



UN ESPACIO DE ANÁLISIS SOBRE LA ACTUALIDAD, POSIBILIDADES
Y PERSPECTIVAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL
DEL SECTOR LÁCTEO EN EL URUGUAY.

Por Mag. Nicolás Albertoni y Lic. Manuel Martínez



Mag. NICOLÁS ALBERTONI

Master de la Universidad de Georgetown (Estados Unidos). Licenciado en Negocios Internacionales e Integración por la Universidad Católica del Uruguay. Analista internacional de varios medios como la CNN y El País de España.



Lic. MANUEL MARTÍNEZ

Licenciado en Negocios Internacionales e Integración y Posgrado en cambio organizacional por la Universidad Católica del Uruguay. Diploma en Relaciones Internacionales por la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Investigador en temas de comercio internacional.

Las opiniones o comentarios vertidos en el presente informe no necesariamente reflejan la opinión de los integrantes de Portal Lechero ni de los auspiciantes de este espacio.

ESPACIO AUSPICIADO POR



www.lg.com.uy



Jucar

www.jucar.com.uy



Informe Comercio Exterior - Año 7 – Nº24 - Mayo de 2018 - Portalechero.com



Informe Comercio Exterior - Año 7 – Nº24 - Mayo de 2018 - Portalechero.com

El sector lácteo y los riesgos de una guerra comercial

En estos últimos meses se ha incrementado, no solo la retórica sobre el proteccionismo, sino también las políticas relacionadas al comercio que, en muchos casos han seguido una tendencia proteccionista generando escenarios de vulnerabilidad a diversos sectores del comercio mundial.

Concretamente, el pasado mes de marzo, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, anunció la inminente imposición de medidas restrictivas a la importación del acero y aluminio. En el informe, que luego publicara el departamento de comercio de Estados Unidos, se menciona que estas medidas pueden llegar a tomar diferentes formas: una opción es el aumento del arancel, otra es la imposición de cuotas y una tercera puede llegar a ser una combinación de ambas y se basa en imponer una restricción arancelaria para un determinado grupo de países.

Tras este anuncio, las reacciones de la Unión Europea, China y Canadá no se hicieron esperar y en todos los casos se señaló que, de implementarse esta restricción al comercio de parte de Estados Unidos, los países afectados actuarían de forma espejo implementando medidas que afecten también al comercio norteamericano.

Lejos de apaciguar las aguas, estas reacciones hicieron duplicar la apuesta al Presidente Trump quien dijo no tenerle miedo a las guerras comerciales a las cual considera “fácil

ESPACIO AUSPICIADO POR



www.lg.com.uy



www.jucar.com.uy



ganarlas”. ¿Qué significado tiene cada una de estas posibles acciones proteccionistas? ¿Y cómo puede impactar esta posible “guerra” en el sector lácteo a nivel mundial?¹

¿Qué significado tiene cada una de estas posibles acciones proteccionistas?

Empecemos primero por entender la supuesta lógica detrás de esta política propuesta (aún no implementada) por el gobierno de Trump.

El principal factor a subrayar aquí no pasa únicamente en la propuesta sino más bien en cuál es el fundamento que se utiliza. Lo que señala el informe del departamento de comercio de Estados Unidos es que estas restricciones se amparan en la Sección 232 de la Ley para la expansión de comercio de 1962, la cual autoriza al Secretario de Comercio a realizar investigaciones exhaustivas para determinar los efectos de las importaciones de cualquier artículo sobre la seguridad nacional de los Estados Unidos.

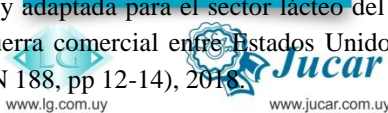
Por tanto, el fundamento detrás de esta política se da como defensa a la seguridad nacional. Esto abre otro tipo de debate al que estamos acostumbrados. Vale recordar que en otras oportunidades cuando Estados Unidos ha decidido aplicar este tipo de políticas, se ha debido a amenazas concretas de países enemigos. En este caso, si observamos los principales orígenes de las importaciones de acero, se puede ver que en la lista figuran países como Canadá, la Unión Europea o México.

El caso del aluminio es diferente, Estados Unidos importa un 70% del consumo total. Y entre los principales exportadores están Rusia y China. En el caso de que aplique un arancel, Trump aseguró que el acero y sus derivados se gravarán con un 25%, mientras que para el aluminio se aplicará un 10%. Si fuera una cuota, se estaría cortando, aproximadamente, el 37% de las importaciones del acero, por ejemplo.

Si nos detenemos a analizar la economía del comercio, podemos observar que cada una de estas políticas podría tener un efecto muy diferente. De aplicar un arancel, es decir, aumentar el impuesto a las importaciones, las ganancias parecerían directas para el gobierno de Estados Unidos, pero quien se ve perjudicado es el consumidor norteamericano (en este caso las grandes fabricas que tienen al metal y al acero como insumo) quien deberá pagar más para adquirir el producto.

¹ Este informe es una versión extendida y adaptada para el sector lácteo del siguiente artículo: Albertoni, Nicolás (2018) Uruguay y los riesgos de una guerra comercial entre Estados Unidos y China, *Revista Agricultura de la Asociación Rural del Uruguay* (2/2018, N° 188, pp 12-14), 2018.

ESPACIO AUSPICIADO POR





Se estima que al gobierno de Trump le entrarían, por este nuevo impuesto, como ingreso neto, aproximadamente 6 mil millones de dólares.

En ese caso el retorno es claro, siempre y cuando exista una política retributiva que pueda mostrar que ese ingreso irá destinado a los productores afectados por la competencia de China o la Unión Europea. El retorno económico que no resulta tan claro es si se aplica la cuota. Porque en muchos casos las cuotas se aplican bajo una lógica de “el primero que llega primero que vende” hasta alcanzar el tope de la cuota.

Esto puede terminar haciendo que algunos países exporten incluso más de lo que hoy exportan si llegan primero a la fila. En este caso, desde un punto de vista económico se podría dar el caso en que las ganancias de esta política se terminen transfiriendo al país exportador y no a Estados Unidos. El tercer escenario del que se habla es aplicar una tarifa alta a un determinado grupo de países.

Esto violaría enteramente el principio de la “nación más favorecida” de la Organización Mundial del Comercio (OMC) el cual señala que no se puede discriminar o beneficiar a un determinado país sin que ese mismo beneficio sea gozado por el resto de los países que integran la OMC.

Todo este escenario de escalada proteccionista abrió el debate de si estamos ante una guerra comercial entre las principales potencias económicas. De ser así, qué rol podría tomar la OMC para intentar que esta coyuntura no siga empeorando. Lo cierto es que ante esta interrogante, se abre un escenario delicado para el sistema multilateral del comercio.

El artículo 21 del sistema general del comercio, titulado “excepciones de seguridad”, habla de este tema y menciona que un país podría llegar a violar el principio de nación más favorecida siempre y cuando sea por razones de seguridad nacional, aspecto en el que se fundamenta el gobierno de Trump. Asimismo, el artículo habla de aquellos casos en que una restricción al comercio contribuya con mantener la paz y la seguridad. Asimismo, este caso no parecería atribuible a la política que pretende implementar el gobierno norteamericano.

ESPACIO AUSPICIADO POR



www.lg.com.uy



Jucar

www.jucar.com.uy





Lo que aquí se puede constatar, dada la forma en que el gobierno de Trump presenta este tema y de lo que podemos observar nosotros mismos, es que aquí estamos ante un tema de seguridad económica pero no de seguridad nacional desde un punto de vista bélico. Esto pone en una situación muy complicada a la OMC por dos razones.

Primero, si la OMC habilita a Estados Unidos a aplicar esta restricción por razones de seguridad nacional estaría también habilitando a extender el artículo 21 a una nueva interpretación que no existía hasta el momento y todos los países que quieran podrían respaldarse en este caso diciendo que aumentarían sus aranceles por razones de seguridad económica. Esto efectivamente podría generar una guerra comercial casi institucionalizada y daños importantes a la economía global. Y segundo, si la OMC se opone a la aplicación de esta política y exhorta a Estados Unidos a no seguir este camino, amenazando con penalizar al país, le estaría dando la razón ideal que esta buscando Trump para retirarse de la OMC, dejando libre a Estados Unidos para seguir profundizando el proteccionismo.

Por otro lado, China parece decidida a luchar hasta las últimas consecuencias para limitar estas amenazas de Trump. Por esta razón, ante las amenazas del Presidente de los Estados Unidos, Beijing inició el procedimiento de disputa señalado en el artículo 301 de la OMC. Esto sucedió horas después de que Trump hiciera pública una lista de más de 1.300 productos chinos que podrían verse afectados por las medidas proteccionistas que pretende aplicar. China señaló que podría responder con tarifas a 106 artículos estadounidenses.

Si analizamos en profundidad la lista de productos a los que China podría aumentar el arancel encontramos la soja, la carne vacuna congelada, algodón y otras materias primas agrícolas. Recordemos que por las mismas razones expuestas antes, China no podría implementar un arancel de forma directa a Estados Unidos sino que a los productos de este país. Es aquí donde este debate pasa a tener lazos con otros países agropecuarios como Uruguay.

Si bien el objetivo de China parece ser el de afectar las exportaciones procedentes de estados como Iowa o Texas, con un fuerte electorado republicano en la última elección presidencial de 2016, indirectamente lo estaría haciendo a países que tienen similares patrones exportadores.

ESPACIO AUSPICIADO POR



www.lg.com.uy



Jucar

www.jucar.com.uy





Al analizar el listado de productos que China estaría dispuesto a proteger, parece claro que Beijing tiene una estrategia política más que económica para hacer que Trump no siga adelante con su plan proteccionista. Algunos de los productos que podrían ser afectados, tienen como único o principal origen Estados Unidos: por ejemplo, los autos eléctricos de Tesla, los modelos Lincoln de Ford, y el whisky Jack Daniel's de Brown-Forman Corp. Este último producto es un claro ejemplo de la estrategia que parece tener China bajo la manga.

Este whisky que China incluyó en su lista, es uno de los principales productos exportados por Kentucky estado gracias al cual el líder de la mayoría republicana, Mitch McConnell, accedió a su banca. En el comunicado publicado por China, se señala que la fecha efectiva de su entrada en vigor depende de cuándo empiecen a aplicarse las medidas estadounidenses.

¿Cómo puede impactar esta posible “guerra” en Uruguay y en el sector lácteo a nivel mundial?

La evidencia de estudios sobre este tema muestra que, si bien este tipo de conflictos comerciales tiende a darse entre países de gran escala, las economías pequeñas pueden verse fuertemente afectadas en este tipo de contextos. En un estudio que acabamos de finalizar desde el programa sobre política comercial de la Universidad del Sur de California analizamos cómo ha sido la evolución del proteccionismo desde la última crisis financiera internacional de 2008 hasta el presente. Tomamos 160 países y cuáles han sido las políticas proteccionistas enviadas y recibidas (que afectaron las exportaciones del país).

Entre los principales resultados se puede confirmar empíricamente lo que se podría dar como consecuencia del conflicto entre Estados Unidos y China: si bien parece a escala bilateral, las economías menores del mundo son afectadas de forma indirecta porque técnicamente no se puede imponer medidas contra un país sino a productos. Asimismo, la evidencia muestra que aquellas economías menores que podrían salvarse ante un contexto de crisis como este son las que tienen una red de acuerdos comerciales que ayuden a blindar el proteccionismo.

ESPACIO AUSPICIADO POR



www.ig.com.uy



Jucar

www.jucar.com.uy





Es decir, cuando analizamos países que tienen un acuerdo comercial, el nivel de impacto negativo de una guerra comercial baja considerablemente porque los países tienden a no aplicar medidas proteccionistas con aquellos que tienen acuerdos sino con los que no tienen acuerdos comerciales.

Ante el bajo número de acuerdos comerciales que hoy Uruguay tiene vigente y la vulnerabilidad que esto implica, esta potencial guerra comercial debería ser un llamado de atención para que Uruguay salga a buscar de forma inmediata alternativas de negociación comercial que ayuden a amortiguar el impacto negativo de un contexto internacional cada vez más proteccionista.

Sobre el posible impacto en el sector lácteo a nivel mundial

Si analizamos como han sido las tendencias proteccionistas de estos últimos años originadas principalmente tras la crisis financiera internacional del 2008-09, vemos que el sector lácteo no escapa del proteccionismo y diversos países han implementado políticas restrictivas que afectan al mercado mundial de lácteos.

Concretamente el siguiente gráfico muestra como ha sido la evolución de las políticas comerciales relacionadas al sector lácteo aplicadas en el mundo entre 2008-2017. Se toma como base de análisis aquellas políticas aplicadas por 180 países y que afectaron la posición arancelaria 0401 (Leche y nata (crema)). Como se puede ver, la tendencia es más bien dominada por las políticas restrictivas al mercado de los lácteos.

ESPACIO AUSPICIADO POR



www.lg.com.uy



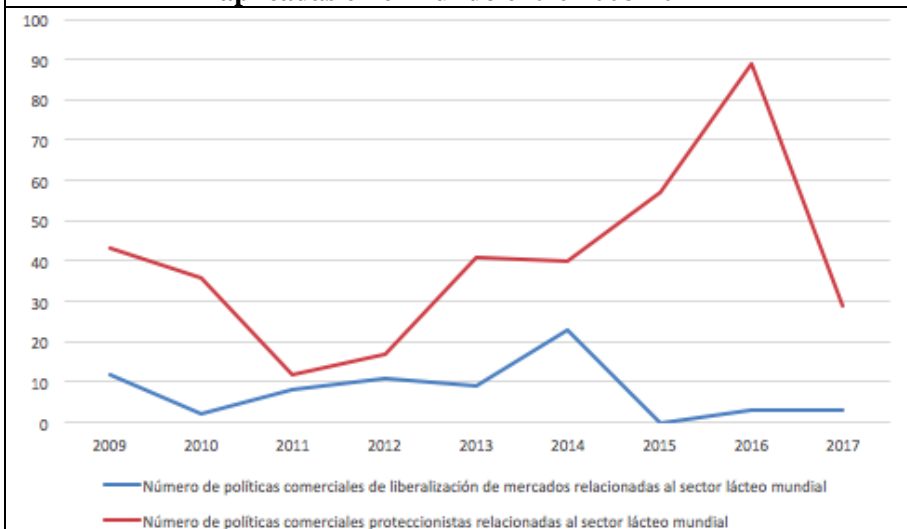
Jucar

www.jucar.com.uy





Números de políticas comerciales relacionadas al sector lácteo aplicadas en el mundo entre 2008-2017



Fuente: creada por los autores en base a datos de GTA dataset, 2018.

Nota: Para este análisis se tomo como base de estudio todas aquellas políticas que afectaron la posición arancelaria 0401. El análisis se basa en políticas aplicas por 180 países considerados en el GTA dataset.

El siguiente grafico muestra los 10 países que han aplicado el mayor numero de medidas proteccionistas relacionadas al sector lácteo entre 2008-2017. Como se puede ver hay importantes mercados para Uruguay como Rusia y países de la Unión Europea con los cuales Uruguay no cuenta con un acuerdo comercial. Por tanto muchas de estas políticas bien pueden afectar al mercado uruguayo de lácteos al momento de intentar colocar los productos nacionales en esos destinos.

ESPACIO AUSPICIADO POR



www.lg.com.uy

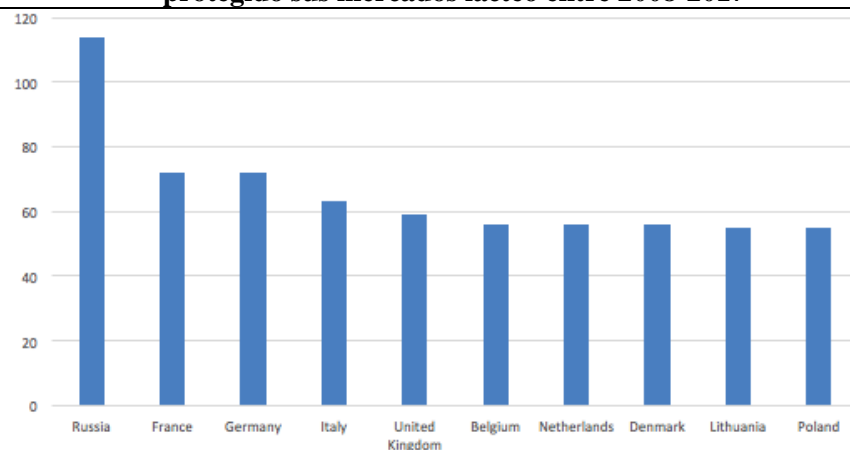


www.jucar.com.uy





Número de medidas proteccionistas aplicada por los 10 países más han protegido sus mercados lácteo entre 2008-2017



Fuente: creada por los autores en base a datos de GTA dataset, 2018.

Nota: Para este análisis se tomo como base de estudio todas aquellas políticas que afectaron la posición arancelaria 0401. El análisis se basa en políticas aplicas por 180 países considerados en el GTA dataset.

Finalmente, cuando analizamos el total de países afectados por políticas aplicadas en el mundo que afectaron al sector lácteo vemos que Uruguay se encuentra en la posición numero 30. Es decir, esta entre los 30 países que más han sido afectados al momento de entrar con un producto lácteo a sus mercados de destinos.

ESPACIO AUSPICIAO POR



www.lg.com.uy



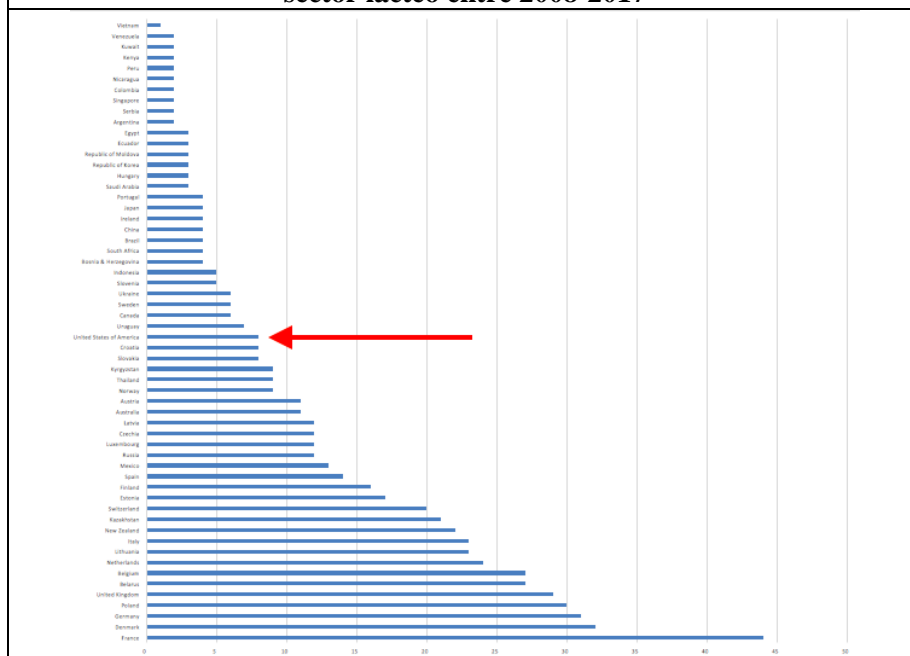
Jucar

www.jucar.com.uy





Total de países afectados por el política comerciales relacionadas al sector lácteo entre 2008-2017



Fuente: creada por los autores en base a datos de GTA dataset, 2018.

Nota: Para este análisis se tomo como base de estudio todas aquellas políticas que afectaron la posición arancelaria 0401. El análisis se basa en políticas aplicas por 180 países considerados en el GTA dataset.

Una razón bien concreta para entender porque Uruguay se encuentra entre los 30 países que más se han visto afectados por políticas proteccionistas relacionadas al comercio de lácteos es por el bajo nivel de acuerdos comerciales que podrían amortiguar esta tendencia. Es decir, dado el peso relevante que tienen los lácteos uruguayos en el comercio mundial del sector y combinado con el bajo nivel de acuerdos que tiene el país, es razonable pensar que el sector lácteo de nuestro país se puede ver perjudicado de continuar esta tendencia proteccionista a nivel mundial. Una razón más, siguiendo la actualidad política de estos días, para que Uruguay ratifique el Tratado firmado con Chile y siga avanzando en esa línea.

Autores: Nicolás Albertoni y Manuel Martínez

ESPACIO AUSPICIADO POR



www.ilg.com.uy



www.jucar.com.uy