

## CONFLICTO SECTORIAL LACTEO URUGUAY-BRASIL: ¿MÁS QUE UN SIMPLE PROBLEMA BILATERAL?

Adrián Larroca Ferrari<sup>1</sup>

### RESUMEN

El objetivo general de este artículo es dar a conocer al lector sobre la situación de crisis política y económica que está sufriendo el mercado lácteo brasilero y uruguayo, ya que tiene la potencial fuerza para distorsionar el comercio y las relaciones políticas entre dos eternos socios comerciales (Brasil y Uruguay), afectando a los actores envueltos; siendo destacable aclarar que este caso se analizara dentro del marco llave que fomenta el comercio intrabloque como el proceso de integración Mercosur, el método a ser utilizado será un estudio de caso, analizando fuentes cualitativas y cuantitativas obtenidas en diversos sitios web para ser sometidas a análisis y materialización del texto de forma disertativa y descriptivas, auxiliándome con categorías analíticas de Política externa planteadas por Caldach y teorías de integración económica planteadas por (Balassa, Silva, Sanahuja, Baumann y Almeida), para concretar mis objetivos. Por ultimo pero no menos importante, comentar que los resultados alcanzados en este análisis, son positivos, pues verán cómo se verifica la hipótesis, llegando a la conclusión que el problema político y económico que están atravesando estos dos socios comerciales, es en gran medida producto de una protección que el gobierno brasilero está haciendo sobre el lobby empresarial y productor lechero del país, generando una crisis que por el momento es retórica, pero de incrementarse lo pensado por el gobierno brasilero ante el producto lácteo uruguayo creará conflictos severos irreversibles políticos y económicos entre los países, trasladándose a la interna del Mercosur, agravando la crisis de este organismo, así como afectando la imagen que se tiene de este.

**Palabras clave:** Económicos. Políticos. Lobby. Mercosur.

### 1 INTRODUCCIÓN

#### 1.1 DETALLE DE LOS ELEMENTOS

El presente artículo, analiza la decisión político/retorica (por el momento, 9 de octubre de 2017) y económica, del gobierno Brasilero, por cuotificar la importación de productos lácteos Uruguayos y si es posible eliminar la tarifa preferencial de este tipo de productos en el Mercosur (en adelante caso fáctico), con el objetivo general de dar a conocer al lector interesado la situación antes expuesta, ya que tiene la potencial fuerza para distorsionar el comercio y las relaciones políticas entre dos eternos socios comerciales, afectando a los actores envueltos, siendo parte específica del objetivo

---

<sup>1</sup> Estudiante de Relaciones Internacionales e Integración por la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) - larrocaferrari@gmail.com

## CONFLICTO SECTORIAL LACTEO URUGUAY-BRASIL: ¿MÁS QUE UN SIMPLE PROBLEMA BILATERAL?

Adrián Larroca Ferrari

evidenciar empíricamente lo dicho, demostrando que este trabajo es de relevancia académica notoria para los estudios de política externa.

Por lo antes expuesto y enmarcado en éste proceso de integración, observando como las decisiones del hoy Ministro de Agricultura, pecuaria y abastecimiento (MAPA) Brasileiro, el agrónomo y empresario Blairo Maggi, significan una potencial amenaza que de concretarse alterarían las relaciones comerciales (exportaciones de lácteos Uruguayos para Brasil) y políticas (perjudicando a los actores envueltos en dicho sector) entre los eternos socios comerciales, me pregunto, ¿Cuál es el objetivo político y económico del caso factico?, mi respuesta hipotética es que el gobierno Brasileiro, tiene como objetivo, por razones político y económico defender su lobby empresarial lácteo, para esto, el análisis se auxiliara con categorías analíticas de Política externa planteadas por Calduch y teorías de integración económica planteadas por (Balassa, Silva, Sanahuja, Baumann y Almeida), utilizando la metodología de estudio de caso de (Yin, 2001, p. 32), donde se planteara el caso de facto a través de fuentes cualitativas y cuantitativas de forma disertativa y descriptivas obtenidas, analizadas y materializadas en diversos sitios web; siendo útil para el cumplimiento del objetivo planteado.

### 1.2 MARCO TEÓRICO

A seguir, se definirán las categorías analíticas utilizadas en el trabajo, que serán de auxilio para desarrollar la respuesta a la pregunta planteada, para comenzar definiré el concepto de política externa como el área de la política general compuesta por múltiples decisiones y actuaciones, de las cuales se conciertan los objetivos y se utilizan los medios del estado para poder modificar o suspender las relaciones con los demás actores de la sociedad internacional (Calduch, 1993, p. 3).

Por lo antes expuesto cabe definir qué decisión es un comportamiento particular, específico, y una política es un conjunto de decisiones con una estructura de comportamiento general, ambas hacen parte de la política exterior. Así podemos afirmar que la política implica determinar fines esenciales (resultados aspirados a largo plazo, donde el estado arriesga todos sus recursos siendo el eje central de la política externa, independencia de la ideología del partido gobernante, su permanencia descarta alteraciones bruscas) y secundarios (sujetos a cambios coyunturales internos y externos, cambiando los logros en otras instituciones extra estatales sin que peligre la comunidad estatal), ya objetivos (resultados concretos y particulares que pretenden alcanzar a corto plazo, mediante actuaciones exteriores), un mismo fin puede ser alcanzado mediante objetivos diversos y estos pueden variar como resultado de cambios gubernamentales (Calduch, 1993, p. 26-27).

Determinar fines y objetivos, se ve manchado con la idea de interés nacional, este no es el resultado de intereses particulares de la comunidad estatal, y por lo tanto el estado no actúa con neutralidad política, y si manifestando el interés particular del gobierno de turno (Calduch, 1993, p. 31).

Por fin la categoría analítica de Integración económica, sirven para revelar de forma sintética el nivel de desarrollo alcanzado por el proceso de integración (Silva, 2013, p. 32), definiendo esta como, proceso que implica medidas para abolir discriminaciones entre unidades económicas de diferentes estados (Balassa, 1961, p. 12), en el caso del Mercosur se define como unión aduanera (imperfecta), definida como eliminación recíproca y paulatina de barreras tarifarias y no tarifarias donde los bienes y servicios puedan circular libremente (TLC), más la adopción de una tarifa externa común sobre los productos provenientes de terceros países (Balassa, 1961, p. 13).

Por su parte la integración económica produce efectos positivos y negativos, cuando los países miembros de la integración son ineficientes en la producción de algún bien o servicio bajo la protección tarifaria a terceros países, la integración va garantizar que el menos ineficiente de los integrados va a capturar el mercado conjunto siendo bueno para quien captura el mercado y malo para el más ineficiente, siendo negativo para el estado menos eficiente ya que sufre un desviando de comercio, abriendo mano a la recaudación de impuestos, perdiendo el excedente del productor y es bueno por el lado que aumenta el excedente del consumidor, mejorando el bien estar social (Baumann, 2013, p. 24-27), otros beneficios de integrarse es la eficiencia de las economías que se especializaran en lo que son más productivas (ventajas comparativas), aprovechando las economías de escala, generando mejor posición en el plano internacional como bloque (Almeida, 2013, p. 25-28).

## **2 DESARROLLO EMPÍRICO/TEÓRICO**

### **2.1 CASO DE FACTO**

Como fue dicho en la introducción, nos enmarcamos en el Mercosur, siendo el Tratado de Asunción (1991, p. 3) donde se acordó en el capítulo I (Propósitos, Principios e instrumentos, Art.1), la creación de por lo menos una unión aduanera. Resulta notable observar que las raíces del Mercosur son de integración económica, y ésta está siendo duramente azotada tras las frecuentes crisis que sufre el bloque, apenas un capítulo sectorial lácteo y bilateral de ella será analizado a continuación.

Todo comienza con las quejas del lobby productor lácteo, por medio del frente parlamentario de la agricultura liderado por el diputado Nilson Leitão (PSDB-MT), y sigue cuando representantes de entidades y cooperativas como la (OCB) y se reúne con el ministro Maggi en 40ª Expointer, Porto Alegre, y le plantea la excesiva cantidad de leche importada por Uruguay que desequilibra el mercado

## CONFLICTO SECTORIAL LACTEO URUGUAY-BRASIL: ¿MÁS QUE UN SIMPLE PROBLEMA BILATERAL?

Adrián Larroca Ferrari

nacional, significando una depreciación de precios; tras esta reunión Maggi toma cartas en el asunto, y declara su defensa para excluir a la leche de la lista de productos beneficiados por el libre comercio del Mercosur, para acabar con la distorsión en el mercado brasileiro a largo plazo, como medida paliativa propuso en San Pablo a su par uruguayo Tabaré Aguerre cuotificar la entrada de lácteos Uruguayos al Mercosur, a su vez esta medida fue anunciada al presidente Brasileiro Temer y al ministro de relaciones exteriores Aloysio Nunes (MAPA, 2017), por ultimo si el intento de cuotificar no da sus frutos, el cual va a ser difícil ya que el gobierno uruguayo entiende que lo que está sucediendo es parte de los costos y ganancias que tiene la integración económica, agregando que es ilegal la fijación de una cuota de forma unilateral por parte de Brasil, viendo como claramente no están dispuestos a negociar la cuotificación (El Observador, 2017), pretenden colocar trabas no arancelarias prohibiendo la compra de lácteos uruguayos no embalados en su lugar de origen destinados a programas gubernamentales y por ultimo exigir que se minimice el periodo de permanencia de producto en góndolas (El país, 2017), por ultimo viendo que la negación uruguaya por cuotificar fue rotunda los productores “gauchos” tomaron la decisión de cortar el paso internacional Barón de Mauá como protesta a la entrada de lácteos uruguayos a Brasil, según informo Diario el Observador (2017).

### 2.2 APLICANDO TEORÍA

#### 2.2.1 Objetivo Político

Para responder esta pregunta, empezamos por ver como Maggi, se inserta en la política externa brasileira, a través de una decisión retorica que intenta modificar las relaciones comerciales y políticas entre Brasil y Uruguay, (teniendo la limitación acordada por el tratado de Asunción, institucionalizada en el proceso Mercosur), dicha decisión, parece ser un objetivo del gobierno Temer dentro de la política con fines secundarios ya que no solo el ministro Maggi está envuelto en el tema si no que tiene el aval del Presidente y el ministro de relaciones exteriores Nunes, (todos ellos llegando al poder por un cambio radical coyuntural interno que se inicia con el impeachment a la ex presidenta Dila Rouseff en 2016 sumado a un cambio coyuntural externo que producen un giro a la derecha en la superestructura política latinoamericana según afirma “Esquerda Diario” (2016), buscando modificar y volcar esfuerzos para una entidad extra estatal conformada por un lobby de productores lácteos en este objetivo puntualmente analizado, pero en el fin secundario en sí, buscan satisfacer al lobby empresarial brasileiro como un todo, poniendo por delante la falsa bandera del interés nacional, ya que en la práctica no es más que un interés grupal, y esto se ve reflejado en un potencial peligro para la sociedad estatal brasileira, ya que éste gobierno, dirige su política externa con una lógica comercial dejando de lado

negociaciones conjuntas, un ejemplo de esto, se da en las negociaciones China/Mercosur, donde Brasil no está del todo dispuesto a abrir y disputar una competencia con el mercado asiático, esto limita a los mercados de Argentina, Paraguay y Uruguay no pudiendo negociar sus propio beneficios de forma unilateral, esto hace que peligre no solo la continuidad del Mercosur, sino que también la sociedad estatal brasilera ya que es de notorio conocimiento que los 4 países del Mercosur se necesitan para subsistir en este mundo globalizado.

### 2.2.2 Objetivos Económicos

La integración económica parece no agrada al gobierno de Temer, cuando ésta produce efectos negativos en su economía, veamos la siguiente situación, tanto Brasil como Uruguay bajo protección arancelaria son mercados ineficientes, en este caso el Mercosur con la fijación de la tarifa externa común del 28% sobre productos lácteos importados de extra zona, logro que el menos ineficiente, Uruguay, capture parte del mercado Brasileiro que tiene menor ventajas comparativas, (veamos entonces, el productor Uruguayo recibe 9,79\$ el litro de leche mientras que el productor Brasileiro recibe R\$ 1,0843 según Portal Lechero (2017), haciendo la conversión da que el litro de leche brasileiro serian 10,48\$ uruguayos) siendo negativo para Brasil ya que sufre un desvío de comercio, abriendo mano de la recaudación de impuestos, perdiendo el excedente del productor, a esto se refieren los productores brasileiros cuando dicen que la entrada de lácteos uruguayos distorsionan su mercado ( el bajo precio que se le paga al productor es producto a que la importación de leche Uruguay es a bajo costo comparado a la producción nacional). El gobierno brasileiro entonces al querer cuotificar está viendo la parte negativa del intercambio con el objetivo económico de proteger su lobby de productores lácteos, y olvida que la llegada de productos más baratos mejoran el excedente del consumidor, lo que garantiza una mejora en el bien estar social ( el consumidor final, compra productos lácteos más baratos), Brasil está olvidando que cada país se debe especializar en lo que es más productivo aprovechando las economías de escala, Uruguay es deficitario ante Brasil en 200millones de dólares, por lo tanto tiene que saber que el comercio es de ida y vuelta informo El País (2017), donde hay sectores naturalmente perdedores y otros ganadores. Ahora ¿cuánto es el peso real de las importaciones Brasileñas de leche Uruguay?, veamos el caso del año 2016, Uruguay produjo anual 2000millones de litros de leche (INALE, 2016), siendo un país excedentario, exportando el 60% del total producido a Brasil según La red 21 (2016), por su parte Brasil produjo 23.000millones de litros de leche (portal lechero 2017), así llego a la conclusión que Uruguay exportó 1200millones de litros de leche a Brasil, significando un peso de los lácteos uruguayos en Brasil de 5,21% aproximadamente, esto indica como el gobierno brasileiro tiene el objetivo de proteger su lobby de productores lácteos, y más

## CONFLICTO SECTORIAL LACTEO URUGUAY-BRASIL: ¿MÁS QUE UN SIMPLE PROBLEMA BILATERAL?

Adrián Larroca Ferrari

aun de “gauchos”, ya que por la proximidad fronteriza, hace muy rentable la exportación de lácteos uruguayos, teniendo bajos costos logísticos, sumado las ventaja competitiva representadas en el bajos costos de la producción (Canal Rural, 2016), así mismo informo El País (2017), que la mayor parte de la leche en polvo va para programas gubernamentales brasileros de alimentación, en donde los productores “gauchos” quieren tener mayor participación.

### 3 CONCLUSIÓN

Retomando la pregunta e hipótesis introductoria puedo decir, que se cumplió mi hipótesis, quedo demostrado en la parte 2.2 del análisis, que Brasil tiene objetivos políticos directos de favorecer un lobby empresarial lácteos, esto se debe en parte al cambio coyuntural político interno y externo al país, trayendo nuevas decisiones, objetivos y fines primarios y secundarios en la política externa, jactándose de defender el interés nacional acaban defendiendo el interés de un sector agroindustrial.

Por otra parte Brasil tiene el objetivo económico de proteger su lobby empresarial lácteo, esto se refleja en no aceptar que Uruguay tiene ventajas comparativas, y por tanto no acepta la importación indiscriminada de productos lácteos ya que el perdedor en éste juego es su protegido es decir el empresario lácteo brasilero, pero se olvida que el comercio es de ida y vuelta y que dentro de las mismas reglas de juego, Uruguay es deficitario en 200 millones de dólares en el saldo de la balanza comercial, es decir importa más de lo que exporta a Brasil, pero por si fuera poco llegue a la conclusión que el porcentaje de exportación Uruguay para Brasil genera tan solo un 5, 21%, y el destino de la misma es en su mayoría Rio Grande do Sul, por lo tanto el estado Brasileros no puede decir de ninguna manera que la exportación de leche uruguaya distorsiona su mercado, lo que si se ve afectado es solo a un estado, a unos cuantos productores “gauchos” que están asociados con el gobierno y él los quiere proteger.

Cabe agregar otras conclusiones extraídas de éste análisis, viendo la potencialidad de concretarse cualquiera de las amenazas, tanto eliminar a los lácteos de los productos beneficiados por el libre comercio, cuotificar la entrada de lácteos uruguayos a Brasil, o colocar trabas no arancelarias, y hasta el propio conflicto de protesta cortando el paso internacional entre Brasil y Uruguay, son todas trabas que afectan la continuidad del proceso de integración económica, definido como unión aduanera imperfecta, definición que en mi parecer es inútil, lo útil es saber si avanza o no hacia la unión aduanera, y estas trabas no permiten avanzar el proceso, más bien lo estancan lo enlenteces y hasta lo hacen retroceder, pues se observa que el Mercosur tiene dificultades en la categoría anterior al mercado común o sea en el libre comercio, que presentan fallas no solo en la integración negativa donde se busca eliminar barreras arancelarias y otras medidas visibles al libre comercio (Sanahuja, 2008, p. 14),

sino que también se perciben fallas detectables, como amenazas políticas y retóricas, sumado a las barreras no arancelarias.

Como crítica personal observo que las manchas negras relatadas en el caso factico, no le hacen bien a nuestra integración, estas afectan la credibilidad que se tiene del bloque extra zona, no es bueno que nos vean como un bloque débil, con fayas, pues así nadie se va a sentar y negociar en nuestra mesa, porque ésta aún tiene errores que pulir, egos y alteregos por eliminar, asimetrías por reducir, reglas que hay que marcar y remarcar. No podemos mirar objetivos ambiciosos, hasta poder concretar los básicos y bien hechos, solo así se va generar la confianza necesaria intergubernamental para que los países miembros del Mercosur depositan sobre ella su plena tranquilidad de ser y hacer, de esa manera vamos a lograr tener la meza limpia para poder negociar con los bloques comerciales o países. Este mundo del capital material y financiero eso nos necesita unidos, pero más aún nos necesitan nuestras sociedades, para ellas es que tenemos que trabajar, definiendo nuestros intereses colectivos como bloque, donde los miembros sean beneficiados más allá de las asimetrías naturales, por tanto, el Mercosur el mañana es el que empezamos a construir hoy, por eso hay que trabajar ahora, con pasos seguros, cortos, pero para adelante.

## BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração Regional: uma introdução**. Coleção Temas Essenciais em R.I. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

BALASSA, B. **Teorias da integração econômica**. 2. ed. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1972.

BAUMANN, R. **Integración Regional**. 1. ed. San Pablo: LTC, 2013.

CALDUCH, R. **Dinámica de la Sociedad Internacional**. Madrid: Ed. CEURA, 1993.

CANAL RURAL. **Proibir a importação de leite em pó não resolve o problema. Talvez no RS e SC sim**. São Paulo, 10 oct. 2016. Disponible en: <<http://blogs.canalrural.com.br/danieldias/2016/10/07/646/>>. Accedido el: 5 oct. 2017.

EL PAÍS. **Alarmado, gobierno defiende las ventas de lácteos a Brasil**. Montevideo, 21 ago. 2017. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/alarmado-gobierno-defiende-ventas-lacteos-brasil.html>>. Accedido el: 5 oct. 2017.

EL OBSERVADOR. **Las claves del conflicto lácteo entre Brasil y Uruguay**. Montevideo, 1 set. 2017. Disponible en: <<http://www.elobservador.com.uy/las-claves-del-conflicto-lacteo-brasil-y-uruguay-n1113008>>. Accedido el: 23 set. 2017.

**CONFLICTO SECTORIAL LACTEO URUGUAY-BRASIL:  
¿MÁS QUE UN SIMPLE PROBLEMA BILATERAL?**

Adrián Larroca Ferrari

ESQUERDA DIÁRIO. **Giro à direita na superestrutura da América Latina: capitulação aos pós-neoliberais.** São Paulo, 8 abr. 2016. Disponible en: <<http://www.esquerdadiario.com.br/Giro-a-direita-na-superestrutura-da-America-Latina-capitulacao-aos-pos-neoliberais>>. Accedido el: 5 oct. 2017.

MAPA. **Na Expointer, Maggi defende ação para fortalecer cadeia produtiva do leite.** Brasília, 26 ago. 2017. Disponible en: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/na-expointer-maggi-defende-acao-para-fortalecer-cadeia-produtiva-do-leite>>. Accedido el: 5 oct. 2017.

MERCOSUR. **Tratado de Asuncion.** [S.I.]: Virtual Books, 1991. Disponible en: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf)>. Accedido el: 5 oct. 2017.

PORTAR LECHERO – BRASIL. **Precio de la leche cayó por cuarto mes consecutivo; producción sigue en alza.** Montevideo, 3 oct. 2017. Disponible en: <<https://www.portalechero.com/innovaportal/v/11984/1/innova.front/brasil:-precio-de-la-leche-cayo-por-cuarto-mes-consecutivo-produccion-sigue-en-alza.html>>. Accedido el: 5 oct. 2017.

\_\_\_\_\_. **Informe Comercio Exterior.** Montevideo. Año 6, n. 22, Setiembre de 2017. Disponible en: <<http://www.portalechero.com/innovaportal/file/11959/1/informe-22-portal-lechero--set-2017.pdf>>. Accedido el: 5 oct. 2017.

SANAHUJA, J. A. In: **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, 2008. Disponible en: <[http://www.academia.edu/543155/Del\\_regionalismo\\_abierto\\_al\\_regionalismo\\_post-liberal.\\_Crisis\\_y\\_cambio\\_en\\_la\\_integraci%C3%B3n\\_regional\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe](http://www.academia.edu/543155/Del_regionalismo_abierto_al_regionalismo_post-liberal._Crisis_y_cambio_en_la_integraci%C3%B3n_regional_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe)>. Accedido el: 23 set. 2017.

SILVA, K. de S. **Organizações internacionais de integração regional.** Florianópolis: UFSC, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.