en frontera, equivalencias de controles en origen, certificaciones, armonizaciones en productos con mayor grado de comercio intrabloque, etc. Sólo pudo avanzar en aquellos temas que tienen menor grado de interés económico – comercial relativo, como ser requisitos zoonosanitarios de material genético, pasaporte equino, estándares fitosanitarias para algunas hortalizas, legumbres, etc.

Atento a ello Idígoras (2015) destaca como dificultades a sortear 3 faltantes:

- recursos humanos capacitados,
- información estadística, económica y científica conexa y;
- poder vinculante de las decisiones regionales sobre las personas físicas y jurídicas residentes en el MCS.

En segunda instancia y una vez alcanzada la armonización, el bloque debería lograr el reconocimiento de sus sistemas de control y certificación sanitaria y de inocuidad de alimentos por parte de los países importadores. En consecuencia, Idígoras (2014) plantea la necesidad de diseñar un programa regional de análisis de riesgo en el MCS ampliado (Consejo Agropecuario del Sur) que dé lugar a una unidad regional que incluya modelos de análisis de riesgo para los productos prioritarios identificados con miras a su exportación al mundo (mercados objetivos). Menciona Piñeiro (2014) que la creación de esta unidad – centro facilitaría la coordinación de gestiones de apertura de mercados que tengan restricciones sanitarias injustificadas, brindando el soporte técnico necesario para posibilitar el ingreso.

Asimismo, el MCS no cuenta en su mayoría con requisitos comunes para importar productos provenientes de extrazona, es por ello que los países del bloque aplican su normativa nacional, la cual es negociada país a país con los servicios sanitarios de los países exportadores.

En consecuencia, como se enumera en Idígoras (2014) y Piñeiro (2014) los siguientes temas deberían formar parte de una agenda de integración agroalimentaria de los ABPU:

- Eliminación de controles fronterizos en materia de sanidad animal, sanidad vegetal e inocuidad de animales, plantas, semillas y alimentos
- Reconocimiento mutuo efectivo de los sistemas nacionales de registros de productos veterinarios y fitosanitarios
- Homologación de registros nacionales de productos alimenticios procesados
- Reconocimiento mutuo automático de habilitación de establecimientos elaboradores y exportadores de frutas, hortalizas, carnes, lácteos, alimentos procesados, pescados, piensos y alimentos para animales, insumos

agropecuarios y semillas

- Requisitos sanitarios y de inocuidad comunes para la producción, procesamiento y comercialización de carnes de origen bovino, ovino, porcino, aviar, caprino.
- Requisitos sanitarios y de inocuidad comunes para la producción, procesamiento y comercialización de productos lácteos
- Requisitos fitosanitarios y de inocuidad para la producción, procesamiento y comercialización de frutas, hortalizas, cereales, oleaginosas y sus derivados incluyendo alimentos listos para su consumo
- Establecimiento de una red regional de laboratorios de referencia de detección de enfermedades, plagas y control de alimentos a fin de optimizar los sistemas nacionales de control de alimentos para el consumo interno y la exportación
- Promoción de la simplificación y facilitación administrativa en materia de registro, inspección, habilitaciones y certificaciones de productos de origen vegetal destinados al comercio intrazona y a la exportación fuera de la región
- Creación de un centro regional de análisis de riesgo que atienda las necesidades de la región en materia regulatoria así como la defensa de exportaciones sobre la base de criterios científicos

Esto propiciaría en la práctica el desarrollo de un sistema de control de alimentos armonizado y equivalente entre los cuatro países que permita lograr el anhelo de ser la región exportadora de alimentos más relevante del mundo y dar respuesta a las necesidades de seguridad alimentaria de los próximos 50 años.

II. Armonización de normas técnicas

Idígoras (2015) afirma que en la actualidad, las barreras técnicas al comercio se han convertido en un grave problema para las economías de los países en desarrollo. Efectivamente, las cuestiones relativas a etiquetados, embalajes, estándares de calidad son herramientas de desarrollo de mercados pero el MCS no ha logrado trabajar de forma efectiva en estos temas. De hecho, como dice Idígoras (2015) existen cientos de estándares del MCS que el SGT3 (Grupo de Trabajo del MCS para reglamentos técnicos) por ejemplo trabajo durante más de dos décadas pero hoy en la práctica la mayoría de los mismos no se encuentran vigentes o tienen muy bajo

nivel de cumplimiento.

Por lo tanto, como dice Piñeiro (2014), los estándares y las normas técnicas deben ser parte de una agenda integral de trabajo y armonización en el MCS.

III. Estándares ambientales

Dentro del contexto mundial de la mitigación del cambio climático, las emisiones de la agricultura se presentan como argumentos recurrentes para cuestionar los métodos de producción de los alimentos en los países en desarrollo. Consecuentemente, la relación entre cambio climático y comercio internacional impone como condición vinculante el cumplimiento de estándares ambientales para lograr un exitoso acceso a los mercados importadores.

Concluye Viglizzo (2014) que la región, que responde solamente por el 3,7% de las emisiones totales de GEI mundiales, puede armonizar su gran potencial productivo con una política agropecuaria ambientalmente sustentable, considerando que el desafío estratégico del mediano plazo es armonizar con inteligencia la explotación del potencial productivo agroalimentario con la conservación del ambiente rural y el uso sustentable de los recursos naturales. Se asevera esta afirmación si se considera el papel clave de la región en la seguridad alimentaria mundial. No se puede reducir emisiones en detrimento de producción de alimentos. Como lo demuestran Viglizzo & Ricard (2015) la reducción en un caso extremo en 75% de la producción agrícola en ABPU sólo desencadenaría una reducción de 2% en las emisiones globales, pero en términos alimentarios de una reducción de la oferta de alimentos en un 25% y de agua virtual de 22%. El costo ambiental es desproporcionado.

Más aún afirma Viglizzo & Ricard (2017) que los balances generales del sector rural en los cuatro países y la región muestran un resultado neto positivo, si se contabiliza en el reporte la captura y secuestro de carbono, eslabones perdidos dentro de los protocolos del IPCC. La implicancia más inmediata de esta nueva contabilización es que el sector rural de la región estaría demostrando un crédito a favor de carbono, neutralizando las emisiones del propio sector rural debidas a la explotación

ganadera, a los cambios en el uso de la tierra y al cultivo anual de cereales y oleaginosas.

Por lo expuesto es necesario que la región participe activamente en las negociaciones respecto a los estándares ambientales tanto públicos como privados, planteando con sustento científico las categorías de impacto a incluir en los cálculos como así también los límites y alcances del análisis de ciclo de vida a considerar en las categorías de producto.

Particularmente como dicen Papendieck e Idígoras (2017), los estándares ambientales son condiciones de venta y serán en el corto plazo requisitos de producción. Para ello el MCS debe definir su visión común y armonizada sobre estándares ambientales para la producción agropecuaria y de alimentos, buscando dar plena satisfacción a las demandas crecientes sociales y de los compradores mundiales. Para ello, la agenda del MCS debe incluir los siguientes puntos:

- Definición de una visión compartida sobre una política ambiental para la producción agropecuaria y de alimentos
- Plan de trazabilidad y análisis de ciclo de vida de las cadenas de valor estratégicas del MCS
- Plan de certificación ambiental de las cadenas
- Plan de comunicación de la política ambiental a nivel de los principales mercados compradores

IV. Integración de cadenas productivas y cooperación en promoción de exportaciones

Menciona Idígoras (2014) que la integración de las cadenas de valor regionales solo se podrá realizar si existe un nivel elevado de armonización de requisitos sanitarios, fitosanitarios, inocuidad y calidad de alimentos y bebidas que se produzcan, procesen y exporten en la región. Es decir: no es factible promover exportaciones agroalimentarias con valor agregado sino existen acuerdos de equivalencias y reconocimientos mutuos sanitarios que permitan la libre circulación de animales,

plantas, semillas, productos de origen animal y vegetal.

Para instrumentar una estrategia más ofensiva en materia comercial externa Bianchi & Szpak (2015) proponen emprender acciones de promoción de exportaciones en otros mercados en base a estudios previos de inteligencia comercial y realizar una “ronda de negocios conjuntos” entre las empresas de ABPU para que las empresas reconozcan oportunidades conjuntas en productos y mercados específicos y también analizar áreas donde disminuir costos de transacción conjuntos. En términos de Piñeiro (2014) para lograr una mayor capacidad de negociación y presencia geopolítica es importante que las agencias de promoción de los cuatro países desarrollen acciones colaborativas. En este punto Idígoras (2014) propone el desarrollo de una plataforma exportadora agroindustrial en ABPU basada en una integración real, comprensiva y funcional a los objetivos de ser una región proveedora de alimentos y dispuesta a dar respuesta a los desafíos de seguridad alimentaria de los próximos años.

V. Inversiones de ABPU en terceros países

Pontiroli & Ochoa (2014) describen el perfil de la inserción de ABPU en cadenas con una fuerte presencia en los eslabones iniciales (productos primarios) vis a vis una debilidad y baja participación en las etapas finales con una alta concentración en pocos mercados y baja presencia de grandes firmas de capital local y fuerte transnacionalización. En consecuencia mencionan los autores que para participar en una cadena de valor y capturar mayores rentas dentro de ella, una compañía en ABPU debe poder proveer un bien o servicio de calidad a un precio competitivo; debe poder acceder a insumos de calidad al menor costo posible y en un tiempo predecible; y debe poder llegar con el menor nivel posible de barreras arancelarias y para-arancelarias a los mercados mundiales. En este sentido Piñeiro (2014) subraya la necesidad de desarrollar una normativa común en los cuatro países para la promoción de las inversiones en el sector agroindustrial para promover la integración de las cadenas productivas y las inversiones trans-fronterizas dirigidas al desarrollo de empresas translatinas.

VI. Agenda de negociaciones internacionales

Como se menciona en Pontiroli & Ochoa (2014) en el actual contexto caracterizado por la fragmentación e incertidumbre, el umbral de riesgo de no negociar, quedar aislado, o perder capacidad de influencia en las principales mesas de negociaciones de las reglas de juego del comercio agrícola mundial es demasiado alto.

El estado actual de las relaciones comerciales externas del MCS demuestra que el bloque ha estado ausente de las mesas de negociación, tendencia que si han aprovechado los competidores agroindustriales directos. Papendieck & Idígoras (2016) mencionan que hoy existen más de 60 negociaciones comerciales abiertas y el MCS no participa de ninguna de ellas. Más aun, los denominados Mega Acuerdos que se encuentran en etapas avanzadas de negociación no incluyen a los países del MCS. El bloque tiene una agenda de relacionamiento externo reducida en términos comparativos y poco orientada a la generación de oportunidades de empleo y desarrollo económico. Esto ha producido como menciona Pontiroli & Ochoa (2014) una brecha de proactividad negociadora, lo que se traduce para los envíos del MCS mayores barreras arancelarias y para-arancelarias en destino. Se ha erosionado su posicionamiento en terceros mercados. Los sectores agrícolas son los que han visto sus intereses ofensivos perjudicados por la falta de protagonismo de ABPU en las negociaciones internacionales. Mencionan los autores que no es el proteccionismo sino la apertura el contexto económico lo que más favorece al sector, circunstancia que genera fuertes incentivos al accionar conjunto de los sectores agrícolas de ABPU.

Es necesario entonces generar como tarea prioritaria del bloque una agenda proactiva de negociaciones comerciales.

Desde el punto de vista institucional es necesario analizar los mecanismos existentes dentro del bloque para diseñar esta agenda y plantear los instrumentos adicionales que se podrían diseñar para potenciarla. Ochoa, Peña & Piñeiro (2017) plantean cuatro posibles lineamientos de razonamiento:

- La primera, es desarrollar y/o profundizar acuerdos sectoriales entre los cuatro países del MERCOSUR o entre un subconjunto de ellos ;
- La segunda es desarrollar nuevos acuerdos de complementación económica de carácter bilateral entre los socios fundadores del MERCOSUR y terceros países. Estos acuerdos, entre otras cosas, profundizarían sustantivamente los acuerdos existentes y las acciones concretas en tres áreas principales: a) facilitación del comercio, b) reglas de acumulación de origen y c) armonización de reglas sanitarias, de inocuidad y calidad;
- La tercera, restringida a posibles negociaciones entre países miembros de la ALADI, es ampliar el antecedente del Convenio marco entre el MCS y México (ACE 54) a otros ACEs ya existentes entre Mercosur y los otros tres países miembros de la AP. El ACE 54 autoriza a cada uno de los socios fundadores del MERCOSUR a firmar TLCs en forma individual con México, flexibilidad que Uruguay ya ha aprovechado;
- La cuarta línea de acción, referida a terceros países o grupo de países extra-regionales, podría ser introducir una decisión por parte del Consejo del MCS, en el marco de la normativa referida al AEC, que establezca que el Consejo, por consenso, puede autorizar excepcionalmente a un estado miembro del MCS, cuando lo solicite, a desarrollar un acuerdo comercial preferencial con un tercer país en el que se incluya, para un número limitado de productos específicamente identificados, tratamientos arancelarios distintos a los previstos en el AEC. Establecer estas negociaciones comerciales individuales tiene como riesgo generar asimetrías y competencia dentro del propio bloque como así también perder peso en la mesa de negociación.

Se menciona en Piñeiro & Elverdín (2017) que la región necesita relanzar su agenda de relaciones económicas internacionales.

VII. Concreción de las negociaciones abiertas

Diferentes trabajos realizados por el GPS mencionan los diferentes actores a considerar:

- **Potencial acuerdo UE MCS:** Esta negociación es la vía principal de ABPU para no quedar aislado tanto en el comercio y las inversiones como en la formación de reglas, lo que señala la importancia estratégica de lograr avances al respecto en el corto plazo y sobresale como eje central de cualquier agenda de cooperación empresarial.
- **Acuerdos transpacíficos y transatlánticos:** Como menciona Regúnaga (2013) la falta de presencia de MCS arroja un potencial impacto en la pérdida relativa de competitividad, al involucrar a los grandes competidores para los principales productos que exporta ABPU –Australia, Nueva Zelanda, EE.UU., Canadá, Chile, UE, etc.- con los mercados más importantes –UE, China, Japón, India, Corea, EE.UU., México, etc.
- **MCS – Japón:** Papendieck & Idígoras (2016) subrayan que resulta razonable iniciar contactos para establecer las bases de negociaciones comerciales con mercados como Japón que individualmente representan el primer mercado mundial de importaciones de alimentos y que ya cuenta con convenios comerciales con países competidores del MERCOSUR.
- **Países en desarrollo:** Bianchi & Szpak (2015) subrayan que los países en desarrollo o emergentes son los que muestran un mayor dinamismo y los que explican la mayor parte del aumento estimado en el consumo y las importaciones de alimentos. Por ello priorizan diferentes trabajos acuerdos con Rusia, los países del Norte de África, lo del Medio Oriente – Golfo, China e India.
- **MCS – Alianza del Pacífico:** mencionan Campos & Carciofi (2016) que el acercamiento entre ambos esquemas de integración deben inscribirse en un horizonte más amplio donde los vínculos entre el MCS y la AP (Chile, Perú, Colombia, México) tienen potencial de expansión. Es necesario completar la negociación comercial con México es un instrumento clave para ampliar el intercambio entre las mayores economías de la región. Debe tenerse en cuenta que los países AP constituyen una plataforma atractiva para el acceso a terceros mercados.
- **MCS – Canadá:** Según Papendieck & Idígoras (2017) el objetivo del MCS en esta negociación en curso debería ser asegurar 100% de preferencias arancelarias en

plazos menores a los 10 años, así como lograr acuerdos de normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias que garanticen acceso efectivo.

3. Recomendaciones

Este documento tiene la intención de promover un debate abierto y lo más profundo posible de una agenda integral del MERCOSUR agroexportador que tenga como mecanismo de gestión la articulación público-privada.

Lo que pretende este documento es lograr una política regional de Estado que logre permanencia, persistencia y sostenibilidad más allá de los cambios democráticos en los cuatro países. Esta necesidad se pone de manifiesto porque la implementación de esta agenda es un proceso permanente y que demanda años de ejecución que superan los períodos de las administraciones.

Reconocemos que hoy el MERCOSUR está más activo que durante los últimos años, que tiene una agenda de negociaciones internacionales y que justamente busca impulsar un MERCOSUR agroexportador.

Es por ello que **se abre la oportunidad de implementar una política de estado regional.**

4. Documentos relevados Grupo de Países Productores del Sur (GPS)

- Bianchi, E., Szpak, C. (2015), "Mercados de exportación de productos agroindustriales actuales y futuros".
- Bianchi, E., Szpak, C. (2017), "Evaluación del comercio agroindustrial actual y potencial entre el MCS y la Alianza del Pacífico".
- Campos, R.; Carciofi, R. (2016), "Alianza del Pacífico – MCS: comercio agroindustrial y acuerdos comerciales".
- Idígoras, G. (2014), "Estado de la integración agroalimentaria en reglamentos técnicos, sanidad y calidad en el MCS".
- Idígoras, G. (2015), "Propuesta para la creación de una unidad regional de análisis de riesgo para sanidad animal, protección vegetal e inocuidad de los alimentos en el MCS ampliado (CAS)".
- Ochoa, R.; Peña, F.; Piñeiro, M. (2017), "Mercosur, algunas reflexiones sobre su presente y futuro".
- Papendieck, S.; Idígoras, G. (2016), "Oportunidades para relanzar las negociaciones económicas internacionales del MCS – Hacia una agenda agresiva de relacionamiento externo".
- Papendieck, S.; Idígoras, G. (2017), "MCS – Canadá: Análisis de inteligencia comercial ante una negociación de un acuerdo de libre comercio – caso bienes agroindustriales".
- Piñeiro, M. (2014), "Las principales acciones para construir la integración regional en el sector agroindustrial" .
- Piñeiro, V.; Elverdín, P. (2017), "La agricultura en el Cono Sur, una contribución global".
- Pontiroli, N., Ochoa, P. (2014), "Políticas comerciales y de inversiones en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay: hacia demanda de coordinación flexibles".
- Viglizzo, E. (2014), "Huella de carbono e intensificación sustentable en la región de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay".
- Viglizzo, E. (2015), "Cambio climático en la región ABPU – Amenazas y oportunidades".

- Viglizzo, E., Ricard, M. F. (2015), "Greenhouse Gases (GHG) mitigation in the rural sector of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay and its potential impact on global food and water security".
- Viglizzo, E.; Ricard, M.F. (2017), "Secuestro de carbono en tierras rurales: un eslabón perdido en los inventarios", versión preliminar.