



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
(ILAESP)**

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E  
INTEGRAÇÃO**

**LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS A LAS EXPORTACIONES DE  
LÁCTEOS URUGUAYOS EN EL MERCOSUR**

**ADRIÁN LARROCA FERRARI**

Foz do Iguaçu  
2018



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
(ILAESP)**

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E  
INTEGRAÇÃO**

**LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS A LAS EXPORTACIONES DE  
LÁCTEOS URUGUAYOS EN EL MERCOSUR**

**ADRIÁN LARROCA FERRARI**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, como requisito parcial a la obtención del título de Licenciatura en Relaciones Internacionales e Integración latinoamericana.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Romero Wimer

Foz do Iguaçu

2018

ADRIÁN LARROCA FERRARI

**LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS A LAS EXPORTACIONES DE  
LÁCTEOS URUGUAYOS EN EL MERCOSUR**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, como requisito parcial a la obtención del título de Licenciatura en Relaciones Internacionales e Integración latinoamericana.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Fernando Romero Wimer

UNILA

---

Prof. Dra. Paula Daniela Fernandez

UNILA

---

Prof. Dr. Valdemar Joao Wesz Junior

UNILA

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_ .

## **AGRADECIMIENTOS**

En este segmento, me tomo uno segundo para poder agradecer a aquellas personas que hicieron posible la realización de este trabajo de conclusión de curso, que me permite llegar al tan anhelado título de Licenciado en Relaciones Internacionales e Integración, realizado en la Universidad Federal de la Integración Latinoamérica (UNILA).

Siendo así, es preciso nombrar al Dr. Fernando Romero, quien fue el responsable por orientar y guiar cada una de las partes del trabajo, de una forma académica, respetuosa, aplicada, comprensiva y por sobre toda las cosas profesional.

A su vez, quiero mencionar a la UNILA por financiar las entrevistas y el trabajo de campo realizado en Uruguay es decir, agradecer a la Universidad por haberme otorgado la confianza y responsabilidad de ejecutar todo lo plasmado en el serio, profundo y estructurado proyecto de investigación.

Por último, pero no menos importante, agradezco a mi familia por haber estado presente, brindando un afectuoso apoyo en estos cuatro años de formación académica.

LARROCA, Adrián. **Las Restricciones no Arancelarias a las exportaciones de lácteos uruguayos en el MERCOSUR**. 2018. p. 153. Trabajo de Conclusión de Curso de graduación en Relaciones Internacionales e Integración Latinoamericana- Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Foz de Iguazú, 2018.

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objeto de estudio las Barreras No Arancelarias (BNA) dentro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), durante el período 1991-2017, considerando las implicancias para la transnacionalización y exportaciones del sector lácteo uruguayo intrabloque. Por lo tanto, nos preguntamos, en primer lugar, cómo afectan las BNA a las exportaciones regionales de lácteos uruguayos; en segundo orden, en qué medida las BNA están de alguna manera alterando las exportaciones de lácteos uruguayos; y por último, cuál es la relación entre las BNA del sector lácteo y el proceso de integración económica del MERCOSUR. Es decir, se trata de un abordaje que vincula la dimensión sectorial, institucional e internacional, con una especial atención y énfasis en los avatares causados por la transnacionalización del sector. Para ello, pretendemos sustentar la investigación bajo el paradigma estructuralista de las Relaciones Internacionales, aplicado de forma heterodoxa, y con un amplio predominio de la corriente estructuralista latinoamericana y autores partícipes de la teoría marxista de la dependencia. Con estos elementos podremos caracterizar a las clases dominantes y con ella la utilización de las BNA como instrumento político y económico (dentro del sector lácteo y del MERCOSUR) para modificar de alguna manera el comercio exterior y por ende la producción de lácteos uruguayos. Localizando al sector, dentro de la lógica del capital imperialismo y su crecimiento en Uruguay a través de la transnacionalización, y como ello trae consigo consecuencias e implicancias para las industrias, productores y trabajadores directos e indirectos. A su vez este trabajo utilizará la metodología de investigación mixta, vinculando datos cuantitativos (estadísticas, gráficas, entre otras) y cualitativos (análisis de diversas bibliografías, prensa escrita y entrevistas abiertas a las principales empresas exportadoras lácteas que operan en Uruguay) con el fin de responder al tema planteado.

**Palabras claves:** Barreras no Arancelarias, Transnacionales, Clases Dominante, MERCOSUR, Sector Lácteo, Exportación, Integración Productiva.

LARROCA, Adrián. **Restrições Não-Tarifárias às Exportações de Laticínios do Uruguai no MERCOSUL**. 2018. p. 153. Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais e Integração Latino-americana – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

## RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo as Barreiras não Tarifárias (BNT) dentro do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) durante o período 1991-2017, considerando as implicações para a transnacionalização e exportações do setor de laticínios uruguaio intrabloque. Portanto nos perguntamos, em primeiro lugar, como as BNT afetam as exportações regionais de lácteos uruguaio; em segundo ordem, em que medida as BNT estão de alguma forma alterando as exportações de produtos lácteos uruguaio e finalmente, qual a relação entre as BNT do setor leiteiro e o processo de integração econômica do MERCOSUL. É dizer, se trata de uma abordagem que liga dimensão setorial, institucional e internacional, com especial atenção e ênfase sobre os altos e baixos causados pela transnacionalização do setor. Para este fim, temos a intenção de apoiar a pesquisa sob o paradigma estruturalista das Relações Internacionais aplicado de forma heterodoxa, e com uma grande predominância da corrente estruturalista latino-americana e autores membros da teoria marxista da dependência. Com estes elementos podemos caracterizar as classes dominantes e com ela o uso das BNT como instrumento político e econômico (dentro do setor de laticínios e do MERCOSUL) para alterar de alguma forma o comércio exterior e, portanto a produção de leite uruguaio. Localizando o setor dentro da lógica do capital imperialista e seu crescimento no Uruguai através da transnacionalização, e como isso traz consequências e implicações para as indústrias, produtores e trabalhadores diretos e indiretos. Por sua vez, este trabalho utiliza a metodologia da pesquisa mista, associando dados quantitativos (estatísticas, gráficos, entre outros) e qualitativos (análise de diversas bibliografias, imprensa escrita e entrevistas abertas com as principais empresas exportadoras dos laticínios uruguaio), a fim de responder o tema analisado no trabalho.

**Palavras-chave:** Barreiras Não-Tarifárias, Transnacionais, Classes Dominante, MERCOSUL, Setor Leiteiro, Exportação, Integração Produtiva.

## LISTA DE CUADROS

<b>Cuadro 1-</b> Principales empresas de capitales transnacionales que operan u operaron en Uruguay. Año: 1991- 2013.....	79
<b>Cuadro 2-</b> Exportaciones de lácteos uruguayos al MERCOSUR. Año: 2014-2017.....	99
<b>Cuadro 3-</b> Principales empresas de capitales transnacionales que arriban al mercado uruguayo. Año: 2014- 2017.....	127

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1-</b> Uruguay: Cuenca Lechera.....	18
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1-</b> Valor de las exportaciones de lácteos uruguayos en miles de dólares corrientes. Año: 1980- 2001.....	64
<b>Gráfico 2-</b> Exportaciones uruguayas de lácteos en dólares corrientes Año: 2002- 2013. .....	73
<b>Gráfico 3-</b> Exportaciones uruguayas de <i>commodity</i> leche en polvo entera y descremada. Año: 1997-2013.....	73
<b>Gráfico 4-</b> Exportaciones uruguayas de <i>commodity</i> manteca. Año: 1997-2013.....	74
<b>Gráfico 5-</b> Exportaciones uruguayas de <i>commodity</i> quesos. Año: 1997-2013.....	74
<b>Gráfico 6-</b> Exportaciones uruguayas de <i>commodity</i> leche larga vida (UHT). Año: 1997-2013.....	75
<b>Gráfico 7-</b> Exportaciones uruguayas al mercado brasileño, <i>commodity</i> leche en polvo. Año: 1998- 2005.....	92
<b>Gráfico 8-</b> Exportaciones uruguayas de lácteos en dólares corrientes. Año: 2014-2017.....	98
<b>Gráfico 9-</b> Exportaciones uruguayas <i>commodity</i> leche en polvo entera. Año: 2014-2017.....	101
<b>Gráfico 10-</b> Exportaciones Uruguayas <i>commodity</i> leche en polvo descremada. Año: 2014- 2017.....	101
<b>Gráfico 11-</b> Exportaciones uruguayas <i>commodity</i> quesos. Año: 2014-2017.....	102
<b>Gráfico 12-</b> Exportaciones uruguayas <i>commodity</i> manteca. Año: 2014-2017.....	102
<b>Gráfico 13-</b> Participación de las empresas exportadoras lácteas uruguayas en %. Año: 2014.....	111
<b>Gráfico 14-</b> Participación de las empresas exportadoras lácteas uruguayas en %. Año: 2015.....	112
<b>Gráfico 15-</b> Participación de las empresas exportadoras lácteas uruguayas en %. Año: 2016.....	112
<b>Gráfico 16-</b> Participación de las empresas exportadoras lácteas uruguayas en %. Año: 2017.....	113

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMBEV	Compañía de Bebidas de las Américas
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ART.	Artículo
BM	Banco Mundial
BNA	Barreras No Arancelarias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADIVI	Comisión Nacional de Administración de Divisas
CALCAR	Cooperativa Láctea de Carmelo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCM	Comisión de Comercio del Mercosur
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPEA	Centro de Estudios Avanzados en Económica Aplicada
CILU	Cámara de la Industria Láctea del Uruguay
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
CLALDY	Compañía Láctea Agropecuaria Lecheros de Young
CMC	Consejo del Mercado Común
CNUCED	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
COLEME	Cooperativa de lechería de Melo
CONAPROLE	Cooperativa Nacional de Productores de Leche
CUT	Central Única de los Trabajadores
DIEA	Dirección Estadística Agropecuaria
DIPOA	Departamento de Inspección de Productos de Origen Animal

DJAI	Declaración Jurada Anticipada de Importaciones
DPU	Dairy Partner Uruguay
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos de América
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FTIL	Federación de Trabajadores de la Industria Láctea
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GMC	Grupo Mercado Común
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point (Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control)
IED	Inversión Extranjera Directa
IMPO	Centro de Información Oficial
INALE	Instituto Nacional de la Leche
INDULACSA	Industria Láctea Salteña S.A
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
JBS	José Batista Sobrinho
LPE	Leche en Polvo Entera
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MNA	Medidas No Arancelarias
MTSS	Ministerio Trabajo y Seguridad Social
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NZFS	New Zealand Farming Systems

OCB	Organización de las Cooperativas Brasileñas
OCLA	Observatorio de la Cadena Láctea Argentina
ONG´S	Organizaciones No Gubernamentales
OMC	Organizacional Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDVSA	Petróleos de Venezuela
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Producto Interno Bruto
PICE	Programa de Integración y Cooperación económica
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PSDB-MT	Partido da Social Democracia Brasileira de Mato Grosso
RS	Rio Grande do Sul
PT	Partido dos Trabalhadores
S. A	Sociedad Anónima
SAMAN	Sociedad Anónima Molinos Arroceros Nacionales
SANCOR	Santa Fé Córdoba Cooperativas Unidas Limitada
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SIMI	Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UHT	Ultra High Temperature (Temperatura Ultra Alta)

## SUMARIO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>16</b>
<b>1. CAPÍTULO 1: APROXIMACIONES TEÓRICO METODOLÓGICAS QUE FUNDAMENTAN LA COMPLEJA DINÁMICA DEL MERCOSUR Y SUS BARRERAS NO ARANCELARIAS .....</b>	<b>24</b>
1.1. APROXIMACIÓN TEÓRICO CONCEPTUAL A LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS .....	24
1.2. EL MERCOSUR COMO PROCESO DE INTEGRACIÓN DE CARÁCTER DINÁMICO: EL PAPEL DE LAS TRANSNACIONALES Y DEL CAPITAL NACIONAL EN LA ECONOMÍA .....	32
1.3. CONSIDERACIONES DE AUTONOMÍA O DEPENDENCIA EN TORNO A LA POLÍTICA EXTERIOR .....	47
1.3.1. El Estado.....	49
1.3.2. La integración regional.....	50
1.3.3. La política externa.....	51
1.3.4. La autonomía.....	52
1.3.5. La dependencia.....	57
1.4. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO .....	61
<b>2. CAPÍTULO 2: EL MERCOSUR Y EL SECTOR LÁCTEO. IMPLICANCIAS PARA EL COMERCIO EXTERIOR Y LA PRODUCCIÓN URUGUAYA .....</b>	<b>63</b>
2.1. PRINCIPALES CONFLICTOS VINCULADOS CON LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL SECTOR LÁCTEO URUGUAYO EN EL MERCOSUR (1991- 2013) .....	63
2.2. LAS PRINCIPALES BNA A LAS EXPORTACIONES URUGUAYAS INTRABLOQUE (1991- 2013).....	83

2.3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO .....	96
<b>3. CAPÍTULO 3: IMPLICANCIAS DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS Y LA TRANSNACIONALIZACIÓN SOBRE EL COMERCIO LÁCTEO URUGUAYO EN EL MERCOSUR (2014- 2017).....</b>	<b>97</b>
3.1. EL COMERCIO EXTERIOR DEL SECTOR LÁCTEO URUGUAYO 2014- 2017: RETORNO DEL REGIONALISMO NEOLIBERAL AL MERCOSUR.....	97
3.2. USO, APLICACIÓN E IMPLICANCIAS DE LAS BNA HACIA LAS EXPORTACIONES DEL SECTOR LÁCTEO URUGUAYO (2014- 2017) .....	110
3.3. LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL SECTOR LÁCTEO Y SU INCIDENCIA O IMPLICANCIA CON EL USO Y APLICACIÓN DE BARRERAS NO ARANCELARIAS (2014- 2017) .....	123
3.4. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO .....	134
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>135</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>143</b>

*“Las penas y las vaquitas  
se van por la misma senda.  
Las penas son de nosotros,  
las vaquitas son ajenas”.*

*Atahualpa Yupanqui, fragmento de la canción*

*“El Arriero Va” (año 1944).*

## INTRODUCCIÓN

### Justificación

La firma del tratado de Asunción en el año 1991, por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay -presididos respectivamente por Carlos Saúl Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez y Luis Alberto Lacalle- selló el inicio del proceso de integración denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Este tratado, entre otros aspectos, acuerda en su capítulo I (Propósitos, Principios, e Instrumentos, Art. 1) “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente” (Mercado Común del Sur- MERCOSUR, 1991).

Por lo ante dicho, se puede apreciar que la idea inicial de los gobiernos era forjar una coalición integracionista con miras a dar el punta pie inicial a una gran proyección económica internacional de cuño neoliberal<sup>1</sup>, basada en la desregulación y apertura económica (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 1998, p. 7).

Este nuevo contexto absorbe los acuerdos comerciales preferenciales consolidados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>2</sup> por un esquema de preferencias más amplio.

Recordemos que en la década del 80', los acuerdos comerciales preferenciales fueron muy utilizados para canalizar exportaciones uruguayas y paraguayas y, a su vez, fue el catalizador de un acercamiento bilateral y comercial entre Argentina y Brasil (CEPAL, 1998, p.7) siendo los inicios de un gran entendimiento, que a la postre terminará siendo el MERCOSUR (RAPOPORT et al., 2011).

---

<sup>1</sup> Este trabajo entiende como neoliberalismo una teoría económica y política, a la vez que un patrón dominante de acumulación del capital. El neoliberalismo se fundamenta en que la mejor forma de obtener el bienestar humano, es ampliando las libertades y capacidades emprendedoras individuales. Esto es posible si hay una estructura institucional creada y preservada por el Estado (preservando la integridad del dinero, usando las fuerzas militares, defensa, legales, creando nuevos mercados y asegurando el funcionamiento de los ya existentes, por las fuerzas si es necesario) que establezca sólidos derechos a la propiedad privada, libre mercado y libre comercio (HARVEY, 2005, p. 12).

<sup>2</sup> La Asociación Latinoamericana de Integración fue creada en el 1980 como área de preferencia tarifaria regional, a su vez que dio espacio para que los Estados miembros (las diez mayores economías sudamericanas, más Cuba, México y Panamá) celebraran acuerdos bilaterales de complementación económica (FARIA, 1993).

Los acuerdos comerciales preferenciales promovidos por la ALADI contribuyeron a la creación del bloque MERCOSUR, permitiendo una mayor desregulación y apertura económica. Es decir se pacta “la eliminación de las restricciones al comercio entre los países socios resultando en ganancias económicas” (BERLINSKI, 2001, p. 1).

Ahora bien, vemos que en la práctica, todo lo antes expuesto no es lo que sucede en el bloque, por lo tanto este trabajo “se ha concentrado en las fronteras menos visibles que afectan la libre circulación de bienes dentro del MERCOSUR” (BERLINSKI, 2001, p. 1).

Es este sentido nos estamos refiriendo a las Barreras No Arancelarias (BNA), que sin entrar, por el momento, en profundidad teórica ni analítica las vamos a definir como: toda medida (distinta del arancel), que interrumpe la libre circulación de mercaderías entre países, resaltando que en la práctica éstas pueden resultar poco transparentes y generar incertidumbre, siendo difícil interpretarlas y cumplirlas, pudiéndose ver como son objeto de conflicto, controversia y contradicciones (SARAQUIS, 2002, p. 2).

A modo general, podemos citar entre las BNA “las relacionadas con las aduanas; otras son técnicas, relacionadas con las regulaciones, y finalmente las fronteras fiscales, relacionadas con las compras estatales y especialmente la no neutralidad de la tributación al consumo” (BERLINSKI, 2001, p. 1).

Apenas el caso sectorial lácteo, que restringe las exportaciones uruguayas en dicho sector, será analizado en este trabajo, como estudio específico. Analizando no sólo los aspectos técnicos de las BNA, sino también los pormenores políticos y económicos, haciendo un especial hincapié en las implicancias para la transnacionalización del sector, ya que vemos en las BNA un potencial instrumento restrictivo dentro del dinámico y complejo proceso de integración del MERCOSUR.

Esta temática escogida para la investigación justifica su relevancia en que el sector lácteo -dependiendo el año- se ubica entre el tercer y el cuarto producto más importante de las exportaciones uruguayas (URUGUAY SIGLO XXI, 2017).

Dicho producto se obtiene de un área relativamente pequeña, denominada cuenca lechera uruguaya, ubicada en los departamentos de Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia, San José, Florida, Flores, Durazno, Montevideo y Canelones (Estadísticas Agropecuarias -MGAP- DIEA-, 2009). Emplea unas veinte mil personas, entre el sector

primario y el industrial, que equivalen al 1 % de la tasa de empleo ocupado del Uruguay (Caculo en base al Instituto Nacional de la Leche -INALE-, 2014 y el Instituto Nacional de Estadísticas -INE-, 2016).

Figura 1: Uruguay: Cuenca Lechera



Fuente: Tercera Galaxa Blog Spot, 2010

En cuanto país, Uruguay tiene un mercado consumidor pequeño, fundamentado en una baja población de tan solo tres millones y medio de habitantes aproximadamente. Esto no significa que el consumo anual per cápita sea bajo, por el contrario, este representa unos doscientos treinta litros por persona, significando más del doble del promedio mundial (Instituto Nacional de la Leche -INALE-, 2014).

Por lo ante dicho, se puede apreciar que Uruguay es un país excedentario en dicho bien, y por consiguiente, extremadamente dependiente a las colocaciones externas. Hecho

que lleva al país a ser el séptimo mayor exportador mundial de éste producto, con una producción promedio anual de 2000 millones de litros (INALE, 2014).

Ahora bien, la solución mediata que encontró el país, desde la década de 1990 y que hasta la actualidad pervive, fue la colocación de lácteos en el MERCOSUR (sobre todo en estos últimos diez años con destino brasileño, venezolano y, en menor medida, argentino) siendo éste, un mercado estratégico para los lácteos.

Si bien el bloque representa un mercado relevante, es sumamente problemático y sensible. A modo de ejemplo vemos como en 2016, Uruguay exporta el 60% de su producción láctea a Brasil, y para el año 2017 esta cifra se reduce al 39% (URUGUAY SIGLO XXI, 2017 p. 3); esta brusca disminución se debió, entre otras cuestiones, al uso de BNA como instrumento al servicio de los mayores grupos lácteos de Brasil.

Por otra parte, estudiar este fenómeno de BNA a las exportaciones del sector lácteo es clave para las Relaciones Internacionales, ya que éstas tienen la fuerza suficiente de distorsionar y hacer retroceder los avances de un proceso de integración productiva.

A su vez, las BNA, generan una distorsión no solo a la economía nacional del exportador, si no que afectan directamente a los actores y agentes envueltos en el sector que está siendo perjudicado. Así, este trabajo, genera una gran importancia pues evidenciara empíricamente lo dicho, enfocado en detectar como alteran las BNA a las exportaciones del sector lácteo uruguayo intrabloque y como repercuten por un lado en el proceso de integración productiva forjado a través del MERCOSUR y por el otro en la transnacionalización del sector en Uruguay y el bloque.

Así, la relevancia académica de la investigación está en referencia a evidenciar, a través del sector lácteo uruguayo, las distorsiones en el proceso de integración MERCOSUR a lo largo de estos 26 años analizados, particularmente en lo que respecta al uso de BNA y las implicancias para la transnacionalización del sector. Generando así, un indicio teórico, histórico y empírico, capaz de brindar herramientas útiles para subsanar de forma sectorial las alteraciones de las exportaciones lácteas uruguayas.

No obstante, dicha herramienta también es un modelo guía para pensar y utilizar en caso de querer subsanar otros sectores, así como, siendo más ambiciosos, eliminar y

erradicar las BNA dentro del proceso de integración MERCOSUR con miras a la integración productiva.

## **Objetivos**

El objetivo general de este trabajo está centrado en analizar cómo afectan y repercuten las BNA a las exportaciones regionales de lácteos uruguayos, así como su implicancia sobre la transnacionalización del sector. Esto será referido a este sector específico en forma minuciosa, concreta, concisa y coherente, examinando sus repercusiones económicas y políticas en el proceso de integración del MERCOSUR.

Los objetivos específicos serán, en primera instancia, identificar cuáles son las BNA que alteran las exportaciones regionales de lácteos uruguayos.

En segundo lugar, nos proponemos analizar en qué medida las BNA están de alguna manera alterando las exportaciones de lácteos uruguayos, representando reales barreras comerciales.

En tercer orden, el estudio pasa a caracterizar la relación entre las barreras no arancelarias del sector lácteo y el proceso de integración económica del MERCOSUR, es decir, un abordaje que vincula la dimensión sectorial, institucional e internacional, con una especial atención y énfasis en los avatares causados por transnacionalización del sector.

## **Marco teórico**

El marco teórico que sustenta la investigación será el paradigma estructuralista<sup>3</sup> de las Relaciones Internacionales, aplicado de forma heterodoxa, y con un amplio predominio de la corriente estructuralista latinoamericana, autores marxistas<sup>4</sup> y partícipes de la teoría marxista de la dependencia. Para ellos nos basaremos en autores como Juan Carlos Puig, Elio Jaguaribe, Briceño Ruiz, José Antonio Sanahuja, Rui Mauro Marini, Virginia Fontes, Theotônio dos Santos, entre otros.

---

<sup>3</sup> Éste se centra en la idea de que las relaciones internacionales son determinadas por estructuras económicas capitalistas, siendo la política internacional determinada por factores económicos. Los principales actores son los Estados (intereses de clases dominantes), las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) y las empresas transnacionales. El capitalismo es un orden económico y social injusto que genera conflicto (ITURRE, 2008).

<sup>4</sup> Dentro de éste grupo podrán encontrar, autores marxistas heterodoxos, críticos o pertenecientes a la teoría crítica como Robert Cox, y marxistas-leninistas, como el propio Lenin.

Esta perspectiva teórica, de todos modos, se asume sin desconocer ni desmerecer los otros grandes paradigmas que abarcan a dicha disciplina. Así, el paradigma realista, el globalista y el pluralista nos brindan herramientas analíticas que también serán utilizadas en el trabajo, para justificar algunas visiones y discursos imperialistas.

Por último, colocar que junto al mencionado acervo, nos nutriremos ineludiblemente de otras apreciaciones conceptuales, a fin de esclarecer los conceptos técnicos de las Barreras no Arancelarias, definido por autores como Silvia Menicucci, Aldo Centurión y Julio Berlinski, entre otros.

### **Estrategias metodológicas**

Este trabajo utilizará la metodología de investigación mixta, entendiendo esta como un proceso que recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos para poder responder problemas/preguntas (SAMPIERI, 2006). Veamos entonces que los elementos cuantitativos son las fuentes estadísticas, aportadas por prestigiosas organizaciones uruguayas como, el Instituto Nacional de Estadística- INE, Estadísticas Agropecuarias- DIEA MGAP, Instituto Nacional de la Leche- INALE, Uruguay Siglo XXI, y Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) la Historia (CAETANO, 2016).

Las técnicas cualitativas están vinculadas al análisis crítico de documentación procedente de diferentes archivos públicos y particulares, como por ejemplo, prensa escrita de diversos ídolos como diario El País, El Observador, Telesur, Canal Rural, Portal Lechero entre otras, libros, artículos, publicaciones, folletos que en su mayoría siguen las teorías descritas en el marco teórico y entrevistas realizadas por el autor.

De esta última, es decir de las entrevistas realizadas queremos recalcar que éstas serán abiertas y aplicadas sobre los jefes y/o gerentes de exportaciones de las empresas exportadoras de lácteos como CONAPROLE, CLALDY, CALCAR (de capitales nacionales uruguayos) y Estancia del Lago (empresa de capitales argentinos), a las cuales se les presentara el tema del trabajo y puntualmente se usaran algunas preguntas claves para inducir al entrevistado a que nos narre ciertos temas que abarcan la información necesaria para dilucidar cuales fueron las BNA entre el año 2014 a 2017 que harán parte

del estudio de caso realizado en el capítulo tres. Por fin decir que las entrevistas serán grabadas, digitalizadas, analizadas y expuestas.

### **Estructura del trabajo**

Para cumplir con los objetivos recién descritos, dividimos el trabajo en tres capítulos y la posterior conclusión final del mismo.

El primer capítulo se dividirá en tres puntos, el primero será una aproximación teórica conceptual sobre las BNA (destacando su origen, definición y aplicación). A seguir, se explica el desarrollo del MERCOSUR como proceso de integración de carácter dinámico (enfaticando el papel de los capitales transnacionales y nacionales). Por fin, se problematiza la consideración en torno a la autonomía o la dependencia de la política exterior del bloque MERCOSUR, bajo la teorías marxista de la dependencia, los debates sobre imperialismo y autonomía.

El segundo capítulo constituye una revisión del sector lácteo uruguayo en el MERCOSUR, dentro del período 1991-2013, haciendo especial hincapié en las implicancias y limitaciones del sector para la producción y el comercio exterior intrabloque. En primer lugar, se analiza la evolución del sector lácteo uruguayo dentro del MERCOSUR enfatizando en los principales hechos y conflictos generados por la transnacionalización del sector, por último, se colocarán las principales BNA en relación a las exportaciones uruguayas dentro del bloque.

El tercer capítulo es un estudio de caso. Es decir, se desarrolla el estudio empírico sobre las BNA relacionadas a las exportaciones de lácteos uruguayos, tomando como referencia la última caída de las exportaciones lácteas uruguayas, y la retomada del regionalismo neoliberal; es decir, el período que va desde 2014 a 2017.

De este modo, analizamos -auxiliándonos de entrevistas a las principales empresas exportadoras lácteas que operan en Uruguay, así como de documentos institucionales, oficiales y periodísticos- por un lado en qué medida las BNA alteran las exportaciones de productos lácteos dentro del MERCOSUR, y por el otro, si estas tienen alguna implicancia o incidencia con la transnacionalización del sector.

Por último, expondremos las conclusiones finales de toda esta investigación, detallando los principales hallazgos en torno a las BNA aplicadas al sector lácteo

uruguayo y las implicancias causadas por la transnacionalización del sector. Así mismo, veremos la vinculación del sector con la dinámica política y económica del MERCOSUR. Por fin, destacar las realidades, vicisitudes y proyecciones de cara al futuro, en torno a la evaluación de las exportaciones de lácteos uruguayos intrabloque y su vínculo con el desarrollo del proceso la integración productiva del bloque.

## **CAPÍTULO 1**

### **APROXIMACIONES TEÓRICO METODOLÓGICAS QUE FUNDAMENTAN LA COMPLEJA DINÁMICA DEL MERCOSUR Y SUS BARRERAS NO ARANCELARIAS**

Las barreras no arancelarias son el objeto de estudio al cual nos estamos enfocando. Queremos entender cómo este fenómeno se desplaza a través del MERCOSUR, y para ello, es necesario comprender la compleja dinámica institucional del bloque. Particularmente, nos interesa observar y analizar la restricción a las exportaciones lácteas uruguayas dentro de dicho proceso de integración regional.

Por tal motivo, debemos definir algunos conceptos teóricos que nos centren en la discusión con rigor académico. Por lo tanto, proponemos un primer capítulo de discusión teórica que enmarca y clarifica el rumbo de la investigación.

Para ello, nuestro objetivo principal en este primer capítulo se basará en tres pilares.

La aproximación teórica conceptual de las barreras no arancelarias. Aquí se podrá apreciar su origen, definición y aplicación. Dispuestas de tal modo que clarifiquen, también, las dinámicas del uso de las BNA, el peso que tienen en el comercio y los diferentes tipos de clasificaciones que existen.

La comprensión del MERCOSUR como proceso de integración de carácter dinámico, dando relevancia y ejemplos funcionales, del papel que desempeñan las empresas de capitales transnacionales, así como el peso de los capitales nacionales, en las economías.

Este punto problematiza la consideración en torno a la autonomía o la dependencia de una política exterior del bloque MERCOSUR. Fundamentalmente, nos enfocamos en los argumentos explicativos de la teoría sobre el imperialismo y la teoría marxista de la dependencia.

#### **1.1. Aproximación Teórico Conceptual a las Barreras no Arancelarias**

El objeto a ser analizado en este texto son las barreras no arancelarias. Concretamente pretendemos responder: ¿cuál es su origen, definición y aplicación?

En el año 1985, las BNA (Barreras no Arancelarias) comienzan a tomar fuerza en las agendas de comercio internacional, tal es el caso que, un estudio realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED)<sup>5</sup> resalta que estas barreras se habían vuelto más importantes en términos relativos y en importancia absoluta que las tarifarias, debido a la amplitud de restricción al comercio que estas pueden causar (MENICUCCI, 2005).

Por este motivo, es que el MERCOSUR ve a las BNA, como un elemento que debe ser discutido y eliminado, pues impiden el acceso a los mercados. Las BNA se vuelven relevantes cuando, por un lado, los aranceles a la importación disminuyen pero por el otro, se observa la persistencia de dificultades para el acceso a los mercados (que se trasladan a BNA), y más aún en momento de crisis económica (CENTURIÓN, 2002, p. 2-3).

A su vez es una época de internacionalización del sistema alimentario<sup>6</sup>, donde las potencias del marco mundial, a través de la Ronda Uruguay en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1986-1994)<sup>7</sup> contribuyen a la creación institucional y jurídica de la Organización Mundial del Comercio (OMC 1995)<sup>8</sup>. Ésta fue instaurando paulatinamente el abandono al proteccionismo agropecuario nacional, promoviendo la liberación comercial (ROMERO, 2015, p. 58). No obstante,

---

<sup>5</sup> El 30 de diciembre de 1964, por medio de la resolución de Asamblea General de las Naciones Unidas se engendra la CNUCED, como órgano subsidiario a la Asamblea General. Nace con la idea otorgar más derechos económicos a los países en desarrollo. De esa manera, se podrán corregir las desigualdades económicas, mejorando la redistribución de la misma a nivel mundial. Esta redistribución lograra que estas economías se integren a la comunidad internacional a través del comercio, siendo este el camino para su desarrollo (MENICUCCI, 2005).

Según Rubens Ricupero (apud Ellwood, 2001) es un organismo (subsidiario de la Organización de las Naciones Unidas) parte del sistema multilateral del comercio, por lo tanto presenta una filosofía similar a la OMC, donde se evidencian que las normas del comercio mundial son excesivamente desequilibradas y predispuestas en contra de los países en vías de desarrollo.

<sup>6</sup> “Es decir, la consolidación de una tendencia a la fusión del capital agrario, comercial, bancario e industrial a escala internacional” (ROMERO, 2015, p. 58).

<sup>7</sup> Por su sigla en inglés, *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). “Las discusiones específicas por las rebajas de aranceles que se sucedieron en la Ronda Uruguay, que tuvieron lugar bajo ese nombre entre 1986 y 1994 continuaría en la Ronda Doha. En 1994 el GATT será reemplazado por la (OMC)” (KAN; PASCUAL, 2013, P 168). “El GATT, a partir del desarrollo de rondas de negociaciones, impulso la reducción de barreras arancelarias entre los Estados miembros. Bajo este marco, y con el dólar como moneda rectora, cobró impulso un sistema de internacionalización del flujo de bienes y de la libertad de capitales” (ROMERO, 2015, p. 57).

<sup>8</sup> Según Samuel Pinheiro Guimarães (2013, p. 13- 34), la OMC, se inicia para mantener el poder político, militar y económico de EUA. Estableciendo reglas de liberalización comercial de bienes/ servicios, inversiones y propiedad intelectual para obstaculizar la posibilidad de políticas nacionales de desarrollo. Las reglas de la OMC forzarían a la desreglamentación económica y la privatización, restringiendo el desarrollo tecnológico de los Estados periféricos y estableciendo reglas de punición contra los Estados que infrinjan tales normas

continuaron, en distintas latitudes, con plena vigencia las BNA a las exportaciones agroalimentarias.

Por lo tanto, no cabe duda que las BNA en la mayoría de los casos, tienen carácter proteccionista, y responden a la pérdida de competitividad internacional, ocasionada por la buena performance de algún país en sectores específicos con mejoras sustanciales en diversos factores de productividad ya sea sectorial o general (MENICUCCI, 2005).

Cabe ahora aclarar, que las diversas bibliografías y textos investigados (Berlinski, 2001; Saraquis, 2002; Centurión, 2002; Menicucci, 2005; OMC, 2011; CEPAL, 1990<sup>9</sup>), llegan a la conclusión que las BNA presentan una dificultad de definición, por lo que nos parece oportuno tomar las definiciones dadas por Menicucci (2005) sobre BNA.

Es pertinente aclarar de inicio que las BNA, son con frecuencia y en su cotidianeidad o utilidad, erróneamente denominadas, esto se debe a que presentan una dificultad teórica a la hora de su definición.

Tanto así, que por un lado, hay quienes se remiten a las BNA denominándolas medidas no arancelarias (MNA), otros la prefieren denominar obstáculos no arancelarios. Pero lo correcto es designarlas como BNA, es por eso que explicaremos los que significa cada una, a fin de develar esta confusión teórica.

Antes de definir lo ante dicho, es necesario enfatizar que las diferenciaciones entre medidas no arancelarias y obstáculos no arancelarios fueron establecidas por la CNUCED en 1983 (MENICUCCI, 2005).

La idea de medidas no arancelarias, abarca todos tipo de requisitos comerciales de orden no arancelarias, adoptadas por un Estado (MENICUCCI, 2005, p. 221). Ello incluye todo tipo de reglamentos y procedimientos, independientemente de las razones de su aplicación, de su conformidad o inconformidad ya sea con la legislación nacional o con el derecho internacional y de sus repercusiones concretas en el comercio (MENICUCCI, 2005, p. 221).

---

<sup>9</sup> La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) fue creada en 1948, por el consejo económico y social de la Organización de las Naciones Unida (ONU), para fomentar la cooperación económica. Tuvo su periodo de auge en la década del 50' liderada por Raúl Prebisch y Celso Furtado analizando la realidad periférica a partir de una óptica latinoamericanista, buscando formulaciones teórica capaces de transformar dicha realidad. La década del 90, caracterizada por la hegemonía neoliberal, disminuye la relevancia de la CEPAL, que acaba incorporando elementos del pensamiento neoliberal (NERY, 2011).

Los obstáculos no arancelarios, mientras tanto, son un tipo puntual de barrera no arancelaria. Su correcta utilización es para denunciar medidas que de alguna manera influyen en el precio, el volumen, o la orientación del comercio (MENICUCCI, 2005, p. 221).

Esta categoría comprende medidas empleadas por los gobiernos -como las llamadas MNA-, como aquellas presentes en el contexto empresarial<sup>10</sup>. Por lo tanto, todo obstáculo no arancelario puede ser o un tipo de medida no arancelaria o una barrera no arancelaria, pero no necesariamente ocurre de forma inversa. Ya que pueden existir medidas o barreras que resultan en implicaciones al comercio, sin influenciar en el volumen, precio u orientación, o al menos sin tener esa finalidad declarada (MENICUCCI, 2005, p. 221).

Ahora bien ¿qué son las BNA? Partiendo de la base de que estas no son restringidas al ámbito gubernamental (como las medidas no arancelarias), se definen como toda medida o práctica (pública o privada) que tenga el efecto de restringir y/ o implicar el acceso al producto de origen extranjero a un mercado nacional, sea en la fase de importación o de comercialización (MENICUCCI, 2005, p. 223).

La mayoría de las BNA, alteran en razón directa el volumen o la composición de las importaciones o influyen en el precio alcanzado en el mercado importador. O existen sin representar un efecto directo de limitaciones al comercio y por tanto no se refleja la incidencia en un efecto económico (MENICUCCI, 2005). Como bien coloca Aldo Centurión, en el foro de política “Los nuevos desafíos para la integración Regional”

Todo impedimento que no sea un arancel puede tomar diversas formas: cuotas, restricciones voluntarias, normas técnicas, que afectan indirectamente el precio y el volumen de comercio. Pueden ser formales y no formales, en el sentido en que aparecen sin un respaldo legal. Existen otras restricciones que escapan a la legalidad, que no tienen normativa y que significan costos adicionales a la importación como los costos de la corrupción, que para algunos países es relevante (CENTURIÓN, 2002, p. 3).

Si vamos a los casos prácticos, hay restricción tanto en la discriminación de ciertos productos importados o en la exacerbada e innecesaria imposición de medidas. Tal

---

<sup>10</sup> Se observa que la protección gubernamental se sustenta cada vez más bajo la lógica de las disciplinas internacionales. Y las prácticas empresariales anticompetitivas permanecen fuera de cualquier disciplina multilateral. Por lo tanto, se puede apreciar una creciente orientación empresarial que guía al comercio, en una tendencia globalización de las estrategias corporativas (MENICUCCI, 2005, p. 221).

es el caso de los estándares<sup>11</sup>. Estos son un gran limitante al comercio, ya que su incumplimiento restringe el acceso a ciertos mercados con exigencias sanitarias, fitosanitarias, medio ambientales, protección al consumidor<sup>12</sup>, barreras técnicas al comercio, etiquetados y rotulares<sup>13</sup> (MENICUCCI, 2005).

Ahora bien, determinar la legitimidad y la necesidad de las medidas es una tarea muy difícil. Muchas medidas restrictivas tienen su utilización justificada, desde que no discriminen contra importaciones o no excedan determinados requisitos. Otras medidas son totalmente injustificadas e impuestas para reducir de forma directa importaciones, tal es el caso de las cuotas para la importación y prohibiciones específicas (MENICUCCI, 2005).

Es frecuente que los reglamentos técnicos sean utilizados como métodos proteccionistas. Esto se puede apreciar en los grandes requisitos impuestos por el mercado importador sobre los métodos y procesos de producción que describen de forma irrefutable e inflexible la forma de hacer un producto.

El mismo comportamiento proteccionista se observa con la imposición de estándares internacionales como requisitos para ingresar a ciertos mercados. Estos establecen y exigen condiciones sofisticadas que para satisfacerlas se hace menester invertir en desarrollo tecnológico; esto genera un encarecimiento de los costos de producción que repercute en una gradual disminución de la competitividad.

Sumado a la dificultad de sancionar el uso de BNA, está la capacidad creativa de los gobiernos para usarlas, de esa manera inhibir importaciones con el fin de responder a las presiones internas de productores domésticos, en sectores sensibles de la industria nacional (MENICUCCI, 2005).

Dicha capacidad creativa, se basa en tres pilares, falta de transparencia, dificultad de identificación y medición. La transparencia es el acto de hacer conocer y comprender

---

<sup>11</sup> Estos son aquellos documentos aprobados por una institución reconocida, Estado, organismos internacionales, empresas, entre otros, donde se establecen reglas de uso común para la elaboración de un producto (MENICUCCI, 2005).

<sup>12</sup> Se entienden por requisitos establecidos para proteger a los seres vivos del territorio de la entrada de diversas plagas y enfermedades (MENICUCCI, 2005).

<sup>13</sup> Documento de uso obligatorio que enuncia las características del producto o los procesos y métodos de producción a él relacionados, estos pueden estar acatando estándares internacionales (MENICUCCI, 2005).

de forma clara, la aplicación y los efectos de los reglamentos, medidas y procedimientos que rigen el comercio internacional, a todos los interesados (MENICUCCI, 2005).

Por su parte, las dificultades de identificar a las BNA se deben a las diversas variedades, naturalezas, imprevisibilidades y ausencia de legislación que ellas tienen. Generando así la dificultad de medición, ésta surge por la incerteza de la aplicación y posibles efectos que pueden causar las BNA (MENICUCCI, 2005, p. 226).

Es notable debelar, que la denuncia sobre la aplicación y existencia de las BNA son en muchas ocasiones dadas por reclamos oficiales de gobiernos, este hecho, se debe a la evidencia de medidas que nulifican el acceso a mercados. Por tanto, una BNA legítima para un país es vista por otro como una barrera injustificada a sus exportaciones (MENICUCCI, 2005, p. 227).

No obstante, se hace necesario, hacernos un espacio para definir la naturaleza de las BNA. Éstas son de diversa índole, van desde prohibiciones directas como, cuotas, autorizaciones previas. Hasta aquellas más elaboradas y menos visible (CENTURIÓN, 2002, p. 3).

Ahora bien, cualquiera sea la naturaleza de las BNA, estas son negativas pues:

Restan transparencia a la regulación del intercambio, desalientan a los productores económicos para participar en el comercio, desalientan a los gobiernos para profundizar sus negociaciones, facilitan la utilización de modalidades más o menos encubiertas de discriminación, penalizan a los productores regionales que han adquirido ventajas comparativas para la colocación de sus productos, afectan los costos, precios y cantidades, inhiben las inversiones, al reducir la posibilidad de determinar el riesgo empresarial, dan incertidumbre y desconfianza al proceso de integración (CENTURIÓN, 2002, p. 3).

Por fin, clasificaremos en cinco categorías, las BNA utilizadas con mayor frecuencia dentro del bloque MERCOSUR. La primera remite a aquellas BNA que tienen efectos cuantitativos, la segunda categoría serán las BNA que de alguna manera alteran los costos y precios, la tercera dice sobre procedimientos y normativas internas, la cuarta engloba a los obstáculos técnicos y la quinta refiere aquellas utilizadas como medidas de protección de la salud, medio ambiente, patrimonio cultural y seguridad.

Como fue dicho, la primera, son aquellas restricciones que tienen efectos cuantitativos directos. Estas se subdividen en tres: la prohibición de importaciones, las cuotificaciones y las licencias y autorizaciones previas.

Comenzamos por la prohibición de la importación, la suele estar asociada a la protección de ciertos sectores productivos nacionales, y por lo general son de corta duración. Rara vez son usadas por razones no económicas (CENTURIÓN, 2002, p. 4).

A seguir, tenemos las cuotificaciones, esta medida limita el volumen físico de las importaciones de un determinado país, medidas en cantidad o valor de ciertos productos provenientes de uno o más países, por un tiempo determinado<sup>14</sup> (CENTURIÓN, 2002, p. 4).

Ya las licencias y autorizaciones previas para poder importar, son usualmente utilizadas al interior de Brasil y Argentina como esquemas de promoción industrial. Estas son una válvula de escape para proteger y dinamizar, internamente, ciertos sectores primarios, brindándoles un margen de actuación en el mercado nacional. “Pues la utilización de insumos nacionales en el proceso de industrialización, asegura que los productos vendidos en el mercado doméstico contengan un determinado valor agregado del país” (CENTURIÓN, 2002, p. 5).

La segunda categoría son las BNA que de alguna manera alteran los costos y precios. Estas refieren a cuando el mercado nacional utiliza la administración, y establece un monto tributario interno, tasas de importación, para conceder los derechos de importación. En esta categoría también entran la aplicación de derechos *antidumping* y compensatorios (CENTURIÓN, 2002, p. 5).

Según la OMC, medida antidumping consiste en aplicar un derecho de importación adicional a un producto determinado de un país exportador determinado para lograr que el precio de dicho producto se aproxime al “valor normal” o para suprimir el daño causado a la rama de producción nacional en el país importador (Organización Mundial del Comercio- OMC, 1994a).

Las medidas compensatorias son definidas como aquellas que “toma un país importador, generalmente en forma de un aumento de los derechos, con objeto de contrarrestar las subvenciones concedidas en el país exportador a los productores o a los exportadores” (OMC, 1994b).

En tercer lugar, tipificaremos las BNA referidas a procedimientos y normativas internas. Esta categoría engloba aquellos procedimientos aduaneros engorrosos y adicionales a los normales de una importación. Es el caso de registros, listas de

---

<sup>14</sup> En el MERCOSUR, Brasil cuotificó la importación de lácteos argentinos, y viene amenazando con cuotificar las importaciones uruguayas.

productos, zonas de ingresos, certificado de origen. Estos traen como consecuencia costos imprevistos, demoras inusuales e incertidumbre con relación al trámite de comercio exterior (CENTURIÓN, 2002, p. 5).

En cuarto lugar, clasificamos a las BNA como obstáculo técnico. En este punto, se hace menester colocar que los miembros del MERCOSUR, forman parte y se rigen por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio<sup>15</sup>, donde se comprometen a cumplir de la mejor manera posible con las normas internacionales, así como los sistemas internacionales de evaluación de conformidad de los productos (CENTURIÓN, 2002, p. 15).

Ahora bien, dentro del MERCOSUR, los productos importados reciben "Trato Nacional" (mismo trato que a los similares de origen nacional). Por tanto, esto establece el compromiso de no aplicar, elaborar o adoptar reglamentos técnicos innecesarios e inexistentes (para productos similares de origen nacional), con el fin de crear un obstáculo al comercio (CENTURIÓN, 2002, p. 15).

A su vez, los países miembros pueden aceptar (con voluntad), los reglamentos técnicos de otros países miembros cuando difieran de los suyos, siempre que tengan la convicción de que esos reglamentos cumplen adecuadamente los objetivos de sus propios reglamentos. Por fin, los Estados acordaron que las políticas y normativas consensuadas denominadas "Norma MERCOSUR", prevalecen ante la norma nacional correspondiente (CENTURIÓN, 2002, p. 15).

La última categoría de BNA refiere a aquellas medidas de protección de la salud pública, salud animal, salud vegetal, medio ambiente, patrimonio cultural y seguridad. Éstas "son aceptadas internacionalmente, pero pueden llegar a constituir trabas al comercio. En el MERCOSUR las medidas sanitarias relacionadas a la aftosa, la peste porcina pueden constituirse en serias trabas al comercio" (CENTURIÓN, 2002, p. 6).

---

<sup>15</sup>Esta categoría es caracterizada por la aplicación de normas, reglamentos técnicos y la evaluación de la conformidad. Se basa en un sinnúmero de disposiciones técnicas impuestas por un país a la hora de importar (a veces abusivas, sobre todo pensando en países con menor desarrollo tecnológico) por motivos sanitarios, fitosanitarios, seguridad, medio ambiente, protección de los consumidores (CENTURIÓN, 2002, p. 15).

## **1.2. EL MERCOSUR como proceso de integración de carácter dinámico: el papel de las transnacionales y del capital nacional en la economía**

A seguir, nos remontamos hacia el MERCOSUR como proceso de integración a ser analizado. Dicho proceso, comienza, con la firma del Tratado de Asunción del año 1991, (derecho originario del bloque), en el cual se acordó, en el capítulo I (Propósitos, Principios e Instrumentos, Art. 1) “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente” (MERCOSUR, 1991).

Por lo ante dicho, resulta evidente observar que la idea en mente del gobierno argentino, brasileño, paraguayo y uruguayo, era de forjar una coalición integracionista con miras a dar el punta pie inicial a una gran proyección económica internacional de cuño neoliberal. Dicha proyección, nada tenía que ver con la integración desarrollista “cepalina” de décadas anteriores. Ésta parecía ser el “broche de oro” entre la dictadura militar y la vuelta a la democracia (BRICEÑO RUIZ et al., 2012).

No por casualidad, en esos años el contexto internacional libre de los alineamientos estratégicos del bipolarismo, basado en el fin de la guerra fría, marcaba la pauta de regionalismo. Éste es visto como un proceso consciente de diseño y aplicación de políticas comunes o coordinadas para reorganizar un espacio geográfico abierto (SANAHUJA, 2008, p. 11).

Es en este entonces que el sistema internacional se dividirá en regiones, pretendiendo crear regulaciones (cuyas áreas económicas dominantes serían Europa, Estados Unidos de América y Asia Oriental) con el fin de enfrentar la creciente globalización, ampliando la seguridad interna y externa al bloque (SANAHUJA, 2008, p. 12).

Seria clave para esta estrategia, acorrallar a los países en desarrollo, es decir incentivarlos a integrarse bajo políticas de liberalización económica, pues de otro modo quedarían marginados del escenario internacional (SANAHUJA, 2008, p. 12).

En esta nueva dinámica de regionalismos, vemos a México alineado a Estados Unidos de América (EUA) y Canadá (*North American Free Trade Agreement-*

NAFTA<sup>16</sup>), alejado de América Latina y de la retórica integracionista. A su vez, México realiza acuerdos bilaterales con la Unión Europea (UE<sup>17</sup>) para diversificar los mercados externos y atraer inversiones. Postura similar y bilateral toma Chile, una vía pragmática de integración directa con EUA y la UE (SANAHUJA, 2008, p. 12).

Por otro lado, los países del MERCOSUR se enfocaron en unas estrategias regionalistas basada en el discurso de cercanía geográfica, la historia, la proximidad sociocultural, e intereses compartidos a causa de las interdependencias regionales. Es así que en 1991 se estableció el MERCOSUR con el objetivo de establecer una unión aduanera (SANAHUJA, 2008, p. 13).

Por lo ante dicho, la integración serviría para incorporar mejoras tecnología, ampliar mercados, mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales (como empresas privadas), favorecer ciertos vínculos empresariales regionales y subregionales, mediante la creación de por lo menos una unión aduanera (SANAHUJA, 2008 p.12).

Resulta notable aquí observar que las raíces del MERCOSUR no son otras que de integración económica, y ni estas están siendo cumplidas tras las crisis cíclicas que sufre el modelo de integración MERCOSUR, apenas un caso sectorial lácteo será analizado en este trabajo, como respaldo que argumenta lo ante dicho.

Ahora bien, se hace pertinente rescatar los presupuestos teóricos de integración económica, para entender la génesis del MERCOSUR. Dicha categoría analítica integración económica, sirve para revelar de forma sintética el nivel de desarrollo alcanzado por el proceso de integración (SILVA, 2013) y es definida según Balassa (1961) como un proceso que implica medidas para abolir discriminaciones entre unidades económicas de diferentes Estados.

---

<sup>16</sup> NAFTA- Por su sigla en inglés *North American Free Trade Agreement*, consiste en un tratado de libre comercio firmado entre Canadá, Estados Unidos de América y México, que entro en vigencia el primero de enero de 1994 (ROMERO, 2015, p. 58).

<sup>17</sup> Tras la entrada en vigor del tratado de Maastricht, el 1 de noviembre de 1993, se crea la unión europea. Esta es heredera del tratado de Roma (1957) que sentaría las bases del mercado común forjado por la Comunidad Económica Europea. Esta integración se profundiza con la unión monetaria, estas características le dan a esta unión la forma más avanzada y ejemplar de integración económica y política. Reuniendo todos los países de Europa Occidental en un mercado unificado de unos 370 millones de consumidores (ARCY, 2002).

En este caso, el MERCOSUR se define como mercado común<sup>18</sup>. Este término fue descrito por Balassa (1961), y hace referencia a la eliminación recíproca y paulatina de barreras tarifarias y no tarifarias donde los bienes y servicios puedan circular libremente (Tratado de Libre Comercio -TLC), más la adopción de una tarifa externa común sobre los productos provenientes de terceros países.

No obstante, para algunas perspectivas liberales, 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, capture el mercado conjunto, siendo bueno para quien captura el mercado y malo para el más ineficiente.

Los aspectos negativos para el Estado menos eficiente serán producidos por el desvío de comercio, abriendo mano a la recaudación de impuestos, perdiendo el excedente del productor. Los aspectos positivos traen aumento al excedente del consumidor, mejorando el bienestar social (BAUMANN, 2013).

Otros beneficios de integrarse económicamente bajo esta lógica, según el discurso liberal, es la eficiencia de las economías, que se especializarán en lo que son más productivas (sus ventajas comparativas<sup>19</sup>), aprovechando las economías de escala, generando mejor posición en el plano internacional como bloque (ALMEIDA, 2013).

Hechas las salvedades teóricas con las que se argumenta el bloque, se hace necesario sentenciar que el MERCOSUR, desde su creación, (por necesidad y conveniencia), tiene bajo la mira el intercambio comercial, fundamentado bajo las premisas teóricas antes mencionadas. Resultando benéfico y positivo en términos de creación de comercio (en su inicio y hablando de términos cuantitativos, más aun, para

---

<sup>18</sup> Es frecuente leer la definición de algunos autores como Samuel Pinheiro Guimarães (2014) que define al MERCOSUR, como una unión aduanera imperfecta. Esto se debe, a fallos que presenta en su nivel de integración, como el doble cobro de impuestos de importación, exclusión o larga lista de excepciones de sectores en la lista preferenciales en lo que respecta a la eliminación del arancel común.

<sup>19</sup> Es una categoría analítica, que se encuentra presente e impregnada en los valores y filosofías integracionistas del MERCOSUR. Estas son definida como, aquella ventaja que tiene un país en la producción de cierto producto/mercadería o servicio, que lo distinguen de otros países, posicionándolo como favorito en la producción y competencia por ciertos mercados.

Dichas ventajas comparativas otorgan la posibilidad de que ese país se especialice en esa producción que lo torna ventajoso y vuelque mayor parte del esfuerzo productivo en ella, con el fin de producir el bien y/o servicio mejor que cualquier otro país, para exportar e intercambiar con los otros países menos productivos (RICARDO, 1963).

las clases dominantes) para dinamizar las economías nacionales durante la década del noventa. Esto se debió a la rápida apertura económica que dinamizó el intercambio intrabloque, contribuyendo y mejorando la imagen y capacidad de negociación de los Estados miembros con países extra bloque, generando posibilidades de consumo, abriendo fronteras con los Estados vecinos, y de esa manera crear una alianza fuerte e integrada.

Ahora bien, debemos reconocer que la primera etapa del MERCOSUR (década de los noventa), por un lado (siguiendo con la tendencia mundial), se vio opacada con reclamos de BNA, que distorsionan el comercio entre los miembros. Este hecho ocurre a raíz de disputas comerciales entre los socios, protegiendo sectores económicos nacionales específicos contra la competencia extranjera. Esto se debe a la ausencia de coordinación de las políticas macroeconómicas intrabloque (CENTURIÓN, 2002, p. 9).

Por otro lado (al igual que la tendencia mundial), fue una etapa muy alentadora por la expansión comercial, debido a la reducción de las barreras arancelarias, generando oportunidades para expandir el comercio intrabloque (CENTURIÓN, 2002, p. 8).

Este hecho genera las condiciones necesarias para las empresas transnacionales, pues resultaron beneficiarias directas de la apertura comercial de la década de 1990 y del proceso integración económica que significó el MERCOSUR. Según Theotônio dos Santos:

La célula de esta economía internacional es un nuevo tipo de empresa que trasplanta hacia la escala mundial las poderosas técnicas de apropiación, administración y control privado de los resultados de la concentración tecnológica y económica, de la monopolización, de la centralización, de la conglomeración y de la intervención estatal. (SANTOS, 2011, p. 9).

Por lo tanto, las transnacionales son más que simples empresas. Estas luchan en el plano económico (por apropiarse de los mercados y obtener ventajas de factores productivos), geopolítico (para obtener ventajas locativas), político (capturando el apoyo del Estado donde piensan invertir) (SANTOS, 2011).

Las conclusiones a las que se ha llegado hasta el momento permiten tomar a la corporación multinacional como la célula del proceso de integración monopólica mundial. Ella es hoy en día el centro de decisión administrativa, económica y política que conduce a una gigantesca concentración económica y centralización financiera y administrativa; a una unión estrecha y contradictoria entre las empresas y los Estados; a la integración de los mercados de todos los países capitalistas; a un crecimiento enorme del comercio mundial (SANTOS, 2011, p. 55).

La búsqueda de nuevas tierras por parte de transnacionales, surge por la necesidad de nuevos espacios económicos, ya que los países donde estaban las casas matrices, eliminaron las políticas proteccionistas y de subsidios (CAETANO, 2016).

No obstante, como coloca Theotônio dos Santos (1970) “la industrialización que estas empresas generan (importación de capitales y servicios extranjeros, que mandan su ganancia fuera del país) no logra revertir la dependencia”<sup>20</sup> ya que dichas empresas, al trasplantar capital en nuevas tierras, imponen la forma y el ritmo de producción, generando una distorsión en el mercado donde deciden instalarse, debido a la imposición de nuevos servicios, patentes tecnológicas, seguros, fletes, servicios técnicos. Todos estos se transforman en barreras no arancelarias pagas de la periferia al centro.

Es aquí, donde las empresas de capitales nacionales deben redoblar esfuerzos (vía explotación) para disputar competitividad en el mercado. Es por esto que se afirma una profundización de la dependencia (disminuye la capacidad exportadora de los capitales nacionales), ya que el centro sigue imponiendo el ritmo de las economías periféricas.

Sin embargo, aquella promisorio década del noventa, se vio opacada por la fractura de la hegemonía neoliberal, a inicios del nuevo milenio. Ésta se vaticinaba a priori, debido a los impactos generados por la crisis de México, y del sur este asiático, sobre todo generando un descenso a escala internacional de los precios de los *commodities*, seguido por el aumento de subsidios en escala a nivel mundial (CAETANO, 2016, p. 220).

Es aquí, donde la dinámica internacional impacta sobre los miembros del MERCOSUR. Siendo el punto más extremo, la devaluación en Brasil, (la crisis de real 1998) seguida por la crisis de Argentina (2001), dando una lección de lo que serían las limitantes del MERCOSUR, quedando atrás aquel éxito del primero decenio (BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 51).

Por lo ante dicho, la crisis del MERCOSUR merecía un debate profundo sobre la conveniencia, racionalidad y objetivos de la integración regional. Dicho debate se enfrenta a “polémicas políticas e ideológicas respecto a cuestiones que afectan

---

<sup>20</sup> En este caso Theotônio dos Santos, está haciendo una crítica al modelo de industrialización por sustituciones de importaciones propuesto por estructuralismo de la CEPAL en la década del 50 y 60, esta misma analogía y crítica se sostiene con el tiempo y cabe perfectamente para el sector lácteo dentro del MERCOSUR, no solo en la década del noventa, si no que durante todo el nuevo milenio.

directamente a la integración regional, como las estrategias de desarrollo y las modalidades de inserción internacional” (SANAHUJA, 2008, p. 11).

Las negociaciones giraban en torno a sostener una zona de libre comercio, consolidar la unión aduanera de forma perfecta y la tercera, como se pensaba en el inicio del bloque lograr el mercado común. Tras negociaciones, en el año 2000 se llega al acuerdo que la finalidad del MERCOSUR era el mercado común, hecho que fue denominado como “Relanzamiento del MERCOSUR” (FERNÁNDEZ, 2014).

Este relanzamiento del MERCOSUR solo es posible, cuando tres años después (2003) inician los nuevos lineamientos coyunturales del regionalismo pos- liberal. Dichos lineamientos en el MERCOSUR serían iniciados, seguidos y pactados por el Consenso de Buenos Aires, firmado el 16 de octubre de 2003, entre los presidentes Luis Inácio “Lula” da Silva (Brasil) y Néstor Kirchner (Argentina).

Se hace necesario colocar que el regionalismo pos- liberal es una consecuencia del agotamiento del regionalismo abierto, producto de la primacía de intereses domésticos, intergubernamentalismo, convulsiones financieras, escepticismo sobre el liderazgo y el verdadero interés de Brasil en el proceso, por las tensiones que crean las ofertas de negociación de actores externos, como Estados Unidos y la UE, que están poniendo a prueba la cohesión interna de estos grupos y la debilidad institucional y política para impedir medidas unilaterales como, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios (BNA) (SANAHUJA, 2008, p. 13 y 18).

Otras consecuencias y debilidades del regionalismo abierto son producto del Nacionalismo y la concepción “westfaliana” de preservar soberanía, de este modo mantener un margen de maniobra para los intereses nacionales, frente a los vecinos, cubrirse cuando hay asimetrías en tamaño, poder, riqueza. Con este argumento países como Uruguay, Paraguay y Argentina utilizan su poder de veto bajo el principio de soberanía, y Brasil hace lo mismo para no perder su margen de autonomía regional (SANAHUJA, 2008, p. 19).

Por último, una debilidad sumamente presente en el regionalismo abierto, fue el llamado “regionalismo disperso”, es decir diversos acuerdos paralelos creados por lo Estados miembros, para reducir el riesgo de acceso a otros mercados. Estos acuerdos

debilitan y limitan la cohesión interna del bloque, ya que suponen compromisos normativos o arancelarios contradictorias al MERCOSUR (SANAHUJA, 2008 p. 20).

Todos estos hechos dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos (SANAHUJA, 2008 p. 18).

A pesar de todo este cúmulo de defectos del MERCOSUR, los gobiernos, como bien decía Fernández (2014), redoblan la apuesta y colocan metas integracionistas más ambiciosas, que no se cumplen. El resultado de esa “huida hacia adelante” genera una falsa e incierta imagen de solidez y fortaleza del bloque (SANAHUJA, 2008 p. 18).

A partir de esta etapa (2003), un nuevo MERCOSUR se reconfiguraría. Tras la asunción de gobiernos nacionalistas y autonomistas en lo político, bajo el liderazgo de Brasil, enemigos críticos del neoliberalismo económico (BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 51).

La nueva etapa denominada pos- liberal caracterizada por una menor atención a la agenda económica y comercial, el retorno de la “agenda de desarrollo” con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias de la liberalización comercial, un mayor papel de los actores estatales en detrimento de los actores privados, cooperación intensa en ámbitos no comerciales, ampliación de los mecanismos de cooperación (sur-sur, paz y seguridad regional), preocupación por las dimensiones sociales (pobreza, desigualdad, justicia social), disminuir las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, preocupación por la falta de infraestructura regional (mejorar conectividad intra y extra- bloque), énfasis en la búsqueda por seguridad energética, promover una mayor participación y legitimación social de los procesos de integración, basado en la idea de soberanía regional (SANAHUJA, 2008 p. 22- 23).

Este regionalismo demuestra el rechazo a las políticas neoliberales del “Consenso de Washington”, por parte de los países latinoamericanos. Estos gobiernos quieren la retomada de un Estado eficaz (capaz de hacerle frente a la globalización y sus crisis como la financiera en 2008) y una integración desarrollista (aumentar autonomía regional y nacional) para mejorar la posición de cada país, creen que la globalización y la integración neoliberal produjeron un debilitamiento del Estado en detrimento de empoderar ideas de desarrollo marcados por el Fondo Monetario Internacional (FMI),

Banco Mundial (BM), OMC, Organización de las Naciones Unidas (ONU) (SANAHUJA, 2008 p. 23).

Esta postura y visión de mundo plasmada en el Consenso de Buenos Aires, se ve favorecida cada vez más dentro del MERCOSUR. Hechos como la llegada al gobierno paraguayo del partido conservador colorado en 2003, bajo la presidencia de Nicanor Duarte Frutos, lejos de opacar al MERCOSUR lo realzaron, pues este, toma posturas marcadamente anti neoliberales, y fortalece lazos en pro de avanzar con el consenso de Buenos Aires.

Para fortalecer más la autonomía regional, en 2004, gana por primera vez en el Uruguay, el Frente Amplio – encuentro Progresista- Nueva Mayoría, con la figura presidencial del doctor Tabaré Vázquez, confirmando su mayoría legislativa en ambas cámaras, alcanzando gobierno tras el colapso económico, financiero y social de Uruguay, llevado por el gobierno de Jorge Batlle, que jamás logró reactivar la economía de la fuerte crisis que le tocó atravesar (CAETANO, 2016).

En el año 2005 se da otro hecho fundamental para fortalecer la unión intergubernamental y la autonomía regional del bloque MERCOSUR, barriendo el imperialismo norteamericano, disfrazado de integración continental. Es que el 5 de noviembre de ese año, se produce el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>21</sup>, por parte los cuatro Estados miembros del MERCOSUR y Venezuela (gobernada en ese entonces por Hugo Chávez) en la ciudad de Mar del Plata (Argentina), tras la IV° Cumbre de las Américas (SOUZA, 2012, p. 116).

El ALCA, se trataba de un proyecto continental que unificaba a 34 países de las Américas, lanzado por el ex presidente norteamericano Bill Clinton (excluyendo a Cuba), en un área de libre comercio, con la misma filosofía económica del regionalismo neoliberal. El rechazo al ALCA significó un claro des- alineamiento con las propuestas de EUA, siendo inviable una integración con asimetrías económicas tan amplias y con el

---

<sup>21</sup> Un escenario de libre comercio total entre el MERCOSUR y los Estados Unidos, es totalmente contradictorio para la clase dominante del sector lácteo, debido a que EUA, subsidia las exportaciones, protección y apoyo doméstico a su producción, y coloca severas restricciones a las importaciones (RENOLD; LATTUADA, 2004, p.106). Por lo tanto, hasta que no se den muestras políticas proteccionistas, no se pueden abrir los mercados, ya que la apertura implicaría una competencia desleal, incluso perdiendo colocaciones en grandes mercados como el brasileño por ejemplo, esto se debe a la amplia gama de instrumentos de política comercial y de protección que tienen estos países, que pueden dilapidar las ventajas creadas a nivel MERCOSUR (RENOLD; LATTUADA, 2004, p.106).

país con más poder económico protegiendo mediante subsidios su agropecuaria (SOUZA, 2012, p. 114- 116).

Es en este entonces que la integración del MERCOSUR, bajo el discurso brasileño, defiende la idea en donde la integración no podría ser sólo económica, pues la competencia por el comercio entre países tendería a la desintegración, donde los países más débiles saldrían perdiendo. Por eso, la propuesta brasileña fue la realización de alianzas productivas, fomentando la matriz energética y la creación de infraestructura (SOUZA, 2012, p. 118- 123).

Pero para recuperar el MERCOSUR tenemos que ir más allá del discurso sobre aspectos aduaneros. Es preciso dar prioridad a la implementación de políticas que favorezcan nuestra integración productiva (...) Será fundamental para la construcción de espacios comunes de producción, comercio y desarrollo, nuestra capacidad de negociar los instrumentos políticos comerciales comunes, tales como defensa comercial, incentivos, defensa de la competencia y compras gubernamentales (Fundação Alexandre de Gusmão -FUNAG-, 2008, p. 27)

Pero en la práctica económica, vemos la expansión de capitales nacionales intrabloque<sup>22</sup> (sobre todo brasileños, financiados por el propio Estado a través del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social –BNDES-) y transnacionales (cuyos polos de mayor valor agregado industrial están por lo general en Brasil). Este hecho, hace que Brasil se torne superavitario en las exportaciones intrabloque, exportando productos industriales e importando productos primarios (SOUZA, 2012, p. 123).

Brasil está tomando medidas para estimular amistades en el MERCOSUR, con una ampliación de la participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – BNDES- (...) “Estamos empeñados de forma creciente y decidida en el esfuerzo impresionante de construir en toda América del Sur una infraestructura física capaz de dar carne y hueso a nuestra integración (FUNAG, 2008, p. 28).

Sin entrar en un profundo debate teórico del capital imperialismo brasileño, no podemos tomar a este como algo dado. Si no explicar brevemente su expansión, esa que se manifiesta en la génesis y posterior dinámica del bloque (FONTES, 2010).

A partir de los años 1980 (década de los acuerdos del Programa de Integración y Cooperación económica –PICE-, con Argentina), la burguesía brasileña comienza a

---

<sup>22</sup> “Mientras los grupos económicos transnacionales no necesitaban del Estado porque tenían capacidad propia para adaptarse al fenómeno de la regionalización, los grupos económicos nacionales buscaban el apoyo estatal para consolidar ventajas que le brinda un mercado regional ampliado” (HIRST, 1996, p. 32).

exportar capitales con la idea de obtener plusvalía en el exterior, en vez de la clásica exportación de *commodities*. Es decir, la burguesía brasileña se asegura la importación de materias primas, enviadas del resto del continente sudamericano con buena calidad y bajo precio. Esta reducción del precio está asociada a la disminución del costo de mano de obra, explotando trabajadores de otras nacionalidades sudamericanas (FONTES, 2010, p. 339).

Es por lo ante dicho, que en el gobierno de “Lula” en Brasil a partir del año 2005, se implementa una línea de crédito (por parte del BNDES) para fomentar la internacionalización de empresas brasileñas. En la actualidad este banco viene siendo el principal actor de una gran dinámica de concentración y centralización de capitales en Brasil (FONTES, 2010, p. 346).

Un claro ejemplo de esto son las empresas brasileñas en territorio uruguayo, luego de la gran transnacionalización del Grupo Gerdau (metalurgia y siderúrgicos, para el agro, construcción e industrias) en la década del noventa, y de la Compañía de Bebidas de las Américas (Ambev) en 2003, firmas empresariales como Marfrig y Bertin (posteriormente reunidas en José Batista Sobrinho S.A - JBS S.A- Friboi), con el subsidio del BNDES, dominaban un tercio de la producción de carne bovina uruguaya. En 2007 la productora brasileña de arroz Camil Alimentos S.A compra la Sociedad Anónima Molinos Arroceros Nacionales (SAMAN), la mayor procesadora de arroz uruguaya, ésta empresa domina el 45% de la producción y exportación del producto (FONTES, 2010, p. 340).

Otros ejemplos de empresas con actuación en Uruguay son, Petróleo Brasileiro S.A (-PETROBRAS- dedicada a la distribución y comercialización de combustibles en todo el país desde 2006, y controla desde 2004 la distribuidora de gas uruguayo), Grupo Oas (Constructora brasileña, contratada por el Estado uruguayo para realizar una planta regasificadora), Camargo Correa (asociada con la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland – ANCAP- para la construcción de una planta de cemento), Banco Itaú (compró a Bank Boston, ofrece todo tipo de servicios financieros), entre otras empresas con acciones en Uruguay.

Ahora bien en la práctica política, el gobierno de Brasil no quería ceder espacios ya que quería transformarse en uno de los polos económicos emergentes, (negando que los países tengan acuerdos fuera de la región con preferencias arancelarias), y veía al MERCOSUR como un actor de relevancia secundaria, es decir un trampolín para su objetivo primario, que era el liderazgo en América del Sur para convertirse en una potencia económica emergente (RAMANZINI; VIGEVANI, 2010).

El fortalecimiento interno del MERCOSUR, es imprescindible para llevar adelante las negociaciones con otros países y bloques. Será así garantizada una presencia influyente de América del Sur en el Mundo (...) En el plano externo, es significativa la presencia de India en esta reunión, país con el cual acabamos de celebrar un acuerdo que servirá de base para las negociaciones tarifarias (...) Con Sudáfrica, también aquí representada, esperamos dar un nuevo impulso a los entendimientos comerciales (...) se refuerza el diálogo sur-sur con la presencia entre nosotros de estos dos países (FUNAG, 2008, p. 30).

Es claro notar que el ejemplo a seguir era, la emergencia de China como potencia económica, y el ascenso de India, Rusia y Sudáfrica. Etapa que se ve favorecida por un aumento en la economía mundial, el precio de las *commodities* (incluyendo el petróleo). Esto alienta al crecimiento de las exportaciones, permitiendo la estabilidad económica de los países (RAMANZINI; VIGEVANI, 2010).

No obstante, en 2008 otra crisis se hizo presente. En este caso, el MERCOSUR sufrió el impacto del colapso financiero en Estados Unidos. Para 2009, la agudización de la crisis trajo aparejado una disminución de las exportaciones interbloque. La caída del precio internacional de *commodities* generó también una caída del Producto Interno Bruto (PIB) en todos los países del bloque y una caída de crecimiento sostenido, disminución de los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED), y dificultades para el acceso al crédito externo.

Superada la crisis, desde el punto de vista económico, se produce un nuevo rebrote de las empresas transnacionales, significando para los capitales nacionales mayor competencia. Esto se debió a las condiciones de mejora, sobre todo en el sector agroindustrial a raíz del alza en los precios de los *commodities* a nivel internacional.

Un claro ejemplo de esto se da en Uruguay, donde se produce un creciente incentivo gubernamental para la captación de inversión externa directa. Éste se canaliza, entre otras vías, a través de la creciente propaganda institucional de la ley de inversión

extranjera (Ley 16.906 de 20/01/1998<sup>23</sup>) que estimula la llegada de empresas transnacionales.

Luego de la crisis, desde el punto de vista de la política externa, Brasil, encuentra en el bloque MERCOSUR, el mejor trampolín de cara a obtener mayor autonomía regional. Para ello, piensa en controlar todas las instancias de fortaleza institucional, clave para la ampliación de miembros y para la ampliación del desarrollo e integración productiva (RAMANZINI; VIGEVANI, 2010).

Ahora bien, esa institucionalización era alentadora pues otorgaba más autonomía a los países menores del bloque, hecho que encendió las alarmas de Brasil y contuvo a su conveniencia la institucionalización con el fin de no ceder autonomía (RAMANZINI; VIGEVANI, 2010).

Esto explica la idea que siempre sostuvo *Itamaraty*<sup>24</sup> y las élites brasileñas, en la cual, la profundización de la institucionalización del MERCOSUR le daría a Brasil pérdida de soberanía y autonomía. Por lo tanto, cuando los gobiernos delegan funciones a las instituciones, éstos pierden el control del proceso, cediendo autonomía para organismos comunitarios del bloque, es decir cediendo autonomía y legitimidad a élites, grupos sociales, económicos y políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay (VIGEVANI et al., 2008, p. 20- 22).

Por lo tanto, un MERCOSUR más institucionalizado, no interesa a Brasil que tiene las necesidades satisfechas bajo el actual esquema intergubernamental, que le permite seguir ampliando su transnacionalización de capitales intrabloque.

A su vez, podemos ver la utilidad del bloque para Brasil, a su vez éste liderazgo le permite ser el nexo en las relaciones comerciales MERCOSUR- Norteamérica, Unión

---

<sup>23</sup> La ley 16.906 de 20/01/1998 expresa, entre otras cosas, tratamiento igualitario, tanto a las inversiones extranjeras como nacionales, libertad de transferir fondos al exterior y de repatriación de utilidades, inversión sin necesidad de autorización previa o registro, beneficios fiscales (Uruguay. Centro de Información Oficial- IMPO-, 1998)

<sup>24</sup> El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, es también conocido como *Itamaraty*. Debido al edificio construido por Oscar Niemeyer en 1970, denominado “Palacio de *Itamaraty*”, construido en Brasilia como sede del Ministerio de relaciones exteriores.

Europea o las potencias emergentes como es el caso de este período (Rusia, India, China, Sudáfrica) (VIGEVANI et al., 2008, p. 21- 22).

Para el año 2010, y tras las negociaciones en la cumbre de San Juan, se aprueba en Foz de Iguazú la decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) No. 56/10 (Programa de Consolidación de la Unión Aduanera). Se destaca en esta instancia, la creación del Código Aduanero, la eliminación del doble cobro del arancel externo y la distribución de la renta aduanera. A su vez, se suman proyectos como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y la reactivación de negociaciones con la UE. Nuevamente no todo lo que se plantea aquí fue bien sucedido, demostrando serias dificultades de integración (FERNÁNDEZ, 2014).

Todas estas ampliaciones institucionales hacen que Venezuela pueda unirse al bloque de integración como miembro pleno en el 2012. Estas negociaciones se habían iniciado en 2005, cuando Venezuela firmó el Protocolo de Adhesión, pero llevaría un largo proceso<sup>25</sup> para que el mismo entre en vigor, ya que para ello se necesita la aprobación de los parlamentos nacionales de los miembros del bloque (CAETANO et al., 2011).

Ahora bien, debemos aclarar que las relaciones de liberalización comercial entre Venezuela y el MERCOSUR datan desde antes de la firma del Protocolo de Adhesión, ya que este país era miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN<sup>26</sup>), y esta firmó el 16 diciembre de 2003 el Acuerdo de Complementación Económica N° 59<sup>27</sup>, el cual entró en Vigor en el año 2005 (BIACCHI, 2007, p. 102).

El mismo año (2012) que se da el golpe de Estado contra Fernando Lugo en Paraguay, el líder de la Alianza Patriótica para el Cambio es destituido de su cargo bajo el

---

<sup>25</sup> La mayor demora se vio en la posición del Estado Paraguayo, donde la visión de que Venezuela sea miembro del bloque era muy ambigua. En los otros países, podemos decir que el parlamento de Argentina y Uruguay aprobaron el Protocolo con rapidez, y el brasileño lo hizo, “bastante más tarde, luego de un difícil y enconado debate parlamentario” (CAETANO et al., 2011, p. 111).

<sup>26</sup> Es un bloque económico originado en 1969 tras el tratado de Cartagena, bajo el nombre de Pacto Andino hoy se denomina Comunidad Andina de Naciones. Este bloque fomenta el desarrollo de los Países Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú mediante la integración y la cooperación económica y social.

<sup>27</sup> Este programa contenía entre otras cosas, liberalización económica, mismo régimen de origen, trato nacional de bienes y capitales, medidas *Antidumping*, regímenes de salvaguardia, aplicación de subvenciones, normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias (BIACCHI, 2007, p. 102). Este acuerdo fue sustituido en 2011 por la salida definitiva de Venezuela de la CAN, la incorporación al bloque en 2012.

argumento en su contra por la presunta realización de actos ilícitos dentro del gobierno. Este “orquestado” golpe, supuso un retorno de la derecha en Paraguay, es decir por el golpe los miembros del MERCOSUR en la Cumbre de Mendoza, oficializaron la suspensión temporal de Paraguay.

Para el año 2015, se produce la elección de Mauricio Macri como presidente de Argentina bajo el partido de derecha Cambiemos, que se suma a otro acto derechista en la región, hablamos del caso brasileño que tras un “orquestado” golpe de Estado contra la presidenta Dilma Rousseff, acusada de violación contra las normas fiscales, maquillando el déficit presupuestal y las cuentas públicas<sup>28</sup> sufre el proceso de *impeachment*, el cual acaba por destituir a la izquierda de Brasil, asumiendo la presidencia el 31 de Agosto de 2016, Michel Temer del Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), quien ya estaba ejerciendo desde mayo del mismo año tras la suspensión de Dilma Rousseff.

Este hecho trae al MERCOSUR, una coalición entre Argentina, Brasil y Paraguay, que actúan inmediatamente después del fin de la presidencia pro- tempore de Uruguay (Agosto de 2016), para impedir que el sucesor pro- tempore Venezuela asumiese, mediante la denuncia a dicho Estado por violar los derechos humanos en su territorio (PANNAFORTE, 2017, p. 9).

Así, estos tres países no solo boicotearon las reuniones y los intentos de defensa hechos por Venezuela en el período correspondiente a su mandato, sino que ante la postura del canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa de respetar las normas del bloque y que asuma Venezuela su presidencia, el canciller brasileño José Serra le ofreció algunas “ventajas económicas” para Uruguay a cambio del voto a favor para que Venezuela sea suspendido del bloque (PANNAFORTE, 2017, p. 9).

Posteriormente y tras todas las presiones impuestas por estos tres países con posturas poco diplomáticas, se acaba con la suspensión (provisoria que se transformó en

---

<sup>28</sup> Debemos destacar, que el segundo mandato de Dilma Rousseff (iniciado en Enero de 2015) encontraba a un Partido dos Trabalhadores (PT) cada vez más desarticulado de su ideología predominante, y por lo tanto articulado con el gran capital y las clases dominantes brasileñas. Este hecho, sumado a la baja internacional de los precios de los *commodities* y a la elección de ministros más conservadores en su equipo de gobierno como Katia Abreu (ministra de agricultura, miembro de la bancada ruralista, defensora de los latifundios brasileños) marcaron el rumbo hacia la derecha en Brasil, que poco a poco iba tomando fuerzas. Sin embargo, todo este giro a la derecha del PT, no fue suficiente para el empresariado y gran capital brasileño, que se manifiesta a favor del juicio político a la presidenta, de esta manera, los grupos más conservadores de la clase dominante, acaban por derrocar al PT del gobierno

indefinida) de Venezuela del bloque el 13 de septiembre de 2016. Dicha suspensión, se pronuncia en la “Declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”, donde se manifiesta que Venezuela, “no cumplió con lo acordado en el protocolo de Adhesión, en cuanto a la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR” ni “ha adherido al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica” (MERCOSUR, 2016).

Venezuela, por su parte, alega mediante su ministra de Relaciones Exteriores (Delcy Rodríguez) que este hecho no tiene ilícito jurídico, “cualquier actuación a las espaldas de esta legalidad y de este sistema es absolutamente nulo, írrito y no tiene para nosotros ningún tipo de efecto” (Agencia EFE, 2016 apud Parlamento del MERCOSUR-PARLASUR, 2016, p. 89). Venezuela, entiende que no hay en el MERCOSUR mecanismos sancionatorios por algún retraso en la incorporación de las normas.

Estos hechos marcan un retorno de la derecha al MERCOSUR, acercándose nuevamente a las políticas del regionalismo neoliberal. La eliminación de la izquierda de forma tan drástica del MERCOSUR se debe, en parte, a la proyección internacional de los países del bloque, es decir, negociaciones comerciales de élites empresariales<sup>29</sup>, con necesidad de expansión hacia, nuevos mercados como la Alianza del Pacífico y la Unión Europea (RIVAS ALVARADO, 2016).

Esta situación de “estabilización” política hacia la derecha se produce bajo el discurso de componer una cierta crisis en el MERCOSUR. Dicha “estabilización” es propiciada por elites económicas y financieras, diversas facciones y corporaciones empresariales y dirigentes políticos de EUA y la UE, bajo la retórica de mantener el orden en Sudamérica. Ahora bien, la instauración de ese orden es encomendado al Estado con más autonomía regional, que puede actuar solo o, como en este caso, en conjunto (FUNAG, 2009, p. 13).

Esta situación repercute negativamente no solo en el proceso de integración MERCOSUR, sino también en el mercado lácteo. Es decir, tras el giro a la derecha del bloque volvemos a aquel MERCOSUR neoliberal (de ausencias de coordinación de políticas macroeconómicas) de integración económica, donde cada país en vez de

---

<sup>29</sup> Según informó el sitio oficial de la reconocida cadena TeleSur (2017) en Caracas Venezuela, estos intereses de la nueva coalición de derecha, no son de los Estados, si no de élites empresariales. Sin entrar en mayores detalles, capitales transnacionales como JP Morgan, Goldman Sachs, HSBC Bank y Vanguard Corp tienen relaciones directas con el equipo de Mauricio Macri y Michel Temer.

integrarse compite entre sí, repercutiendo en una disminución de exportaciones lácteas uruguayas intrabloque.

### **1.3. Consideraciones de autonomía o dependencia en torno a la política exterior**

Se ilustra hasta aquí de forma breve, algunos conceptos teóricos de BNA y de lo que en génesis marcó el origen del MERCOSUR y su desarrollo subsiguiente, con énfasis en el fenómeno de las transnacionales. En esta parte, se intentará vislumbrar y sustentar de forma teórica, alguno de los varios motivos que impiden y limitan la consolidación del proceso de integración, marcado por las fracturas y discontinuidades de autonomía regional y la dependencia estructural latinoamericana en el sistema internacional.

Para argumentar los objetivos de este acápite, debemos primero destacar tres puntos fundamentales: a) en primer lugar, las dificultades del MERCOSUR como proceso de integración económica, b) en segundo orden, el uso de las BNA como instrumento político, y c) en tercera instancia el MERCOSUR como herramienta política. Tales premisas nos auxilian a pensar la discusión teórica entorno a la autonomía o dependencia de la política externa del bloque.

Así, siguiendo nuestra primera posición sostenemos que el MERCOSUR evolucionó a partir de una integración económica de carácter intergubernamental. Esto significa que los gobiernos de turno de cada Estado miembro, planifican su política externa buscando maximizar sus beneficios, pero en una condición estructural de Estados dependientes.

La segunda premisa a tener en cuenta es la instrumentalidad de las BNA. La existencia de estas barreras en el MERCOSUR es un hecho más que suficiente para afirmar que este bloque no sólo presenta dificultades para ser caracterizado como una unión aduanera, si no que a la vez presenta deficiencias para ser considerada como área de libre comercio, detectando apenas como ejemplo de este fenómeno el caso de las barreras no arancelarias que sufren las exportaciones de lácteos uruguayos intrabloque.

En este sentido, es de suma transcendencia entender que la protección de los mercados nacionales por esta vía, constituye un obstáculo para los objetivos definidos por el MERCOSUR. De este modo, los gobiernos miembros del bloque siguen teóricamente

el intergubernamentalismo liberal<sup>30</sup> en términos normativos, pero en la práctica incumplen su aplicación, contribuyendo con las prácticas empresariales anticompetitivas.

La tercera premisa postula que el MERCOSUR es un instrumento político, jurídico, económico-financiero, cuyo fin, es satisfacer una demanda o necesidad interna de cada Estado parte o, lo que es lo mismo, de su clase dominante<sup>31</sup>.

Dicha demanda o necesidad es el fin que motiva a los Estados a integrarse. Por lo tanto, los procesos de integración se consolidan para satisfacer la política de Estado de los países miembros. A través de esta lógica es correcto afirmar que los miembros del MERCOSUR desde su génesis hasta la fecha, buscan fervientemente la proyección de sus objetivos bajo una política externa, que implique ampliación de beneficios empresariales y, por lo tanto, que los lleve a tener un mejor espacio de competitividad económica dentro del régimen internacional<sup>32</sup>, dominado de forma estructural, por el capital imperialismo y sus derivaciones subimperialistas.

Considerando las tres premisas antes expuestas, pasaremos a explicar cinco conceptos necesarios para entender la discusión teórica, la concatenación de ideas y el análisis a ser realizado en los próximos capítulos. De esta manera, pasaremos a definir teóricamente nuestra perspectiva en torno a: el Estado, la integración regional, la política externa, la autonomía y la dependencia.

---

<sup>30</sup>Teoría que concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos, argumentando que con el aumento de transnacionales, se consolida la interdependencia (sobre todo inter-empresarial). Por lo tanto, el dominio sobre las autoridades nacionales para adaptar regulaciones y políticas a las nuevas necesidades generadas es fundamental; en ese sentido ven a las instituciones regionales como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos y de decisión colectiva (MALAMUD, 2011).

<sup>31</sup>Según Cox (2016, p. 140), la clase dominante es aquella que vía consenso y subordinación sobre otras clases (entendiendo por formación de clase a la esfera económica, que provee la formación de grupos sociales, dependiendo de la posición en la estructura de las fuerzas materiales de producción) logran cooptar la hegemonía de los Estados, entendiéndolo como herramienta fundamental de control social, político, administrativo y coercitivo. Es decir, la clase dominante maneja el Estado estableciendo un liderazgo intelectual y moral, no solo controlando la sociedad política (maquinaria gubernamental) sino también controlando la sociedad civil (mediante instituciones que forjan un padrón de comportamiento y expectativas que responden al orden social hegemónico; estas son, prensa, iglesia, cultura de masas, entre otras) que estabilizan las relaciones de poder existentes (KAN; PASCUAL, 2013).

<sup>32</sup>La comunidad internacional está integrada a un régimen político, económico y cultural. En este orden se visualizan repartidores supremos que imponen las reglas del juego internacional y rigen las conductas de comportamiento de los otros actores intermediarios y beneficiarios (PUIG, 1986, p. 54). En este sentido, podemos profundizar, con los aportes de Cox (2016, p. 149), que el régimen internacional es una expansión hegemónica mundial, establecida por la clase social dominante que coloca un orden dentro de la economía mundial, con un modelo de producción dominante, que penetra y subordina a los Estados periféricos. Visto como relaciones sociales, el régimen internacional se puede definir como una estructura social y política impuesta por las clases sociales dominantes y consentidas por las otras clases sociales de los diferentes países.

### **1.3.1. El Estado**

Sin desconocer las otras definiciones de Estado, es preciso para este trabajo, definirlo desde el punto de vista del materialismo histórico.

El surgimiento y articulación entre estructura (lo económico) y superestructura (lo político), se origina en el plano económico y se traslada al plano político. Es decir, la estructura aportó los elementos fundamentales para la formación de grupos sociales, a partir de una determinada función y posición en la producción material (KAN, 2013 p. 33- 34).

Por tal motivo Poulantzas (1986), coloca que en un primer momento la burguesía era una clase dividida en tres facciones (financiera, industrial y comercial). Una vez que estas se unifican y establecen sus intereses, como intereses del conjunto de la sociedad, se consolidan como clase dominante (KAN, 2013, p. 34). Es decir, que la burguesía aparece como clase unificada y dominante, forjando la unidad política frente a la clase trabajadora, a través del aparato Estatal (POULANTZAS, 1990, p. 308- 309).

Dicha unidad se puede denominar de Estado capitalista, señala Bonnet (2012) al cual le compete como tal intervenir de diversas maneras, para auxiliar a las facciones burguesas que los constituyen. Por ejemplo, intervenir en la competencia cuando el mercado local aplica impuestos, otorgamiento de subsidios, regular el tipo de cambio, o aislar el mercado doméstico y/o regional del mercado mundial, lo que resalta la disparidad entre capitales locales y extranjeros (KAN, 2013, p. 36).

Ahora bien, las fracciones burguesas tienen conflictos de intereses, generados por la competencia capitalista, y éste se produce ante la mediación del aparato político estatal. Es decir, ciertas facciones burguesas establecen relaciones cambiantes y contradictorias con los gobiernos del Estado. Por momentos, estas relaciones son conflictivas, más que nada por intereses sectoriales con apoyo o rechazo a diferentes fracciones del gobierno de turno, debido a las relaciones directas de las corporaciones de las clases dominantes y el gobierno (KAN, 2013, p. 36- 37).

En cuanto a la integración regional, dijimos anteriormente que esos Estados, buscan integrarse, fenómeno que se da en el mismo esquema complejo con que se fundamenta el Estado, es decir, “la relación de la clase dominante con la integración

regional constituye un aspecto más de la relación entre clase dominante y gobierno” (KAN, 2013, p. 39).

Por lo antedicho, se puede apreciar como los gobiernos de Estado son solo articuladores de diferentes facciones de clases dominantes, éstas ejercen su poder a través de diversas representaciones “corporaciones empresarias, alineamientos intercorporativos e interempresariales, grupos económicos y capitales individuales”. (KAN, 2013, p. 1)

Así, el MERCOSUR funciona bajo la inercia del regionalismo, donde las clases dominantes se reconfiguran de forma dinámica, manifestando nuevas alianzas de clases, a raíz de determinadas coyunturas políticas, asumiendo un rol tan poderoso, como la decisión de inserción regional de un país<sup>33</sup>. (KAN, 2013, p. 1)

Esta decisión se concreta vía gubernamental y en un MERCOSUR de decisiones intergubernamentales, constituyendo la válvula de acceso al mercado mundial de capitales locales y transnacionales (KAN; PASCUAL, 2013).

### **1.3.2. La integración regional**

A fin de recordar todo lo establecido en el acápite anterior sobre integración regional (económica, desarrollista y productiva) y regionalismo (abierto y pos-liberal), se hace menester aclarar que para este trabajo el término integración regional, está planteado en forma de la compleja dinámica del regionalismo y las clases dominantes al mando.

En tanto, sin ser profundo en el análisis, es necesario recordar que ya fue explicada la integración económica de Balassa (vista como un proceso que elimina paulatinamente las barreras artificiales al comercio) la cual manifiesta una vertiente liberal de la teoría de la integración, enfocado en la creación o desvío de comercio, ideas que fueron ejecutadas en el regionalismo abierto (CELLI, 2006, p. 25).

Ya en el contexto del regionalismo pos-liberal, se llevó a cabo una política de integración de carácter estructuralista; esta visión, nacida en la pos-guerra, pondera la mayor intervención y organización estatal en la economía de los países hacia una escala

---

<sup>33</sup> En América Latina, la integración está condicionada por las diversas estrategias de los países respecto de su inserción con el resto del mundo, particularmente con los Estados Unidos y la Unión Europea y las potencias emergentes en la cuenca del Océano Pacífico, en cuestiones de relaciones económicas, comerciales, financieras, seguridad y la lucha contra el narcotráfico (FERRER, 2007, p. 150).

más amplia, caracterizada por la solidaridad y reciprocidad de los agentes económicos principalmente en la producción, tanto nacional como internacional (CELLI, 2006, p. 26).

Sumados a los ya mencionados, existen más conceptos sobre integración. A modo de ejemplo podemos colocar la visión de Perroux, según su criterio la integración es definida como

La combinación de operaciones de mercado y de operaciones fuera de mercado por procedimientos privados y procedimientos públicos a fin de procurar a cierto número de conjuntos o espacios sociales los medios de una mejor atribución de sus recursos en vista a un desarrollo autónomo en beneficio de sus propias poblaciones (PERROUX, 1967, p. 49).

### 1.3.3. La política externa

En continuidad y siguiendo con el raciocinio, se manifestó que la integración de Estados es para satisfacer una proyección de objetivos, que se proyectan bajo la política externa, definida como el área de la política general<sup>34</sup> (de un país capitalista), compuesta por representaciones y manifestaciones de intereses de las clases dominantes<sup>35</sup>, de las cuales se conciertan los objetivos bajo el consenso o rechazo de las otras fracciones burguesas (KAN, 2013, p. 1- 2) y se utilizan los medios del Estado<sup>36</sup> para poder modificar o suspender las relaciones con los demás actores de la sociedad internacional (CALDUCH, 1993).

Siguiendo con lo antes narrado Bernal (2010) coloca

los paradigmas de política exterior expresan la visión del mundo de las elites o grupos de poder gobernantes, expresan también cómo ellas se ven frente a ese mundo y lo que aspiran hacer con él, a través de la política pública que optan (...) el paradigma que sostiene una política exterior implica: una determinada visión del mundo, cómo se ven las elites en él, lo que aspiran a hacer allí, y una

---

<sup>34</sup> La política es un conjunto de decisiones que implican determinar fines esenciales y secundarios, los primeros son, resultados aspirados a largo plazo, y construyen el eje central de la política externa. Ya los secundarios, son aquellos que están sujetos a cambios coyunturales internos y/o externos, y pueden ser una herramienta transformadora, cambiando el rumbo de los logros del Estado, en manos de otras instituciones extra estatales (CALDUCH, 1993, p.27).

<sup>35</sup> Dentro del MERCOSUR las clases dominantes son los grandes grupos económicos locales y las corporaciones transnacionales que operaron en el bloque (KAN; PASCUAL, 2013). Según Laredo, (apud KAN, 2013, p. 24- 25) estas son “nueva oligarquía empresaria que se asocia con entidades bancarias locales y extranjeras. Estos grupos, desarrollan inversiones en sectores como industria agroalimentaria, automotores, siderurgia, petroquímica, entre otros, que son generalmente los más dinámicos del MERCOSUR”

<sup>36</sup> La inserción regional se concreta a nivel gubernamental mediante acuerdos, pactos y cumbres regionales (KAN, 2013, p. 1)

opción por el poder, que puede ser su acumulación, la adaptación al poder superior, la disposición a confrontar por el poder o la subordinación al mismo (BERNAL, 2010, p. 79)

Es menester colocar que para un Estado, suspender o modificar las relaciones con los actores internacionales con los que se tienen vínculos en torno a un proceso de integración (acuerdos, bloques regionales), es una acción compleja. Esto se debe a que dichos vínculos fueron forjados a medio y largo plazo, construyendo un tipo de inserción regional y mundial del país (política con fines esenciales), el cual no puede ser ajeno a las principales facciones de clase dominante y sus intereses estratégicos (KAN, 2013, p. 2).

Por otro lado, las políticas con fines secundarios varían a corto plazo según las coyunturas políticas. En este sentido, el cumplimiento de los objetivos<sup>37</sup> de la política externa, viene acompañado del cambio de estrategia de las clases dominantes de la región. En ellas se refleja el apoyo o no del gobierno de turno ante las políticas de integración regional. La toma de decisión de política externa a favor o en contra de la integración será tomada en base a la necesidad estratégica de los grupos económicos y corporaciones empresariales dominantes (KAN, 2013, p. 25).

Como fue afirmado, la política externa implica la búsqueda de mayores beneficios empresariales. Con esta perspectiva, se argumentan a continuación, la discusión en torno a una política autónoma (buscada en el regionalismo pos- liberal) o dependiente (reflejada plenamente en el regionalismo abierto).

#### **1.3.4. La autonomía**

Comenzamos colocando que la búsqueda por autonomía en Latinoamérica es histórica<sup>38</sup>, en disputa antagónica con la integración económica, los modelos de desarrollo planteados por el libre mercado<sup>39</sup> e inherente a los procesos de integración regional.

---

<sup>37</sup> Los objetivos dentro de la política externa, son los resultados concretos y particulares que pretenden alcanzarse a corto plazo, mediante actuaciones exteriores. Es así como un mismo fin puede ser alcanzado mediante objetivos diversos, y estos pueden variar como resultado de cambios gubernamentales (CALDUCH, 1993).

<sup>38</sup> La idea de autonomía en Latinoamérica se inicia con los procesos de independencia del siglo XIX. Tiene allí exponentes como, Francisco de Miranda, Simón Bolívar, José Martí que proyectaban una unidad regional como elemento necesario para establecer el orden político y así garantizar la existencia de los nuevos Estados (BRICEÑO RUIZ et al., 2012)

En este trabajo, nos enfocamos en la historia más reciente, sin ánimo de profundizar, colocamos que la búsqueda por autonomía de la segunda mitad del siglo XX, se dio en las discusiones de gobiernos nacionales y populares (Juan Domingo Perón en Argentina y Getúlio Vargas en Brasil) así como en los pensadores destacados en esta época Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe (BRICEÑO RUIZ et al., 2012).

Ambos pensadores describen la autonomía, influenciados por la perspectiva de desarrollo económico e integración regional antagónica al libre mercado, pues éste sería un obstáculo a la industrialización regional, como coloca el estructuralismo de la CEPAL<sup>40</sup>. A su vez, critican al pensamiento “cepalino” por marginalizar la importancia de la autonomía política para la inserción internacional latinoamericana dentro del sistema capitalista<sup>41</sup> (BRICEÑO RUIZ et al., 2012).

Para estos autores no bastaba con políticas de industrialización para neutralizar las actitudes hegemónicas de terceros países, sino que se necesitaban políticas para desarrollar mayor autonomía<sup>42</sup>, de esa manera lograr mayor viabilidad nacional<sup>43</sup> y consolidar el propio desarrollo industrial (BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 43- 54).

Puig define autonomía como:

---

<sup>39</sup>Este conflicto se refleja en Latinoamérica, por ejemplo, cuando EUA impone el panamericanismo (fines del siglo XIX), una doctrina que buscó el expansionismo imperialista norteamericano carente de nuevos mercados. Para ello buscó la integración de libre comercio de todo el continente, sobre su liderazgo (BRICEÑO RUIZ et al., 2012)

<sup>40</sup>Según la teoría de Prebisch, hay una dicotomía en la estructura de la economía mundial entre el centro (que tienen un constante valor agregado en sus productos debido al uso de tecnologías) y la periferia (enfocados a la exportación de materia prima sin valor agregado o carente de tecnologías) que tendría una constante desvalorización de sus productos en el mercado internacional. Es aquí donde se propone el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, donde la integración regional serviría para fomentar la complementariedad productiva, es decir países que se especializarían a la producción de bienes primarios y los más desarrollados se ocuparían de las actividades de mayor valor agregado (BRICEÑO RUIZ et al., 2012).

<sup>41</sup>Arlene Tickner (2005 apud BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 43) sostiene que la autonomía era indispensable no solo para el desarrollo económico si no también se empezó a vincular con la política exterior, para salvaguardarse de afuera hacia adentro de los efectos negativos de la dependencia y de adentro hacia afuera para afirmar los intereses regionales en el sistema internacional.

<sup>42</sup>La autonomía era una construcción política pues su desarrollo implicaba un compromiso de las clases dirigentes con relación a ella, en lo referente al control institucional, su toma de decisiones y la estructura estatal. (Miranda, 2005 apud BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 43)

<sup>43</sup>Estructura interna que permita la obtención de un mínimo indispensable de recursos humanos, naturales y capacidad de intercambio internacional; aun en las épocas más difíciles, hay que mantener dicha estructura estable (JAGUARIBE, 1985, p. 30-31).

un objetivo insoslayable de la política nacional, por la muy sencilla razón de que cuanto más autónomo es un ente mayores posibilidades tiene de desarrollarse como mejor lo entiende. O sea que la autonomía otorga las posibilidades de adoptar políticas más justas y equilibradas, mientras que la subordinación, en cambio, cercana o, por lo menos, retacea dicha posibilidad por cuanto facilita al dominante imponer sus propios criterios al que le está subordinado (...) La autonomía solo implica un indicio de justicia y de eficiencia, pero la experiencia histórica demuestra que normalmente las políticas que fija el dominante para su subordinado no son las indicadas ni las más justas (PUIG, 1986, p. 40).

En otras palabras, la autonomía es la capacidad máxima de tomar decisiones propias, teniendo en cuenta la permisibilidad internacional<sup>44</sup> (factores condicionantes del sistema internacional). Para poder alcanzarla (superando la dependencia estructural), la manera posible, es por medio de la integración de Estados, con formación de alianzas políticas, militares y económicas capaces de contestar el poder hegemónico (BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 43-45).

Estas ideas autonomistas impactaron en los futuros debates por la búsqueda de un modelo de integración regional alternativo al liberal generando la propuesta de “integración solidaria”<sup>45</sup>, fundamentada en los valores compartidos de los países latinoamericanos e instrumental al proceso autonomizante<sup>46</sup> de la región (PUIG, 1986, p. 59).

Ahora bien, permitiéndonos realizar una pequeña analogía volcando conceptos de estos pensadores anteriores al origen del proceso de integración MERCOSUR, podemos ver como Brasil goza con autonomía regional<sup>47</sup>, y el resto de países miembros del MERCOSUR (Argentina, Paraguay y Uruguay) están en relación de dependencia autonómica<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Es un factor estructural del sistema internacional, en el cual, según la situación geopolítica de un país y su relación internacional, éste, dispondrá de mayores o menores condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países, dotado de suficiente capacidad para ejercer las formas más eficaces de coacción (JAGUARIBE, 1985, p. 31).

<sup>45</sup> Una integración solidaria que se podría alcanzar mediante la concreción de alianzas estratégicas, acciones políticas de carácter sectorial, firma de acuerdos bilaterales y multilaterales, y la promoción de cooperación entre los países latinoamericanos. (BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 46)

<sup>46</sup> Implica ampliar el margen de decisión propia, recortando del que goza el oponente. Es un juego estratégico de suma cero, donde en el corto plazo alguien gana lo que el otro pierda. Ya en el mediano y largo plazo, el perdedor evaluara su situación (PUIG, 1986, p. 51) y cómo realiza su defensa contra ofensiva.

<sup>47</sup> Forma de autonomía que permanece restringida a una determinada región, en la cual predomina la autonomía sectorial ejercida en el plano económico, en virtud de ciertas ventajas comparativas (JAGUARIBE, 1985, p. 28).

<sup>48</sup> En esta definición, colocamos a los países que poseen nominalmente condición de Estado soberano, dotados de gobierno propio, acreditado como interlocutor independiente ante los otros Estados y organismos internacionales (JAGUARIBE, 1985, p. 28).

En este caso se observa un Estado brasileño con autonomía regional, avanzado en su evolución industrial y con un fuerte desarrollo de grupos de presión (SINGER, 2014), mientras que los otros Estados miembros siguen un escalón más abajo subordinados (proceso históricamente menos benéfico, en el cual el dominante impone criterios al dominado) al orden impuesto por éste (PUIG, 1986, p. 40 y 44). Por lo tanto, podemos afirmar que si la política externa de los gobiernos brasileños no está a favor de aumentar la hegemonía regional, ningún país del MERCOSUR podrá llevarla a cabo.

Retomando el recorrido histórico planteado por Briceño Ruiz (2012), colocamos que la idea gubernamental de autonomía e integración fueron dejadas de lado durante las dictaduras cívico militares<sup>49</sup> en la región. Recién en los años noventa, con la redemocratización, se instala la integración económica basada en el regionalismo abierto<sup>50</sup>.

Este modelo sufrió un agotamiento<sup>51</sup> (a fines del siglo XX inicios del XXI) tal, que llegó a una fuerte crisis económica, forjando nuevos gobiernos nacionalistas, autonomistas y cuestionadores al regionalismo abierto, apoyando un nuevo modelo de integración, basado en el desarrollo económico<sup>52</sup> y la autonomía política, capaz de posicionar a Latinoamérica en un escalón más autónomo dentro del orden internacional (BRICEÑO RUIZ et al., 2012). Bajo esta perspectiva surgen intelectuales, con la idea de desarrollo económico como Aldo Ferrer, y autonómico como Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlian.

---

<sup>49</sup>Estos gobiernos antagónicos a la integración aceptaban la inversión externa directa indiscriminada, se oponían a cualquier esfuerzo conjunto de política externa que coordine a los Estados regionales con programas industriales común, o el desarrollo de una política exterior independiente (BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 48)

<sup>50</sup> La crisis de la deuda, la hegemonía del pensamiento neoliberal en EUA (Ronald Reagan) e Inglaterra (Margaret Thatcher), el colapso comunista (fin de la guerra fría) influyó en la forma de concebir la integración regional por parte de las élites latinoamericanas, aplicando el regionalismo abierto (BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 48- 49).

<sup>51</sup> Es aquí donde fluyen las políticas proteccionistas (además de restricción de créditos y ampliación de deudas), donde se utilizan (entre otros instrumentos) las barreras no arancelarias, esas políticas nacen como requisito de las alianzas imperiales.

<sup>52</sup> Aldo Ferrer define el desarrollo económico como un proceso de transformación de la economía y sociedad basado “en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión, y organización de recursos, educación, y capacidad de la fuerza de trabajo, y de estabilidad y permisibilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad resuelve sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es la acumulación en este sentido amplio, y la acumulación se realiza en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país” (FERRER 2007, p 432).

En este punto, Aldo Ferrer (2007, p. 433) coloca una crítica a la economía centrada en el mercado. Específicamente, alude contra los proceso de acumulación liberal, alegando que éstos se ven frustrados en las economías nacionales, por la delegación de procesos endógenos a los agentes exógenos, que utilizan su propia dinámica de crecimiento (aumentar producción, empleo, productividad) sin fomentar el desarrollo (no se crea una organización económica ni social, capaz de hacer la acumulación inherente al desarrollo).

Según Ferrer para estimular el desarrollo, se necesita densidad nacional, esto es integración social<sup>53</sup>, liderazgos estratégicos basados en el dominio y movilización de los recursos disponibles dentro del territorio nacional, y estabilidad política e institucional a largo plazo (FERRER, 2007, p. 435). Una vez forjada la densidad nacional, se pasaría a la fase de integración entre Estados, y de esta manera crear una densidad regional<sup>54</sup>.

Por último, los pensadores Juna Tokatlian y Roberto Russel, definen autonomía como “la capacidad de tomar decisiones de manera independiente, sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros Estados” (TOKATLIAN; RUSSEL, 2002, apud BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 52).

Para estos autores “La autonomía fue una bandera que se utilizó para fortalecer de distintos modos el aparato del Estado y para servir a los intereses de las clases dirigentes, por lo general, poco o nada democráticas” (TOKATLIAN; RUSSEL 2002, apud. BRICEÑO RUIZ et al., p. 52)

Por lo tanto, crean el término de autonomía relacional basado en un nuevo sistema<sup>55</sup>, el cual demanda una interacción y negociación en los organismos

---

<sup>53</sup> La integración social es la base para crear sólidos y poderosos liderazgos que dominen las actividades principales del Estado, incorporando a la sociedad en el desarrollo, de esta manera se logra la estabilidad política e institucional (FERRER, 2007, p. 436).

<sup>54</sup> Este concepto envuelve la ampliación de mercados, la coordinación de los complejos productivos, el desarrollo de la infraestructura compartida, la promoción de ciencia y la tecnología, y por fin la concreción de posiciones comunes en temas cruciales en el orden mundial (reforma en los regímenes comerciales, propiedades intelectuales, financiero, internacional, entre otros) (FERRER, 2008, apud. BRICEÑO RUIZ et al., p. 52).

<sup>55</sup> Basado en “prácticas, instituciones, ideas, e identidades que se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en que “el otro”, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es” (TOKATLIAN; RUSSEL, 2002, apud, BRICEÑO RUIZ et al., p. 52- 53).

internacionales, exigiendo a las hegemonías, formar parte activa de la gobernabilidad global.

Estos autores sostienen que cuando por fin se tenga la gobernabilidad global deseada, la autonomía no se puede consolidar sobre un sistema aislado que solo controle acontecimientos externos, sino que debe consolidarse aprovechando las posibilidades de “poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo<sup>56</sup>” (TOKATLIAN; RUSSEL, 2002, apud. BRICEÑO RUIZ et al., p. 43).

### **1.3.5. La dependencia**

La dependencia estructural es un proceso que se inicia en tres etapas de integración latinoamericana al mercado mundial, la primera se inicia con el proceso de expansión mercantilista europeo del siglo XVI que traerá la incorporación latinoamericana al sistema económico internacional (MARINI, 2013, p. 47).

La segunda etapa está marcada por la división internacional del trabajo que se inicia como consecuencia de la decadencia del dominio ibérico en Latinoamérica, del cual derivan los avances de las otras potencias europeas, consolidando a Inglaterra como dominador del capitalismo industrial europeo. En parte, eso explica los procesos de independencias políticas latinoamericanas durante la primera mitad del siglo XIX, las cuales no se tradujeron en mayor soberanía económica, sino, por lo contrario, éstas independencias permitieron una participación más activa y subordinada al mercado mundial como productor de materias primas (MARINI, 2013, p. 48).

De este modo, se desarrolla la génesis de la dependencia, cuya definición por parte de MARINI (2011) es,

Una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia. El fruto de la dependencia no puede ser por ende sino más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra (MARINI, 2011, p.134).

---

<sup>56</sup>“Estos últimos constituyen el soporte institucional de la autonomía, pues en un contexto de creciente interdependencia permiten afrontar problemas comunes y alcanzar propósitos complementarios, sin subordinarse a sistemas jerárquicos de control” (BRICEÑO RUIZ et al., p. 53).

El ingreso de Latinoamérica al mercado mundial como productor de materias primas, contribuyó como uno de los principales motivos al desarrollo de las grandes industrias especializadas europeas, por consiguiente, se dio el inicio de la acumulación económica industrial, estimulada por el aumento de las capacidades productivas y la explotación de los trabajadores, definida como plusvalía relativa (MARINI, 2011, p. 138).

Para intensificar más la situación, la tercera y última etapa está marcada por el inicio del imperialismo (en el parteaguas entre fines del siglo XIX e inicio del siglo XX), para cuyo enfoque interpretativo se seguirán las corrientes marxistas. Es decir, vemos una relación causal básica entre el desarrollo capitalista y el imperialismo (ROMERO, 2015, p. 39). Según Lenin (1979 [1916]):

Es el capitalismo llegado a una fase de desarrollo donde se afirma la dominación de los monopolios y del capital financiero, donde la exportación de los capitales adquirió una importancia de primer plano, donde comenzó el reparto del mundo entre los trust internacionales y donde se puso término al reparto de los territorios del globo, entre las mayores potencias capitalistas (LENIN, 1979 [1916], p. 88).

Monopolios, oligarquías, tendientes para el dominio en vez de para la libertad, explotación de un número siempre creciente de naciones pequeñas y débiles por un puñado de naciones extremadamente ricas y poderosas: todo eso originó los trazos específicos del imperialismo que permiten caracterizarlo como un capitalismo parasitario (LENIN, 1979 [1916], p. 123).

En América Latina, al inicio del siglo XX, el accionar del imperialismo estadounidense chocó contra los intereses ingleses en la región. Particularmente en Uruguay, este choque se produce durante la presidencia de José Batlle Ordoñez y la profundización de su integración dinámica al mercado mundial (MARINI, 2013, p. 49). En paralelo, el país comenzó a recibir créditos externos y en menor grado, inversiones externas directas de las grandes potencias, con el fin de desarrollar una red de infraestructura propicia para la ágil exportación de materias primas, debido a la rapidez del avance tecnológico industrial que demanda más unidades productivas (MARINI, 2013, p. 48).

Este escenario, se produjo en el contexto de la expansión de los monopolios imperialistas, forzando la aceleración de acumulación de capital. Para ello, se buscó la ampliación de capitales fuera de las fronteras nacionales, con el fin de obtener plusvalía de estas nuevas naciones (ya sea, por medio de formación de precios en el mercado

mundial, y/ o a través de prácticas financieras, y/o con inversión externa directa) y por tanto aumentar la concentración de capital en las economías centrales (MARINI, 2013, p. 48- 49).

El auge exportador de materias primas latinoamericanas, en esta época, está marcado por la profundización de la dependencia frente a los países industriales, y con ésta, se produce el dominio del desarrollo del sector exportador por el capital extranjero, dejando a las clases dominantes nacionales el control de las actividades secundarias (MARINI, 2013, p. 50).

El proceso de dependencia, subordina la actividad económica al mecanismo exportación- importación, es decir, la plusvalía se realiza en la esfera del mercado externo (exportando e importando). El excedente restante (o el saldo de la balanza comercial) a ser invertido para desarrollar una economía dependiente, sufre la acción directa de factores externos a la economía nacional es decir, la permisibilidad de las inversiones de capitales nacionales, están sujetas y vinculadas a los mecanismos de la actividad económica, subordinada por el proceso de dependencia (MARINI, 2013, p. 51).

Pues bien, vamos a ejemplificar tres modelos de Estados, subordinados a los mecanismos de la actividad económica dependiente.

#### **a- La tendencia a la monoproducción**

En los países que la principal actividad exportadora está bajo el control de las clases dominantes locales, existe una cierta autonomía sobre las decisiones de inversión, (condicionadas por la dependencia económica del mercado internacional) que en general se aplica sobre los sectores que más excedentes generan, esto explica la tendencia a la monoproducción (MARINI, 2013, p. 51).

#### **b- Margen pequeño de diversificación e inversión industrial**

Ahora, en países como Uruguay, para atender el consumo de las camadas sociales que no pueden acceder a los bienes importados, o en defensa contra las crisis cíclicas que enfrentan las economías centrales, vuelcan parte del excedente al mercado interno, desarrollando una industria liviana que produce para el mercado interno, dando lugar a núcleos fabriles de relativa importancia (MARINI, 2014, p. 51).

### **c- Subimperialismo**

Aquí podemos observar el fenómeno del subimperialismo capitalista contemporáneo, denominado como “el ascenso de países y burguesías rezagadas a condiciones imperialistas subalternas” (ROMERO, 2015, p. 40).

Considerando el papel de Brasil como una economía que ha llegado a alcanzar, según el FMI, el sexto lugar mundial (midiendo su PIB), se puede decir que es una economía con tendencias subimperialistas, pues si bien conserva una condición de dependencia sobre el conjunto de la cadena imperialista, consolida, trasplanta y expande capitales a otros estados dependientes. Son ejemplos de dichas expansiones capitalistas, empresas transnacionales que incursionan en el complejo energético y agropecuario: Petrobras (combustibles, biodiesel y fertilizantes), JBS-Friboi (carnes, lácteos y biodiesel), Ambev (cervecería y maltería), Marfrig (Carnes) (ROMERO, 2015, p. 82).

Según Marini, el subimperialismo es un proceso concreto, materializado en las economías, clases sociales y la política externa de cooperación antagónica con los centros imperialistas (es decir, una burguesía local articulando la explotación imperialista) en la cual, ciertos países dependientes, se vuelven potencias medias capitalistas, dominando los centros medianos de acumulación (MARINI, 1974, p. 22).

A través del concepto subimperialismo, podemos referenciar aquellos Estados y capitales que ejercen una política expansionista relativamente autónoma, pues está integrada al sistema productivo imperialista y se mantiene subordinado a la hegemonía imperialista internacional (MARINI, 1974, p. 17).

El subimperialismo implica dos componentes básicos: por un lado, una composición orgánica media en la escala mundial de los aparatos productivos nacionales y, por otro lado, el ejercicio de una política expansionista relativamente autónoma, que no sólo se acompaña de una mayor integración al sistema productivo imperialista sino que se mantiene en el marco de la hegemonía ejercida por el imperialismo a escala internacional. Planteado en estos términos, nos parece que, independientemente de los esfuerzos de Argentina y otros países por acceder a un rango subimperialista, sólo Brasil expresa plenamente, en Latinoamérica, un fenómeno de esta naturaleza. (MARINI, 1977, p. 17)

Por último, el subimperialismo significa la obtención de una composición orgánica del capital<sup>57</sup> media a nivel mundial, obteniendo así los aparatos productivos nacionales, (MARINI, 1974), y gozando el beneficio monopolístico de las remesas de economías dependiente; estos dos hechos más la superexplotación del trabajo (mayor explotación de la fuerza física del trabajador en contraposición a la explotación resultante del aumento de productividad, remunerando a la fuerza de trabajo por debajo de su valor real) (MARINI, 2000, p. 160) aumentan el volumen del capital del mercado interno llevando necesariamente a la expansión por nuevos mercados externos, en economías dependientes.

#### **1.4. Síntesis del capítulo.**

Se buscó en este capítulo colocar un marco teórico- conceptual, necesario para entender los próximos capítulos, así como la concatenación de ideas que enmarcan este trabajo.

Es menester resaltar la idea principal que podemos extraer de este capítulo. En este sentido se observó que las BNA, dentro del dinámico proceso MERCOSUR, son un instrumento de gran utilidad (económica y política) por las clases dominantes (dentro de la estructura y superestructura) de un Estado.

Las clases dominantes, históricamente, dependiendo de diversos factores endógenos, exógenos, políticos, económicos y sociales, proyectan una política exterior, más integracionistas (con la idea y búsquedas, a priori, de mayor autonomía en lo político y desarrollismo en lo económico, jerarquizando al MERCOSUR, a priori, como válvula de inserción internacional) o menos integracionistas (de cooperación antagónica entre el capital imperialismo y sus derivaciones subimperialistas, donde el MERCOSUR solo funciona regulando la integración económica y neoliberal, como instrumento expansivo del lucro de grandes capitales transnacionales, generando mayor dependencia estructural).

Por fin, colocamos que el próximo capítulo busca hacer una revisión del sector lácteo uruguayo en el MERCOSUR dentro del período 1991- 2013, focalizando en las principales limitaciones e implicancias para el comercio exterior y la producción.

---

<sup>57</sup> “Relación variable que existe entre su parte de valor convertida en medios de producción y la que se convierte en fuerza de trabajo” (MARX, 2008, p.771).

Para ello y en el mismo período descrito en el párrafo anterior, se hará una descripción del sector lácteo uruguayo dentro del MERCOSUR enfatizando en los principales hechos y conflictos generados por la transnacionalización del sector y las BNA en relación a las exportaciones uruguayas dentro del bloque.

## **CAPÍTULO 2**

### **EI MERCOSUR Y EL SECTOR LÁCTEO. IMPLICANCIAS PARA EL COMERCIO EXTERIOR Y LA PRODUCCIÓN URUGUAYA**

Teniendo en cuenta todos aquellos conceptos descriptos, analizados, y ejemplificados en el capítulo anterior, pasaremos ahora a describir y focalizarnos específicamente en el mercado de lácteos uruguayos dentro del contexto del MERCOSUR, analizándolo de forma cuantitativa y cualitativa.

Por lo ante dicho, el objetivo que este capítulo se propone ejecutar es una revisión específica del sector lácteo uruguayo dentro del MERCOSUR, en el período 1991- 2013, focalizando en las principales limitaciones e implicancias que traen la transnacionalización del sector y las BNA para el comercio exterior y la producción sectorial.

Para cumplir con el objetivo planteado dividiremos este capítulo en dos etapas, la primera se plantea, dentro del mismo período colocado anteriormente, describir el sector lácteo uruguayo dentro del MERCOSUR, con especial énfasis en los conflictos generados por la transnacionalización del sector.

En una segunda instancia, colocaremos los principales hechos, conflictos y distorsiones causadas por las BNA en relación a las exportaciones uruguayas dentro del bloque, entre 1991- 2013.

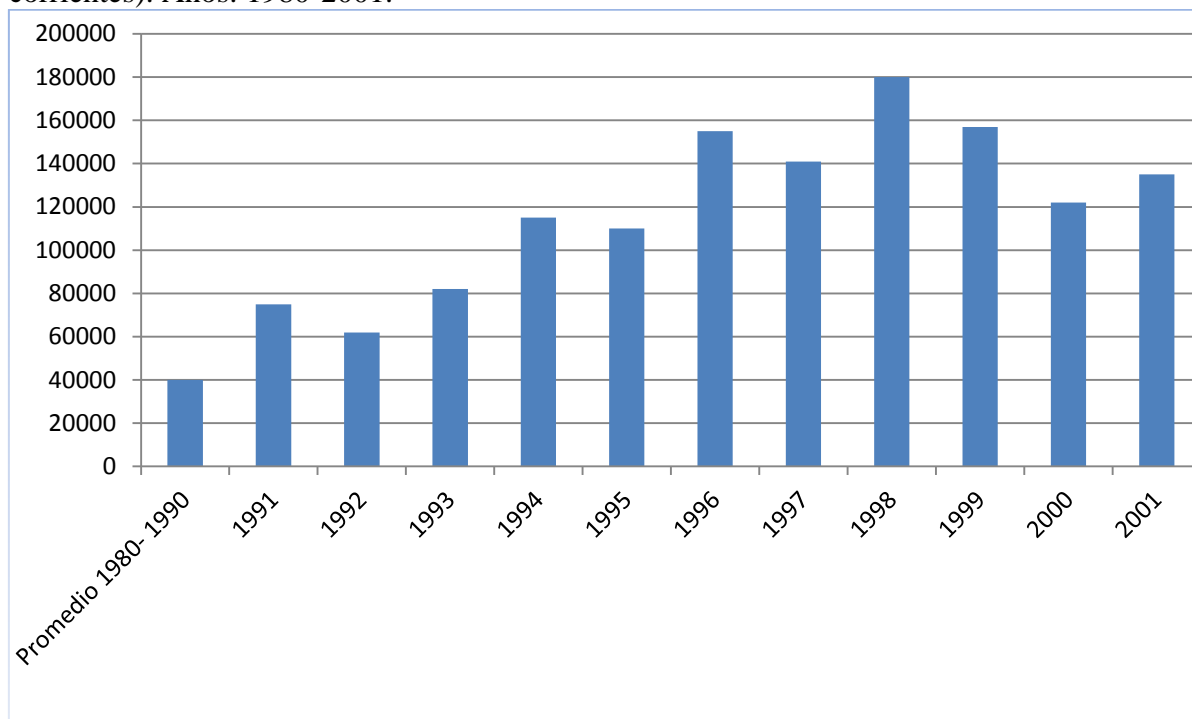
Finalmente, haremos una síntesis general de lo analizado. Vale la pena colocar que todo lo expuesto, nos servirá para entender lo que representa concretamente el MERCOSUR para el sector lácteo uruguayo, así como sus limitaciones. Siendo una herramienta para analizar y evidenciar las oportunidades, desafíos y conflictos que este bloque representa para el sector.

#### **2.1. Principales conflictos vinculados con la transnacionalización del sector lácteo uruguayo en el MERCOSUR (1991- 2013)**

Los primeros años del regionalismo abierto, marcarían una etapa relativamente favorable para la industria láctea uruguaya, incrementando su productividad y consolidando a Uruguay como un país exportador neto de lácteos, con un aumento significativo en las exportaciones intrabloque. El valor de exportaciones lácteas

uruguayas pasó de 40 millones dólares de en la década de 1980, a más de 100 millones de dólares en la década de 1990 (CAETANO, 2016).

Gráfico 1: Uruguay: Valor de las exportaciones de lácteos uruguayos (en miles de dólares corrientes). Años: 1980-2001.



Fuente: CAETANO, 2016, p. 212

Las exportaciones de lácteos aumentaron de forma considerable (gráfico 1), y más aún en relación al MERCOSUR, donde las exportaciones a Brasil llegaron a comprender más del 70% del total.

Por otra parte, tras la apertura comercial del bloque, el comercio agropecuario intrarregional en general, no tuvo un impacto positivo sobre el comercio, es decir que la magnitud de transacciones agropecuarias no fueron significativas, salvo para los productos lácteos y el trigo, esto se explica en gran medida porque las economías de los países del bloque en el tema agropecuario son poco complementarias, siendo los lácteos una de las excepciones (PIÑEIRO; PIÑEIRO, 2001, p 99- 100).

Ahora bien, por un lado colocamos que es una época de crecientes exportaciones lácteas, pero por otro, hay que entender que este mercado consolida su apertura a la llegada del capital transnacional. Es decir que con la creación del bloque, no solo se da el aperturismo comercial, si no que se habilitan las puertas a las transnacionales, estas empresas hacen más difusa la diferencia entre sectores productivos, ya que estas

concentran actividades en una amplia cadena denominada “eslabonamientos productivos”<sup>58</sup> (RENOLD; LATTUADA, 2004, p. 18).

Es evidente que la creación del bloque trajo aparejadas dificultades para ciertos sectores productivos (de los cuales los lácteos no están ajenos), los actores que lo integran (sobre todo el pequeño productor y el pequeño y mediano capital nacional) y la región<sup>59</sup> predominante donde se aplica la actividad o *Cluster*<sup>60</sup> productivo (RENOLD; LATTUADA, 2004, p. 18).

Ya para finales de la década del noventa, la fractura de la hegemonía neoliberal se hizo sentir para la lechería, comenzando por las crisis de México, y del sureste asiático, produciendo un descenso a escala internacional del precio de la leche, seguido por el aumento de subsidios a nivel mundial (CAETANO, 2016, p 220).

Por si fuera poco, el punto más extremo de la crisis, se da con la devaluación en Brasil (la crisis de real 1998) seguida por la crisis de Argentina (2001), dando una lección de lo que serían las limitantes del MERCOSUR, quedando atrás aquel éxito del primero decenio (BRICEÑO RUIZ et al., 2012, p. 51).

Etapa de auge que se ve opacada con la disminución de importación de lácteos uruguayos por parte de Brasil, producto de su devaluación (como resultado de la crisis de los países centrales). Las exportaciones de lácteos 1999 a 2001 disminuyeron con respecto a las de 1998 (gráfico 1), alcanzando una caída máxima de 58 millones de dólares, reflejada en el año 2000.

Lo ante dicho fue producto de que los países del MERCOSUR venían sosteniendo un control inflacionario, determinado por un ancla cambiaria que fue abaratando el dólar lentamente, lo que afectó negativamente a la producción agropecuaria e hizo que se pierda competitividad (CAETANO, 2016, p. 220). Este hecho condujo a los países del

---

<sup>58</sup> Esto significa que las empresas transnacionales acaparan varias empresas (en la cadena de valor productivo, a fin de ser más lucrativas y abaratar costos) que incluyen, cálculos de costo de producción, legales y de transacciones, transformación de la materia prima, su comercialización y distribución de forma articulada e interdependiente como sistema (RENOLD; LATTUADA, 2004, p. 19- 20).

<sup>59</sup> La idea de región como espacio o continuidad geográfica es desechada, y se refiere ahora a una estructura flexible y de mercado cuyos límites pueden ser definidos por eslabonamientos productivos, formas de organización y articulación social, entre otras (RENOLD; LATTUADA, 2004, p. 21).

<sup>60</sup> Son zonas de actividades económicas que no tienen límites geográficos determinados, es decir que se superponen las fronteras nacionales e internacionales. Por lo tanto, “son concentraciones geográficas de compañías e instituciones interconectadas en un sector particular, que incluyen todos los eslabonamientos productivos” (RENOLD; LATTUADA, 2004, p. 22- 23).

MERCOSUR a un endeudamiento producto de la colocación de títulos públicos en el mercado de capitales (ROMERO, 2015, p. 55).

Por lo tanto, atrás quedaba la “promisoria” solución agroalimentaria de la OMC<sup>61</sup>. La puja entre las potencias exportadoras de productos agrícolas continuó, sobre todo, entre la Unión Europea, alineada en ese momento, al Grupo Cairns <sup>62</sup>, (integrado por países que quieren la liberalización comercial de productos agropecuarios, del cual hacen parte los miembros del MERCOSUR) ya que de esa manera lograría abrir los mercados en beneficio de las grandes empresas transnacionales europeas, contra Estados Unidos, quien no quería eliminar los subsidios a la exportación y por tanto estaba ganando los mejores mercados de forma desleal (ROMERO, 2015, p. 58).

La disminución de exportaciones tornó evidente el rezago tecnológico, sobre todo en el pequeño productor, que recibía menos dinero por litro de leche, pues su producción era de menor calidad. Sumado a esto, la situación de atraso cambiario para controlar la inflación en Uruguay provocaba un aumento en los costos de producción (CAETANO, 2016).

Estos hechos llevaron tanto al gobierno Luis A. Lacalle (1990- 1995), como al segundo mandato de Julio M. Sanguinetti (1995- 2000) a otorgar facilidades en inversión externa directa a empresas transnacionales<sup>63</sup> que entraban al mercado e imponían nuevas condiciones (CAETANO, 2016).

El grado de concentración de la industria es muy alto, siendo una empresa responsable de cerca del 80% de la leche captada por las plantas industriales. Finalizadas las disposiciones legales que favorecieron esta alta concentración, se ha notado un mayor dinamismo de las demás empresas y la incursión de importantes transnacionales. En la década de los noventa esta industria profundizó su especialización exportadora con una participación creciente en las exportaciones totales del Uruguay (BERLINSKI, 2001, p. 12).

---

<sup>61</sup> Es decir, la consolidación a escala mundial, de un régimen que imponía el abandono de las medidas que protegían las producciones agropecuarias nacionales, como la eliminación de subvenciones a la exportación, el pasaje de barreras arancelarias cuantitativas a barreras arancelarias fijas, y para los países dependientes se les ofreció aceptar el paquete de condiciones para el comercio ofrecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) (ROMERO, 2015, p. 58).

<sup>62</sup> Grupo creado en 1986 ante el inicio de la Ronda Uruguay GATT, en la ciudad de Cairns (Australia), con el objetivo de presionar la liberalización del comercio de productos agrícolas. Es por ello que lo integran los principales países productores y exportadores de dicho bien (ROMERO, 2015, p. 58).

<sup>63</sup> La transnacionalización alude a un proceso que comienza a fines de la década del 1960, y consiste en empresas filiales desintegradas verticalmente donde cada una de ellas se encarga de una parte del proceso productivo, proceso que implica gran pérdida de soberanía de los Estados dependientes, pues las empresas toman la decisión del precio que le quieren dar a esta parte de la cadena de valor (ROMERO, 2015, p. 43)

Con estas medidas, la clase dominante demuestra la postura liberal que tiene hacia el gran capital nacional, como la mayor industria láctea uruguaya CONAPROLE<sup>64</sup>, dejándola a la libre competencia de oferta y demanda. Estas ideas, son una continuación de las reformas hechas por el gobierno militar, hablamos de la finalización del Monopolio lácteo en 1982 promulgada por el gobierno municipal de Montevideo, y de la Ley N° 15640 del 4 de Octubre de 1984, que “estimuló la competencia al establecer el régimen de abastecimiento de leche pasteurizada en todo el territorio nacional”, habilitando incluso el ingreso de empresas transnacionales (MARTÍ, 2013).

En una primera instancia, transnacionales como Lactosan (1991), Parmalat y Gley S.A que se instalan en 1992 en Uruguay, tras la rápida aprobación de los proyectos de inversión<sup>65</sup> por el gobierno de Lacalle, que defendía los capitales externos como si fueran nacionales (CAETANO, 2016).

En este punto, vale la pena enfocar como la transnacional Parmalat, se hace de los activos de la empresa Lactaría Ecolat S.A (cuadro 1), de capitales nacionales, esta empresa ubicada Nueva Helvecia departamento de Colonia, se dedicaba a la industria láctea en el país desde el año 1978.

---

<sup>64</sup> CONAPROLE, nace de la idea del estatismo y los programas “Batllistas”, en particular, el ex presidente Gabriel Terra (1933- 1938), era partidario de formar cooperativas, tanto es así que el 14 de Diciembre de 1935, mediante la Ley N° 9526, se creó CONAPROLE, bajo intervención estatal, se le otorgaba el monopolio absoluto a la CNPL (Cooperativa Nacional de Productores de Leche) de explotar las distintas ramas de la industria lechera y sus derivados (MARTÍ, 2013). Esta ley permitía que cualquier productor uruguayo lechero pudiera hacerse miembro de la CNPL (Cooperativa nacional de productores de leche), remitiendo su leche a la planta industrial. A su vez para su creación el Estado expropió y fusionó varias plantas procesadoras de leche como la Lechería Central Uruguay Kasdorf S.A, incluyendo a sus trabajadores, marcas y plantas (MARTÍ, 2013). La solución cooperativa para el ministro de Ganadería y Agricultura César G. Gutiérrez (1935), era una gran solución que permitía “unir los dos extremos [capitalismo y estatismo]: la actividad inteligente y administrativamente celosa del capitalismo, que reclamaba para sí los provechos de la industria, con la distribución generosa y justa de los rendimientos de la colectividad” (MARTÍ, 2013). Otros argumentos socialistas apoyaban la propuesta del cooperativismo, pero la veían poco democrática y justa: “el cooperativismo es la mejor escuela para los trabajadores que aspiran a suprimir los privilegios y a emanciparse del yugo capitalista. Los productores tendrán por este proyecto de ley el derecho de elegir, y casi nada más que ese derecho; porque luego se les da un predominio a los productores más ricos, adjudicándoseles una mayor cantidad de votos” (MARTÍ, 2013).

<sup>65</sup>Se aprueba “La solicitud de la firma Gley S.A, tendiente a obtener al amparo del decreto ley 14.178 de Promoción Industrial del 28 de marzo de 1974”, para “instalación de una planta de elaboración de queso fundido y queso en polvo”, se declara “de Interés Nacional la actividad del proyecto de inversión presentado por Gley S.A”, “Exonerase en forma total a la empresa Gley S.A. de todo recargo incluso el mínimo, derechos y tasas consulares, Impuesto Aduanero Único a la Importación, Tasa de Movilización de Bultos y en general, todo tributo cuya aplicación corresponda en ocasión de la importación” de equipamientos, “Otogase a la firma Gley S.A. la exoneración prevista en el Art. 1 del decreto ley 15.548” (IMPO, Resolución N° 498/992, 1992)

En este caso, estas empresas, sumadas a los acuerdos de los gobiernos mencionados (liberales) con el FMI y el BM, expresan la tendencia a la expansión del sistema financiero mundial. Esta nueva manera de atraer capitales fue concebida como factor importante para el desarrollo del país (LAGOMARSINO, 1997). De este modo, queda reflejado aquí que la idea de la clase dominante era atraer capitales extranjeros, sin importar que la consecuencia de ello sea la dependencia estructural.

Ya para el año 1998, y bajo el mandato de Sanguinetti, se consolida la ley de inversión N° 19.906, que hace nada más que formalizar y legalizar lo que el anterior gobierno de Lacalle venía haciendo. Entre otras cosas, otorga tratamiento igualitario tanto a las inversiones extranjeras como a las nacionales, libre transferencia de fondos al exterior, libre repatriación de utilidades, inversión sin necesidad de autorización previa o registro, y beneficios fiscales (exoneración de impuestos) (Registro Nacional de Leyes, 1998).

Este fenómeno de la transnacionalización se puede ver como cooperación antagonica entre los gobiernos liberales de turno y el capital imperialismo por que la búsqueda de nuevas tierras por parte de las transnacionales surge por necesidad; es decir estos capitales necesitan nuevos espacios económicos, ya que en los países donde estaban las casas matrices, eliminaron las políticas proteccionistas y de subsidios (CAETANO, 2016), por lo que, este fenómeno no tiene otra salida que no sea generar mayor dependencia estructural.

Todo esto impacta en el Uruguay, desencadenando un descenso en el número de predios lecheros, pero no así en la superficie dedicada a la lechería, lo que se traduce a una mayor concentración de productores medios y grandes, desencadenando una reducción entre 1995 y 2001 de 1000 tambos, pasando de 6000 a 5000 (CAETANO, 2016).

En este contexto crítico donde la situación internacional y, sobre todo regional, era adversa, la economía uruguaya sintió los efectos negativos y la lechería se encontró sumida en una profunda crisis tanto, que en el año 2000, instituciones como CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche), la cooperativa más grande del país, fue amenazada por el intento de compra del capital transnacional: del

grupo inversor Exxel<sup>66</sup>, presidido por el uruguayo Juan Navarro, asociado a capitales estadounidenses y argentinos.

Esta propuesta fue muy defendida en varios sectores gubernamentales, políticos y medios de comunicación con el argumento de salir de la crisis modernizándose para competir en el mercado globalizado. La decisión fue difícil ya que la coyuntura del país obligaba a tomar decisiones importantes para el futuro de su economía (CAETANO, 2016, p. 225).

Sin embargo, el directorio de CONAPROLE y un sector de productores rechazó la propuesta considerándola hostil. Por entonces, el Grupo Exxel pretendía manipular a los productores, ofreciéndoles más dinero por litro de leche, lo cual podían hacer por tener eslabonamientos productivos, abarcando desde industria hasta grandes cadenas de supermercados.

En ese entonces, CONAPROLE, como viene haciendo desde 1936, se aferró a la idea colectiva en defensa del capital nacional, alegando que el deseo de comprarla por parte de capitales transnacionales, es debido al éxito y potencial que la misma tiene, y fue por este motivo se rechaza la propuesta de Exxel (CAETANO, 2016, p. 226- 228).

Ahora bien, esta insistencia de Exxel marcó un hito en el interés de las transnacionales por instalarse o permanecer en Uruguay. Seguidamente, Parmalat y Gley S.A amplían su producción<sup>67</sup>, hecho que perjudica más las cosas para el capital nacional debido a la alta competitividad de empresas transnacionales.

También se registran intentos de crear un *joint venture* (asociación o unificación de empresas) con CONAPROLE, como fue el caso de Fonterra, Nestlé, Danone, Unilever (CAETANO, 2016, p. 228); finalmente, la defensa de los capitales netamente nacionales

---

<sup>66</sup> Esta empresa se financiaba en ese entonces, con dinero de las firmas, Rockefeller & Co, The Getty Family Trust, CS First Boston, General Electric, The Chase Manhattan Bank, The Ford Foundation, Liberty Mutual Insurance, First Boston y Credit Suisse. En Argentina, este grupo a su vez está asociado con Macri Group, Carrefour, y manejaba empresas del difunto empresario Alfredo Yabrán (amigo íntimo del ex presidente argentino Carlos Menem). Este hecho, deja clara la articulación que existió entre la clase dominante argentina en la década de los noventa y el capital imperialismo estadounidense, usando al bloque MERCOSUR como una vía de acceso para empresas y capitales transnacionales en los mercados del bloque.

<sup>67</sup> Esto ya se observaba desde 1997, donde CONAPROLE (dueña del 85% de las exportaciones de lácteos y del 80% del procesamiento de leche en Uruguay), experimenta por primera vez una pérdida de participación relativa en el mercado, “esto refleja un nuevo ambiente competitivo con la entrada de Parmalat sobre todo en área de leche larga vida (UHT), y la presencia de filiales multinacionales como Gley SA en el área de quesos” (TACCONE, 1999, 266- 267).

acaba siendo la empresa transnacional francesa Bongrain que crea un *joint venture* con la cooperativa uruguaya, bajo el nombre Bonprole.

Dichas empresas forjan una unidad de producción y comercialización de quesos (TACCONE, 1999, p. 267), aprovechando la tecnología y penetración comercial de Bongrain, y la gran capacidad y disposición de leche de alta calidad de la empresa uruguaya, es así como CONAPROLE comienza a internacionalizarse en busca de nuevas alianzas estratégicas.

Ahora bien, por un lado es sorprendente y destacable, como paso del capital nacional, concentrado en su gran mayoría en la cooperativa de productores de leche más grande de Uruguay llamada CONAPROLE, rechazó la oferta de compra de las grandes transnacionales.

Por otro lado, la empresa de mayor capital lácteo a nivel nacional, se ve sumida en la competencia internacional provocada por la apertura, por lo que para poder sobrevivir a la crisis, contrata la consultora norteamericana McKinsey (“número uno en materia de estrategias corporativas”) (CAETANO, 2016), para evaluar la situación económica de la empresa, proponiendo ideas hegemónicas sobre capitales nacionales.

Se llega a la conclusión que la cooperativa debía hacer un plan de reconversión, reducción de plantas industriales, reducción de la dotación y mano de obra (aumentando la intensidad y productividad laboral, fomentando las horas extras cuando fuera necesario e incentivos para la reducción de personal), en detrimento del aumento de tecnología (CAETANO, 2016, p. 229).

Por si fuera poco, en el mismo período el Estado uruguayo se libera definitivamente de la tutela de CONAPROLE, bajo la promulgación de la “Ley de urgencia. Servicios públicos y privados. Fomento del empleo y la inversión” N° 17243, del 29 junio de 2000,

Allí se eliminaron los representantes del Estado en el directorio y el cargo del síndico del Banco de la República Oriental del Uruguay que cumplía funciones de fiscalización de la empresa. También se eliminó la obligación de destinar parte de los excedentes a beneficio de los empleados y la obligación a rendir cuentas al Estado, debiendo hacerlo solamente a la Asamblea de Productores (MARTÍ, 2013).

Efectivamente, la transnacionalización del sector lácteo, junto al aperturismo y el régimen liberal económico expuesto por la clase dominante, llevan al país por un camino

de dependencia, insertos en lo macro, por una dependencia regional y en lo micro o interno, lo vemos reflejado en la industria láctea uruguaya dependiente cada vez mas de capitales extranjeros. Este hecho trae una baja considerable en el empleo industrial del sector, que va decayendo año a año. Se puede observar como en 1988 se contaba con 5000 empleos, que para 1999 se transforman en 3654 (Cámara de Industrial del Uruguay -CIU-), y para 2013 según informó la Cámara de la Industria Láctea del Uruguay (CILU) se llegó a los 3000.

Por si fuera poco, tras la llegada de los gobiernos progresistas, que decanta la tendencia de la integración productiva, el mercado ampliado<sup>68</sup> intrabloque y la continua progresión de exportaciones lácteas intrabloque con menor uso de BNA<sup>69</sup>, llevan al sector lácteo uruguayo a recibir un gran número de transnacionales, alentadas por la gran oportunidad de negocio, tendientes a colocar su capital y aumentar definitivamente la dependencia estructural del sector.

Lo recién mencionado, lo vemos con la compra por parte del grupo financiero Lead Gate de capitales argentinos<sup>70</sup>, de la empresa de capitales italianos Ecolat (Parmalat-Uruguay) en 2005, la cual comienza a comercializar la marca Parmalat en Uruguay. Para el año 2006 el Grupo Maldonado, de capitales venezolanos, le compró el 50% de las

---

<sup>68</sup> Se denomina “Mercado Ampliado”, aquel mercado que se le eliminan las fronteras físicas y barreras al comercio, reduciendo los costos, “lo que afectaría los precios y márgenes de ganancias. La reducción en los precios aumentaría la demanda (interna y externa), así el incremento en la producción resultaría en mayores presiones competitivas. Esto resultaría, finalmente, en un incremento en la eficiencia técnica (reduciendo la ineficiencia), en innovaciones en productos y procesos y en otros cambios estructurales” (BERLINSKI, 2001, p. 2).

<sup>69</sup> Si bien es benéfico en términos de intercambio comercial, atrae mayor inversiones, competencias de transnacionales que incrementan su producción con mayor eficiencia técnica y cambios estructurales, poniendo en “jaque” al gran capital nacional, que debe competir, retirarse, ser absorbidos por otras empresas, o endeudarse para ampliar su tecnología. Solo para citar algunos ejemplos, podemos ver como en 2009 CALCAR, de capitales nacionales, compra a la fundida empresa Bantol S.A (ex Caprolet), cuya planta industrial se ubica en el departamento de Colonia, ruta N° 50, ciudad de Tarariras. En 2005 CLALDY de capitales nacionales amplía su producción y construye una nueva planta, posteriormente haciendo una asociación con SANCOR y La Sibila (Argentina), por último la empresa Pili amplía su producción con una nueva planta en 2014, emitiendo obligaciones negociables para poder financiarse, presentando desde ese entonces dificultades financieras y peligrando su cierre de planta, lo que implicaría no solo la caída de exportaciones si no varios trabajadores en desempleo.

<sup>70</sup> Se puede apreciar a lo largo del trabajo, la fuerte concentración de capitales argentinos dentro del mercado lácteo uruguayo ya sea comprando industrias, creando nuevas o extranjerizando la tierra para colocar mega tambos. Esta fuerte presencia de capitales extranjeros, puede verse como un subimperialismo argentino dentro de Uruguay; por este motivo creemos que la mejor definición para ello, observando el mercado analizado, es colocar que efectivamente los capitales argentinos tienen tendencias subimperialistas.

acciones de Ecolat a Lead Gate (cuadro 1), y para el 2007 se hizo con el 100% de la empresa<sup>71</sup>.

Pero no queda solo ahí, en el año 2006, ingresa a Uruguay la firma estadounidense General Mills formando junto a la empresa de capitales nacionales Dulei S.A un *joint venture* para elaborar una planta de secado de caseína y suero industrial de lácteos para exportación, comprando la ex Planta de Frigorífico Modelo en San José. Años después la empresa General Mills obtiene el 100% de los activos de Dulei S.A (cuadro 1).

La firma Dulei (ya en manos de capitales estadounidenses) crea un eslabonamiento productivo con el capital nacional Belficor S.A, quien se dedica a procesar suero en polvo obtenido de la producción de manteca quesos y caseína, al que se sumó en 2007 la empresa Dairy Partners de capitales neozelandeses y suizos (producto de una asociación entre Fronterra y Nestlé) conformando una planta de procesamiento de caseína.

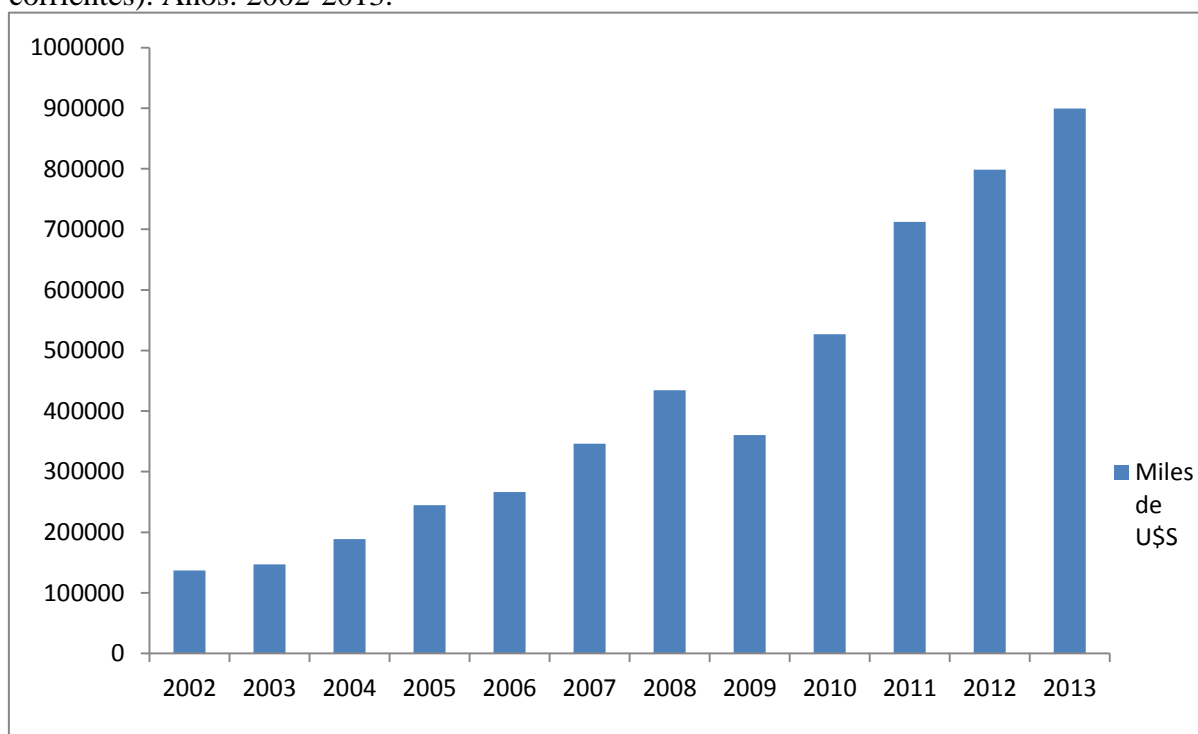
También, en el año 2006, otras dos empresas exportadoras de capitales nacionales se ven sometidas a la venta, cayendo en manos del capital extranjero: hablamos de la compra por parte del grupo de capitales mexicanos La Esmeralda, de las plantas de Milki y la Industria Láctea Salteña S.A (INDULACSA) (cuadro 1).

Para el año 2008, el MERCOSUR sufrió el impacto del colapso financiero en Estados Unidos. Para 2009, la agudización de la crisis trajo aparejado una disminución de exportaciones interbloque, sumado a la caída del precio internacional de *commodities*. Esto generó una caída del PIB en todos los países del bloque, caída de crecimiento sostenido, disminución de los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED) y dificultades para el acceso al crédito externo.

---

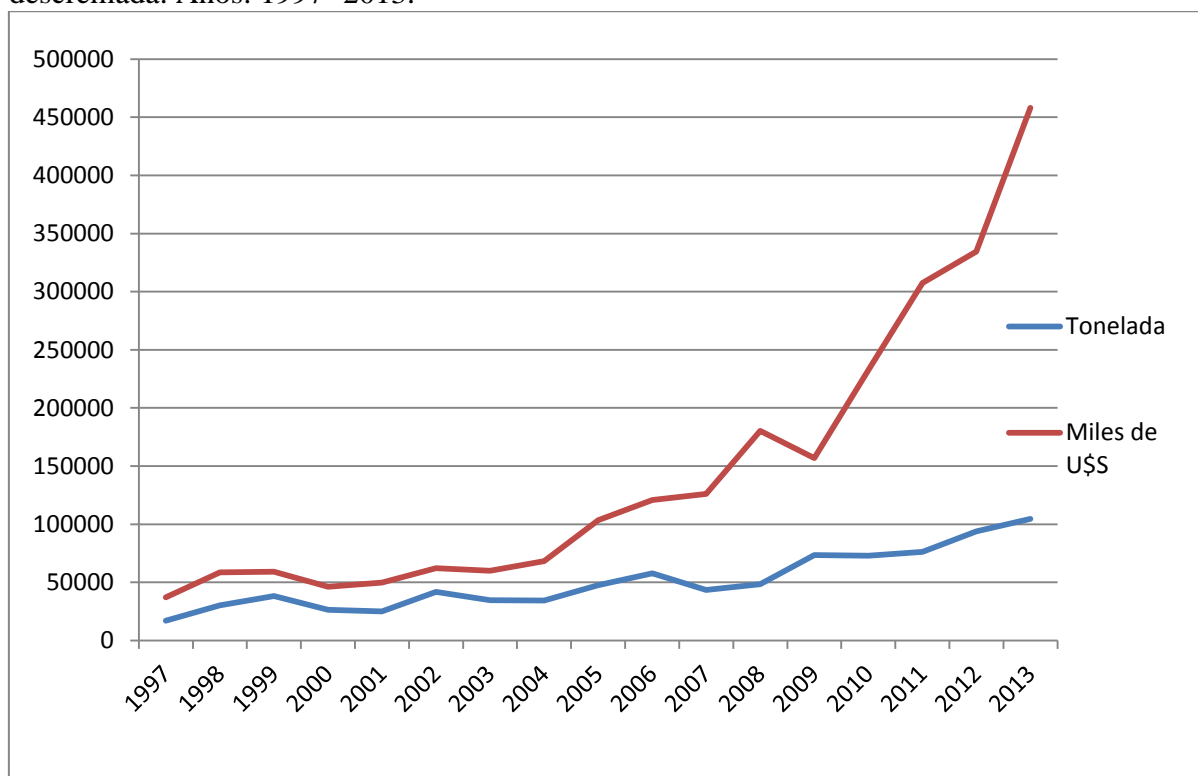
<sup>71</sup> Según informa el diario EL PAIS, (2015) el Grupo Maldonado (cuyos socios son Fonterra y Nestlé) tuvo dificultades económicas debido a la mala gestión de Matías Campiani representante de Lead Gate, pues este empresario había dejado un gran número de contratos que prometían pagar precios altos a los productores (como forma de retener remitentes). Cabe destacar que esta empresa logra un superávit económico por que logra exportar mucha leche en polvo a empresas privadas de Venezuela.

Gráfico 2: Uruguay: Valor de las exportaciones de lácteos uruguayos (en miles de dólares corrientes). Años: 2002-2013.



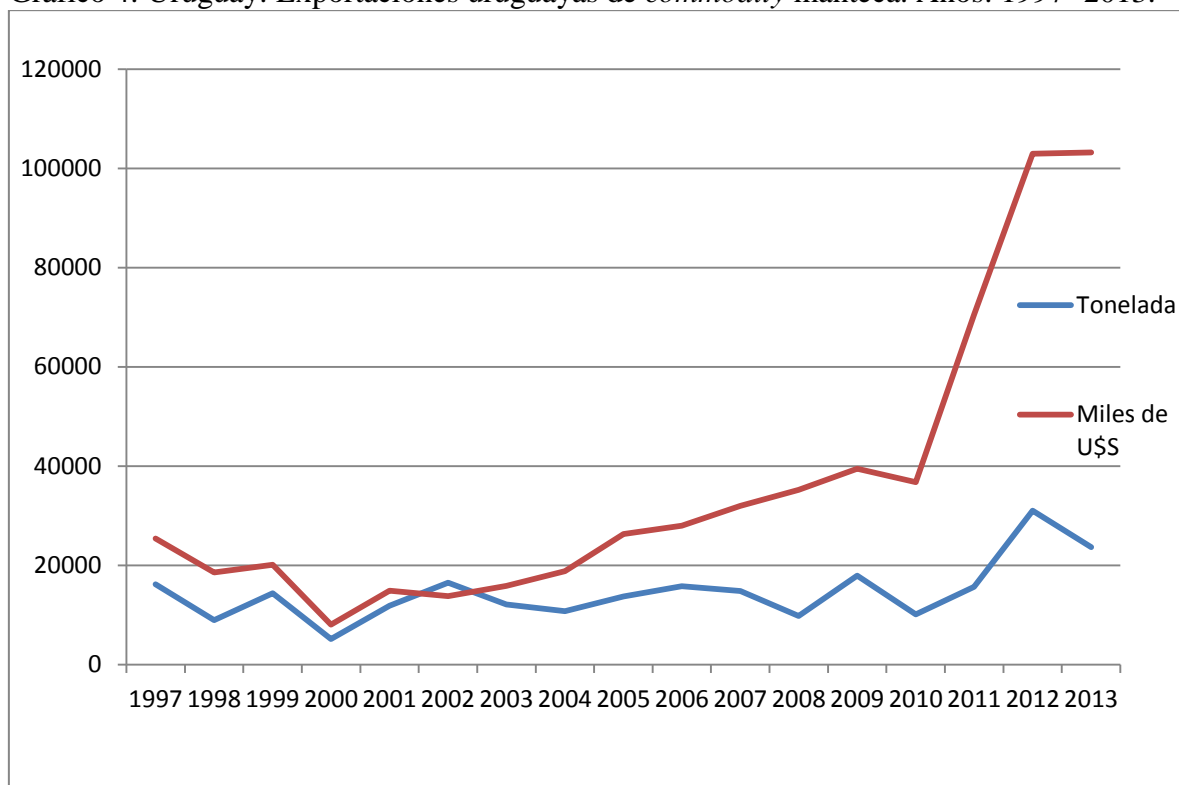
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIEA-MGAP, 2016.

Gráfico 3: Uruguay: Exportaciones uruguayas de *commodity* leche en polvo entera y descremada. Años: 1997- 2013.



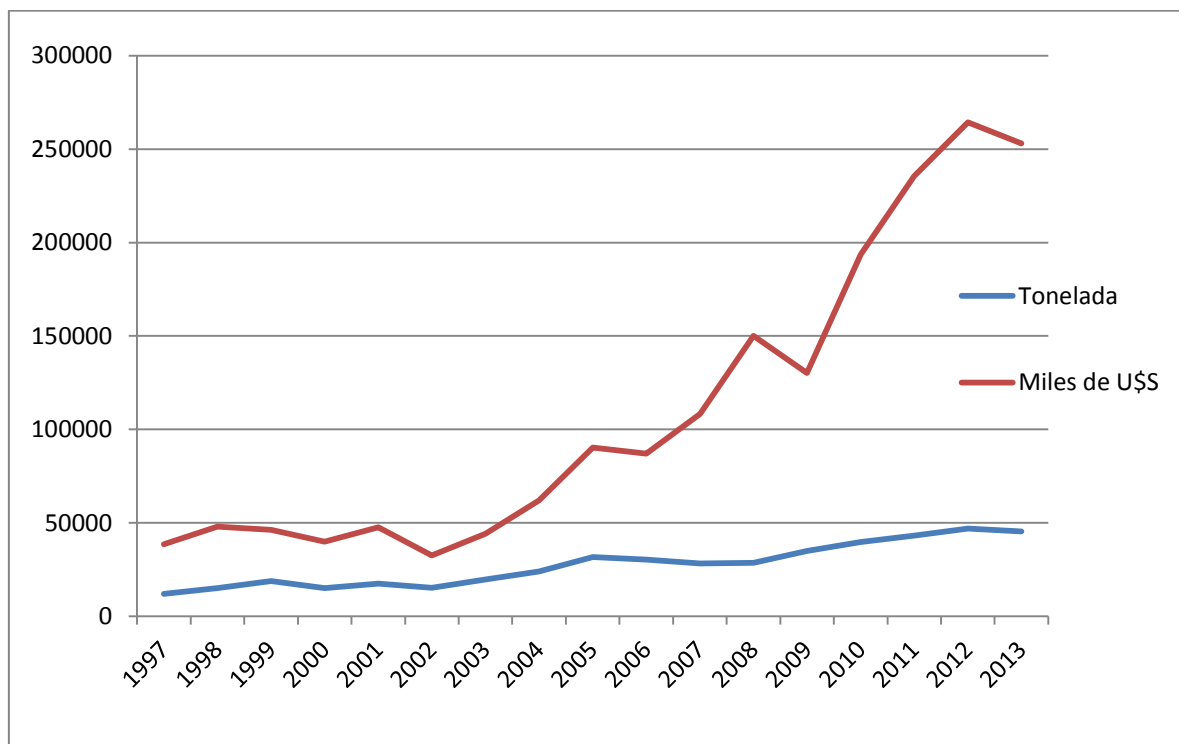
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIEA-MGAP 2016.

Gráfico 4: Uruguay: Exportaciones uruguayas de *commodity* manteca. Años: 1997- 2013.



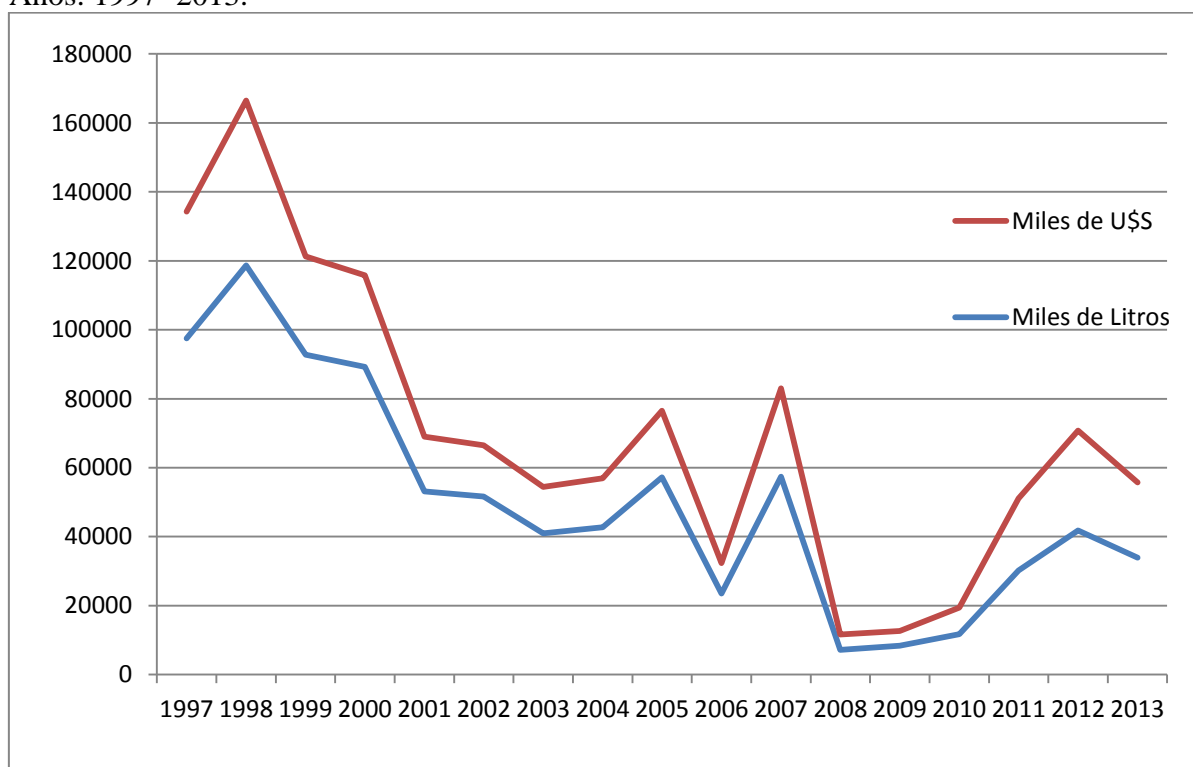
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIEA-MGAP 2016.

Gráfico 5: Uruguay: Exportaciones uruguayas de *commodity* quesos. Años: 1997- 2014.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIEA-MGAP 2016.

Gráfico 6: Uruguay: Exportaciones uruguayas de *commodity* leche larga vida (UHT). Años: 1997- 2013.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIEA-MGAP 2016.

Desde el punto de vista económico, está clara la influencia del MERCOSUR para el sector lácteo, ya que desde el año 1995 hasta hoy no ha cerrado un año debajo de los 110 millones de dólares exportados. Si bien, hay una gran depresión en el año 2000 (producto de la crisis del real), el sector lácteo rápidamente se recupera, creciendo lentamente y con dificultades pero sostenidamente las exportaciones desde el 2001 hasta el 2008 (gráfico 1 y 2). En esta recuperación mucho tuvieron que ver las importaciones brasileñas en este período, producto de la nueva reconfiguración política de éste país, así como de un MERCOSUR de integración productiva (CAETANO, 2016).

Para el año 2009, producto de la crisis financiera de Estados Unidos en 2008, las exportaciones bajan en términos de ganancias en dólares (gráfico 2), pero este hecho es por un contexto internacional donde las *commodities* han bajado de precio, siendo ejemplos de esto, la leche en polvo entera (gráfico 3) y los quesos (gráfico 5)<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Otros *commodities* como la manteca (gráfico 4) y la leche larga vida (UHT) (gráfico 6), sufrieron el impacto de la crisis del 2008, al instante, es decir el mismo año cayeron los ingresos por exportaciones, teniendo una muy leve mejoría para 2009.

Luego del receso económico del 2009, la región supo salir bien parada de la crisis, gracias al fortalecimiento y crecimiento sostenido que venía trayendo esta etapa de regionalismo pos liberal.

El avance de la integración productiva para la industria láctea uruguaya fue benéfico en términos de intercambio comercial (para las transnacionales y el gran capital nacional). Basado en el discurso e idea de economía clásica, se aprovecharían las ventajas comparativas de cada Estado miembro, del punto de vista de condiciones económicas, financieras, geopolíticas, tecnológicas, infraestructura, climáticas, geográficas (FUNAG, 2009). El fin de todo esto, como ya fue explicado anteriormente, era fortalecer ciertos sectores económicos industriales, vinculados a la construcción, energía y minerales (destacándose el descubrimiento del “pre-sal” petróleo en el litoral atlántico brasileño) volcando la mayor parte de los recursos nacionales a dicho sector (de mayor valor agregado en la cadena productiva), para beneficio del Estado y las facciones económicas que la dirigen<sup>73</sup>.

En esta estrategia de integración productiva adoptada por el MERCOSUR, el sector de alimentos se tornó básico para sostener la alimentación de los países que vuelcan mayormente sus esfuerzos productivos en diversos rubros industriales, con énfasis en los sectores mencionados en el anterior párrafo, buscando un desarrollo industrial que camine hacia la industria media y pesada<sup>74</sup>.

Esto lo vemos claramente en Brasil, que desde 2003 ha manifestado la importancia del sector agrícola para el autoabastecimiento de la población como motor de la industrialización. Tras esa perspectiva, creó planes gubernamentales para tener el control de los alimentos (HANONO, 2003). Pudiéndose destacar la política intervencionista de formación de *stocks* públicos de alimentos, de este modo controlaría

---

<sup>73</sup> Es decir, bajo la gestión del Partido dos Trabalhadores, se produce una ampliación de élites en el poder. Nos referimos a la unión entre la alta burocracia brasileña y el empresariado con dirigentes sindicales de la cúpula de la Central Única de los Trabajadores (CUT). Cabe recordar que el PT, como partido agrupó a varias fuerzas políticas con tendencias izquierdistas, muchas de las cuales se fueron desviando de sus discursos e ideologías y terminaron articulados con el gran capital y los altos mandos empresariales.

<sup>74</sup> Esto no quiere decir que las exportaciones agropecuarias fueron bajas durante los gobiernos del PT (Partido de los Trabajadores que preside el gobierno desde 2003 a 2016), por lo contrario, éstas fueron superándose año a año, alcanzando picos históricos. Esto se explica en parte, por la gestión realizada durante las presidencias de dicho partido, en la cual Brasil conquistó el reconocimiento mundial al ser catalogado como potencia global, lograda gracias a una política neo desarrollista, y de distribución de ingresos. Permitiendo acumular un gran nivel de reservas y superar la deuda externa con el FMI, pasando de deudor internacional a integrante de los países acreedores.

la oferta interna de productos, y la creación del programa de soberanía alimentar y lucha contra la pobreza, denominado “Fome Zero” (HANONO, 2003).

La política de “Fome Zero” es esencial tanto para el desarrollo de las áreas rurales como para las urbanas, así como para la integración productiva del MERCOSUR, creando nuevas oportunidades de empleo, dejando atrás las antiguas políticas compensatorias impuestas en el regionalismo abierto, que, como es sabido ésta muy distante de sacar a aquella población más vulnerable socioeconómicamente de la situación en la que se encuentra (ALMEIDA; ORTEGA, 2007, p. 112).

Está claro que el gobierno de “Lula” implementa las políticas agrarias y pone a los socios del MERCOSUR de su lado, pues no le interesaba competir por mercados para cumplir sus objetivos, como en la era de regionalismo abierto.

Lo que estaba en mente ahora era desarrollar tanto el agro de sus socios comerciales a nivel MERCOSUR, para que éstos le proporcionen materias primas baratas como el nacional. De esta manera todos pagarían el costo de la industrialización, vía impositiva y explotación laboral. Tal cual como manifiesta F. H, Cardoso.

Son precisamente los sectores excluidos que, en proporción muy desigual, pagarán los costos de la industrialización; pues esta depende, en una primer etapa de la fuerza del Estado para gravar impositivamente al sector exportador y de la posibilidad de mantener excluida a la masa marginal rural y urbana (CARDOSO; FALLETO, 1996, p. 106).

Ahora bien, no podemos negar que estos años de integración productiva, potenciaron progresivamente al sector en términos brutos de ingresos por exportación en dólares (gráfico 2). Lo ante dicho, también se puede apreciar nítidamente si desglosamos las exportaciones por *commodities*, como, la leche en polvo entera (gráfico 3), la manteca (gráfico 4) y los quesos (gráfico 5).

Ya para el período comprendido entre 2010 y 2013 las exportaciones de lácteos crecieron ininterrumpidamente con picos históricos<sup>75</sup> (gráfico 2), que se superarían año a año, gracias a un contexto externo muy favorable en precios y posibilidades de mercado (es decir, grandes colocaciones de lácteos en Brasil y Venezuela -CAETANO, 2016- ); esto lo podemos ver en la buenas facturaciones recibidas por la leche en polvo (gráfico

---

<sup>75</sup> En el caso de los quesos, el pico histórico se dará hasta 2012, aunque ello no implica que en 2013 las exportaciones hayan sido bajas (gráfico 5).

3), la manteca (gráfico 4) y los quesos (gráfico 5). Se puede destacar en este lapso de tiempo, el pico histórico de exportación de lácteo uruguayos en 2013, llegando a facturar casi 900 millones de dólares (gráfico 2).

Por otro lado, los capitales nacionales siguen afrontando los duros avatares de las competencias establecidas por la transnacionalización del sector, pues las condiciones de mejora en el sector, así como el aliento y patrocinio sostenido gubernamentalmente a través de la ley de inversión extranjera, propiciaban la llegada de más transnacionales al país.

Cuadro 1: Uruguay: Principales empresas de capitales transnacionales que operan u operaron en Uruguay. Año: 1991- 2013.

NOMBRE	ORIGEN	AÑO DE LLEGADA	EMPRESA QUE ABSORVIO
GRUPO THORNICO-LACTOSAN	DINAMARCA	1991	
PARMALAT	ITALIA	1992	LACTERÍA- ECOLAT S.A de capitales uruguayos
GLEY. SA	N/C	1992	
BONGRAIN	FRANCIA	1998	Crea <i>joint venture</i> junto a CONAPROLE (denominado Bonprole).
GRUPO LEAD GATE, GRUPO MALDONADO (Marca Parmalat)	ARGENTINA VENEZUELA	2005- 2006	ECOLAT- PARMALAT de capitales italianos
GENERAL MILLS	ESTADO UNIDOS Y	2006	DULEI S.A de capitales uruguayos
LA ESMERALDA	MEXICO	2006	INDULACSA- MILKY de capitales uruguayos
EL TALAR	ARGENTINA	2006	
DAIRY PARTNERS-DPU (Alianza entre Fonterra Y Nestlé)	NUEVA ZELANDA Y SUIZA	2007	
NEW ZEALAND FARMING SYSTEMS (NZFS)	NUEVA ZELANDA	2009	
SCHREIBER FOODS	ESTADOS UNIDOS	2010	BELFICOR de capitales uruguayos- DULEI de capitales estadounidenses y DPU de capitales suizos y neozelandeses
BOM GOSTO	BRASIL	2010	
GRUPO GLORIA	PERÚ	2012	ECOLAT (Grupo Maldonado- Marca Parmalat) de capitales venezolanos
OLAM	INDIA- SINGAPUR	2012	NZFS- URUGUAY de capitales neozelandeses

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de sitios Web oficiales.

Para entender la dinámica y daño que pueden causar las transnacionales veamos los siguientes casos donde la expansión de los monopolios imperialistas llegan a absorber no solo empresas de capitales nacionales si no a sus pares transnacionales.

En este caso, se observa en 2010<sup>76</sup>, cuando ingresan los capitales de la empresa estadounidense Schreiber Foods, pretendiendo quedarse con todo el eslabonamiento productivo lácteo de los socios (Dulei, Belficor y Dairy Partner Uruguay –DPU-), comprando los activos de General Mills en Uruguay, es decir se apropian de Dulei donde coloca una planta de recibo, pasteurización de leche, producción de manteca y quesos, a su vez incorpora una planta de secado de suero (para producir suero en polvo) comprando la firma de capitales nacionales Belficor S.A, y por fin se asocia con DPU, para procesar caseína, suero en polvo y manteca (cuadro 1).

Otro ejemplo más reciente, se produce cuando llega el Grupo Gloria, de capitales peruanos en 2012 a Uruguay, que absorbe al capital venezolano comprando la empresa Láctea Ecolat<sup>77</sup> (cuadro 1), para comercializar la marca Parmalat. Ese año coincide con la plena expansión comercial láctea, donde los precios de los *commodities* de leche en polvo estaban en alza.

Como ya vimos anteriormente, la transnacionalización del sector fue un factor que implicó un impacto en el mercado laboral sobre el sector industrial lácteo, ahora finalizaremos colocando que otro impacto producto de la implicancia de la transnacionalización recae sobre el productor lechero.

Sin ser profundo en el análisis, ya que no es el fin de este trabajo, vemos como la cantidad de predios lecheros que destinan su leche a la venta industrial viene disminuyendo discontinuamente (pues tiene años de leves mejorías) pero progresivamente desde 1991 hasta 2013 (recordemos que en 1995 había en Uruguay 6000 tambos remitentes a planta).

---

<sup>76</sup> En este año, también se registra la llegada de la firma brasileña Bom Gosto del empresario Wilson Zanatta. Esta empresa con origen en Rio Grande do Sul (Brasil), tiene en Uruguay un complejo industrial ubicado en el departamento de San José, con aproximadamente 100 hectáreas, pronto para funcionar con las respectivas habilitaciones ambientales, los permisos y licencias, para la producción de leche en polvo y manteca, pero, según informa la empresa, por motivos financieros se ha postergado el inicio de la producción.

<sup>77</sup> Para el año 2015 esta situación se revierte, no soportando la dinámica del mercado decide cerrar sus puertas dejando cientos de empleados en seguro de paro (subsidios por desempleo) y otros desempleados, como veremos en el próximo capítulo.

Particularmente si tomamos los datos desde el año 2005 a 2008 vemos una leve mejoría en la cantidad de remitentes a planta, que pasan de 3312 a 3474 (sumando 162 productores en aumento). Ahora, esa sensación de recuperación sectorial se cae ya que luego del 2008 a 2013, se produce una reducción de predios lecheros de 3474 a 2995, eso implica la desaparición de 479 productores lecheros en todo el país (ESTADISTICAS AGROPECUARIAS- DIEA- MGAP, 2016, p 22).

Dicha reducción de predios lecheros, se comienza a dar y no por casualidad, el mismo año (2008) que el Estado uruguayo decide eliminar el “Sistema de Pago al Productor”<sup>78</sup>, es decir, el sistema por el cual el Poder Ejecutivo uruguayo establecía y fijaba el precio de la leche que se le pagaba al productor y el precio de la leche (pasteurizada) que debía pagar el consumidor final (DIEA- MGAP, 2016, p. 41)

Este hecho es uno de los factores que influye en la notoria disminución de predios lecheros. Esto se debe a que el productor lácteo (sobre todo el pequeño y mediano) debió pasar del “Sistema de Pago al Productor” al sistema denominado “Leche Industria”, en el cual, el precio que se le paga al productor por litro de leche es fijado libremente por las industrias, siguiendo las condiciones del mercado tanto interno como de exportación (DIEA- MGAP, 2016, p. 41).

Lo ante dicho, es un factor relevante y positivo para las industrias de capitales transnacionales que decidan invertir en Uruguay<sup>79</sup>, ya que ayuda a la liberalización del mercado lácteo. Por su parte, es un factor negativo para los pequeños y medianos productores, ya que al no estar amparado bajo el “Sistema de Pago al Productor”, deben competir en el libre mercado uruguayo, en donde las industrias pagarán un mejor precio por aquella producción que cumpla ciertos estándares internacionales de calidad<sup>80</sup>, y/o remitan mayores volúmenes de leche diaria a planta.

---

<sup>78</sup> También conocido y denominado vulgarmente como Sistema “leche cuota”.

<sup>79</sup> Siendo, otra “ayuda” mas, la Ley de inversiones extranjeras, para atraer capitales transnacionales.

<sup>80</sup> Cabe destacar que cumplir con los estándares internacionales referidos a trazabilidad, genética, alimento y cuidado animal e inocuidad alimentar, entre otros, aseguran mayores valores nutricionales a la leche, esto hace que las industrias exportadoras puedan ampliar sus mercados, ya que pueden justificar que su materia prima cumple con los estándares internacionales. Se puede ver, como la fijación de estándares internacionales, hace parte de un instrumento del imperialismo monopólico para dominar los mercados, y eliminar “jugadores” productores e industrias nacionales (pequeñas y medianas). Ya que si dichas industrias o productores, no cumplen con estándares establecidos para exportar a ciertos mercados, la mercadería no se vende. En este sentido los estándares son vistos como una BNA a las exportaciones, y peor aún, en algunas ocasiones, las empresas exportadoras de capitales nacionales que hacen el esfuerzo por cumplir con los estándares internacionales, enfrentan a la hora de exportar reclamos y litigios por parte de

Por lo tanto, el pequeño y mediano productor, o se retira de la actividad productiva lechera o necesitará una inversión tecnológica significativamente costosa para él, que de no hacerla, corre el riesgo de arcar con un margen menor de ganancias, es decir, recibirá una remuneración baja por su producción<sup>81</sup>.

Ahora, si analizamos, la cantidad de leche recibida por las plantas industriales, no vemos reflejado una caída en la producción. De hecho desde el año 2005 a 2013, se pasó de enviar 1352 millones de litros de leche a planta a 2018 millones de litros, presentando un aumento de 666 millones de litros en 9 años (DIEA- MEGAP, 2016, p. 15). Esto significa que la competencia en el campo es cada vez más abusiva, y que la superficie dedicada a la lechería es cada vez más productiva. El problema radica en que solo están sobreviviendo a los cambios internacionales, y/o la competencia extranjera directa los grandes y algunos medianos productores que se encuentran en situación de endeudamiento.

La principal causa de la mayor producción lechera es el ingreso al país de mejoras en los niveles tecnológicos y productivos por animal (mejora de genética) y por superficie, a partir de un proceso de intensificación tecnológica<sup>82</sup> (DIEA- MGAP, 2016, p. 9). Esto trae consigo, una obligación al pequeño y mediano productor de tener que adaptarse a estos niveles de producción, mediante costosas inversiones; de lo contrario, queda por fuera de la producción lechera, perdiendo su fuente laboral.

Por último y para empeorar la situación del pequeño y mediano productor lácteo, se observa que el aumento de leche remitida a planta viene de la mano de grandes productores, y que varios de ellos son de capitales extranjeros. Es decir que el productor uruguayo en competencia directa con los capitales extranjeros, se endeuda, y se ve obligado muchas veces a vender o arrendar (en el mejor de los casos) sus tierras, lo que contribuye al aumento de la extranjerización de la tierra en Uruguay.

---

los importadores, alegando que no se cumplieron los estándares, y por tanto no pueden exportar (esta situación sucede también en el comercio entre los socios del MERCOSUR).

<sup>81</sup> En algunos casos, industrias tratan de obtener ganancias de esta situación, comprando la materia prima (leche) de menor calidad a bajo precio y agregándole por su cuenta los valores nutricionales faltantes.

<sup>82</sup> Algunas de ellas son el sistema de ordeño interno para mayor cuidado del animal, la incorporación del proceso automatizado y monitoreado por computadoras, que permiten una mejor trazabilidad de la leche.

Este hecho lo vemos reflejado con los grandes tambos<sup>83</sup> y sobre todo con la llegada de los “Mega Tambos”<sup>84</sup> a Uruguay desde 2009. Son ejemplo de esto, los capitales neozelandeses que crean New Zealand Farming Systems (NZFS) Uruguay, y que años más tarde en 2012, es vendida a la firma de capitales indios Olam (cuadro 1), que en la actualidad cuenta con más de 50 tambos en el centro, oeste y este de Uruguay, con un total aproximado de 20000 hectáreas de su propiedad y unas 5000 hectáreas arrendadas.

## **2.2. Las principales BNA a las exportaciones uruguayas intrabloque (1991- 2013)**

Al iniciarse la década de 1990, descendieron las restricciones al comercio intrabloque<sup>85</sup>, debido a la tendencia del regionalismo abierto, y al contexto global de creciente dependencia a la inserción internacional, o lo que es lo mismo, al mercado mundial (RENOLD; LATTUADA, 2004, p. 18).

Esta nueva situación profundizó la tímida fórmula política y económica orientada hacia la liberalización comercial entre Argentina, Brasil y Uruguay iniciada en el 1988. Es decir, con el Tratado de Asunción de 1991, se fue profundizando paulatinamente una desgravación del comercio intrabloque, mejorando el acceso a los mercados e incrementando las exportaciones intrarregionales por un lado, pero generando conflictos sectoriales por otro, debido al desvío de comercio (BERLINSKI, 2001, p. 2).

Este fenómeno, fue uno de los tantos factores que influyeron en el aumento de las reacciones proteccionistas intrabloque, concretadas “en las fronteras menos visibles que afectan la libre circulación de bienes dentro del MERCOSUR”, como sostiene Berlinski (2001, p. 13), refiriéndose a las BNA.

---

<sup>83</sup> Por citar algunos ejemplos, podemos colocar el gran tambo que entra en Uruguay en 2006, bajo el nombre El Talar. Cuyos capitales pertenecen al empresario Argentino Juan Carlos López Mena, contando con 6.200 hectáreas en laguna del sauce Maldonado Uruguay, destinadas a la producción y elaboración de diversos productos lácteos, como quesos, manteca, dulce de leche, y leche fresca, destinada a la exportación y al mercado nacional.

<sup>84</sup> Es preciso notar que también existen Mega Tambos de capitales nacionales, es el caso del tambo La Pataia fundado en 1985 por el empresario uruguayo Francisco Yobino, y que posteriormente fue vendido al Grupo d'Arenberg (Encabezado por la empresaria franco uruguaya Laetitia d'Arenberg). Este un Tambo que se dedica la producción y elaboración de quesos y dulce de leche para el mercado nacional y la exportación, y cuenta con 45000 hectáreas en Punta del Este, departamento de Maldonado.

<sup>85</sup> Esta tendencia se reflejó en el bloque hasta 1998, donde los niveles de aranceles se redujeron substancialmente, generando oportunidades para expandir el comercio intrabloque (BUELVAS; PÉREZ, 2004, p. 31)

Por lo tanto, la aparición y uso de BNA en el MERCOSUR<sup>86</sup> siguen también una tendencia mundial, que no sólo distorsiona el comercio, si no que crea tensiones entre los socios comerciales. Esto se evidencia claramente en productos específicos y competitivos de un país, ya que se aplican BNA para proteger ciertos segmentos prioritarios (favorable a su gobierno, como clase dominante) para sus economías, para evitar la exposición frontal con la competencia extranjera (BUELVAS; PÉREZ, 2004, p. 31).

Luego de la transición desde la determinación de construir un Mercado Común en el tratado de Asunción 1991, hasta la entrada en vigor del mismo, el 31 de diciembre de 1994, se constata que los logros hasta el momento eran de una unión aduanera e imperfecta. Esto se debe a que por más que se establezca un libre flujo de bienes en el comercio intrabloque, se abrieron excepciones para ciertos productos, con el fin de crear las garantías necesarias para la apertura económica y la competencia, incluidos dentro de una lista que se denominaría regímenes de adecuación<sup>87</sup> para cada país, cuya finalización, estaba prevista para 1999 (KUME, 2001, p. 165).

Por lo tanto, para el año 2000, ya debería prevalecer el libre comercio dentro del propio MERCOSUR. Pero, por más que la tarifa externa común, no sea aplicada en las importaciones intrabloque, las empresas exportadoras aún siguen denunciando problemas y dificultades a la hora de efectuar la transacción, esto se debe al uso de BNA entre los socios comerciales que dificultan las ventas en los mercados; por lo que “estas barreras, reducen el comercio e impiden una asignación eficiente de recursos en la región y disminuyen los niveles de renta” (KUME, 2001, p. 165- 166).

Esto explica a las claras, que si bien el uso de las BNA está definido en el tratado constitutivo, y se constataron iniciativas para controlarlas, en la realidad, el tema no está resuelto y se mantiene como un gran problema no solo para el comercio intrabloque, sino

---

<sup>86</sup> Para fines de 1994, el inventario del MERCOSUR tenía registradas 276 BNA de las cuales 225 se aplicaban a las importaciones y 51 a las exportaciones. Para el 1 de enero del 1995 se comprometieron a eliminar un listado de restricciones no arancelarias y todas las demás restricciones no incluidas en los compromisos, serían objeto de armonización entre los Estados Parte (BUELVAS; PÉREZ, 2004, p. 31- 32)

<sup>87</sup> El Régimen de Adecuación, faculta a los Estados Partes a presentar una lista reducida de producto que requieran un tratamiento arancelario especial. Los productos incluidos en las listas de Excepciones gozarán de un plazo final de desgravación lineal y automática. Dicho plazo tendrá una duración de cuatro años para la Argentina y Brasil y de cinco años para el Paraguay y Uruguay, contados a partir del 1 de enero de 1995 (Instituto de Relaciones Internacionales- IRI).

debilitando la credibilidad rectora del intergubernamentalismo, resultando inapropiado para solucionar las BNA<sup>88</sup> (MUSSI; TEXEIRA, 2016, p. 12- 13).

Es el caso de la lechería en el MERCOSUR, un bien que ha sufrido esporádica e históricamente, desde la creación del bloque hasta estos días, restricciones, tensiones y distorsiones comerciales<sup>89</sup>, causadas por el uso de las BNA que afectan en su mayoría y principalmente a los *commodities* lácteos<sup>90</sup>.

Las restricciones que se verifican son muchas: licencias de importación; requisitos por el producto y de etiquetado; inspección previa a la expedición; trámites aduaneros excesivos; compras gubernamentales; barreras administrativas; regulaciones técnicas sanitarias y fitosanitarias; certificación de origen. Según los exportadores de Uruguay los costos de certificación, distribución, marketing y financieros han sido relevantes para ingresar en el mercado. Algunos requisitos administrativos actúan como primera barrera a la entrada pero luego desaparecen o son necesarias modificaciones menores. Otras RNA se constituyen en barreras permanentes. En el caso de este mercado se señala que las licencias no automáticas de importación son la principal RNA. Además ha habido dificultades con algunos impuestos domésticos que han sido usados a nivel de Estado en forma discriminatoria con los productos importados (VAILLANT, 2001, p. 57).

Por lo ante dicho, debemos colocar que la lechería tras la creación del bloque, se encuentra representada en un contexto regional de expansión del consumo, producción y comercio, “con inversiones y racionalizaciones a nivel primario e industrial, bajas de costos y precios, pero con fuertes diferencias entre las trayectorias de los países” (BERLINSKI, 2001, p. 4).

Esto se refleja en Uruguay, donde a partir de la década del noventa, y tras la creación del bloque, la lechería dio un salto comercial exponencial, y comenzó a ser industrializado a una escala mayor<sup>91</sup> (se estima que cerca del 70% de la producción se industrializó), subproductos y derivados todo para exportación, y el porcentaje restante para abastecer el consumo nacional (BERLINSKI, 2001, p. 12).

---

<sup>88</sup> Los mecanismos existentes dentro del bloque para solucionar conflictos entre socios son muy politizados, este es el caso de las negociaciones bilaterales o aquellas que suceden en el ámbito de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) o Grupo Mercado Común (GMC) y por otro lado, tienen poca fuerza como para dar las garantías necesarias de que se cumpla una decisión tomada (MUSSI; TEXEIRA, 2016, p. 54- 55).

<sup>89</sup> Esto sucede, porque la leche, es uno de los productos más protegidos en el mercado internacional, ya que es un bien que genera una gran renta y empleo en lo que a su producción se refiere, por tanto una distorsión en este mercado le genera a un país, una gran impacto social, incluso mayor que otras actividades agrícolas y pecuarias (de ASSIS et al., 2016, p. 84).

<sup>90</sup> Es decir, aquellos productos lácteos que se exportan como materia prima (no como consumo final), que son producidos a gran escala y se pueden estoquear sin que el producto pierda la calidad, por ejemplo la leche en polvo.

<sup>91</sup> La capacidad de producción industrial en 1977-1996 creció al 4,4% y el envío a plantas industriales al 6,3% anual (BERLINSKI, 2001, p. 12).

Sin profundizar en el análisis, es menester mencionar las trayectorias y colocaciones lácteas de los otros mercados regionales. Para eso, sabemos que el mercado determinante para la Argentina es el interno, es decir, mantiene exportaciones crecientes, pues coloca en el exterior aproximadamente entre un 10% y un 14 % de lo que produce anualmente<sup>92</sup>. El resto, se consume a nivel doméstico, a través de leche fluida y diversos sub productos y derivados (Observatorio de la Cadena Láctea Argentina- OCLA, 2017).

Por otra parte, el sector lácteo brasileño cuenta con buen valor agregado en el transcurso de su cadena productiva, que influye directamente en el producto bruto interno (PBI) de su economía. A su vez, al igual que sucede en Argentina, el mercado predominante para Brasil es el interno, y para satisfacer su demanda nacional, el Estado trata de autoabastecerse en primera instancia con sus productos, “incluso promovido por compras estatales exclusivas de lácteo de materia prima brasileña” (BERLINSKI, 2001, p. 4).

Ahora bien, con respecto a la balanza comercial, los lácteos brasileños, rara vez representan superávits, pues no es un país excedentario en lácteos, y su exportación son relativamente bajas (de ASSIS et al., 2016, p. 64).

Si analizamos la lechería en Brasil, y tras la apertura comercial debido a la creación de comercio que trajo el MERCOSUR, observamos un cambio drástico<sup>93</sup> en la composición del mercado de la leche fluida, es decir, se traslada parte del consumo de bienes no transables internacionalmente, como la leche pasteurizada producida en Brasil,

---

<sup>92</sup> Teniendo una producción promedio anual de 10700 millones de litros aproximadamente (FRASCHINA et al, 2017).

<sup>93</sup> La llegada del libre mercado y de las transnacionales, (sorprende mal preparadas a las cooperativas medianas y pequeñas para una competencia internacional) fue lo que comenzó a distorsionar la cadena láctea en Brasil, los precios pagos al productor, que eran marcados por el gobierno llegaron a su fin. Las industrias de producción de lácteos comenzaron a marcar los precios pagos al productor, sin considerar sus costos de producción, y considerando la demanda, es decir conforme al precio que el consumidor paga por la leche y derivados. La tendencia se registra en todos los países del bloque, cada parte de la cadena productiva de lácteos pasó a negociar los precios de compra y venta en la apertura comercial, que intentó eliminar las BNA, por mandato y cumplimiento a las recomendaciones agrícolas de la Ronda Uruguay. A su vez, en ese periodo, la productividad por metro cuadrado de lácteos de Uruguay como de Argentina era mayor que el de Brasil, esto se debe al alto grado de tecnología empleada en la producción, bajo costo de insumos, genética animal, productores especializados, grandes áreas de pasturas naturales y de buena alimentación animal, de los cuales Brasil aún no estaba preparada para competir ni aplicar tales mudanzas, pues antes del MERCOSUR, los lácteos eran considerados de bajo estímulo tecnológico ya que no se estimaban ganancias adicionales del sector, por tanto jamás se pensó en un escenario competitivo lácteo en Brasil (ASSIS et al., 2016, p. 77- 83).

al consumo e importación de leche larga vida (UHT<sup>94</sup>), que si es un bien transable internacionalmente<sup>95</sup>.

Es aquí, donde las importaciones de lácteos comenzaron a crecer y diversificarse para otros productos (como la leche en polvo, quesos pasta blanda, manteca<sup>96</sup>) con un promedio anual del 10% desde la creación del MERCOSUR (1991), hasta que colapsó este sistema de importación, junto con la crisis del real, y la primera gran crisis por uso de las BNA, sufrida por exportadores uruguayos lácteos (BERLINSKI, 2001, p. 12).

Esto se puede ver en el año 1999 cuando, el 80% de las importaciones brasileñas de lácteos provenían de Argentina y Uruguay. Si bien éstas disminuyeron un 24% respecto al año 1998, las exportaciones argentinas crecieron un 9%, mientras que las uruguayas cayeron un 35%, afectando sobre todo las exportaciones de leche larga vida-Ultra High Temperature –UHT-. Es decir, tras la crisis del real, si bien disminuyeron las importaciones, optaron por colocarles mayor BNA a los lácteos uruguayos y de esa forma poder inhibir al importador (BERLINSKI, 2001, p. 12).

Sin embargo, todo esto no significa que Brasil tenga una baja producción lechera (produce aproximadamente, 23.000 millones de litros anuales promedio, siendo el quinto mayor productor mundial), sino que estamos hablando de un país, con una gran población y extensión geográfica, por tanto hay regiones claramente más propicias para producir e instalar industrias que otras, estas son denominadas cuentas lecheras (donde se destacan según datos de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Rio grande do Sul, Goiás, San Pablo y Bahía, entre otras) (de ASSIS et al., 2016, p. 65- 77).

Las exportaciones de lácteos en este país, se deben a colocaciones que deben hacer aquellos años de bajo consumo interno de lácteo y sus derivados (leche en polvo, manteca, queso, yogurt). Dicho descenso en el consumo, se debe a que la renta media per

---

<sup>94</sup> UHT (*Ultra High Temperature*) se le denomina al proceso de ultra-pasteurización de la leche, tras el método ultra térmico, es decir, se le aplica más calor durante un tiempo menor que el destinado a la popularmente conocida pasteurización, consiguiendo la completa esterilización e inocuidad de la leche comercial.

<sup>95</sup> Esto explica el gran volumen e ingreso por exportaciones uruguayas de leche UHT, en los primeros años del bloque MERCOSUR (gráfico 6).

<sup>96</sup> En el año 1999 la manteca ocupó el tercer lugar de exportación. Estos tres productos concentraron el 83% de las exportaciones en el año 1999, sin embargo la exportación de leche fluida (larga vida) era el fuerte dominante de Uruguay, sobre los otros países exportadores de lácteos a Brasil (BERLINSKI, 2001, p. 12)

cápita de los brasileños sumada a los altos costos de los lácteos, hace poco atractivo el consumo de estos productos (de ASSIS et al., 2016, p. 65- 66).

Históricamente, y tras la creación del MERCOSUR, Brasil viene importando grandes volúmenes de productos lácteos<sup>97</sup> a pesar de ser un gran productor. Esto se da para compensar sus necesidades nacionales, y por alta competitividad de los países exportadores como Uruguay y Argentina (de ASSIS et al., 2016, p. 65- 66). Este hecho es uno de los motivos más notorios para el uso de BNA intrabloque.

A continuación, colocaremos los usos de BNA, más frecuentes a las exportaciones de lácteos uruguayos, desde la creación de MERCOSUR, hasta el 2013. Teniendo en cuenta que el uso de las BNA dentro del bloque es tan antiguo como el origen del MERCOSUR y este sigue en plena vigencia, sin siquiera visualizar y menos aún alcanzar una solución ni cese definitivo que pueda ser capaz de eliminar el uso de estas barreras en el mercado lácteo.

Podemos afirmar entonces, que las BNA a los lácteos intrabloque son de carácter permanente, pero con grados de intensificación variable en su uso, lo que “esto genera costos e incertidumbres, o inhibición de exportar a mediano plazo” (BERLINSKI, 2001, p. 5).

Veamos ahora, que en el periodo 1999- 2001, el uso de las BNA a las exportaciones de lácteos se intensificó, afectando mayoritariamente y en un principio a la leche larga vida (UHT), y posteriormente a la leche en polvo entera junto a otros derivados (BERLINSKI, 2001, p. 4).

Es aquí, donde las BNA se intensifican en los periodos de crisis económica del bloque. Éstas se dan por las presiones internas de cada país para restringir las importaciones, y por tanto el flujo comercial disminuye (CENTURIÓN, 2002, p. 9). Un

---

<sup>97</sup> Tras la apertura comercial del bloque MERCOSUR, las cooperativas de productores e industrias nacionales pasan a recibir una fuerte competencia por aquellas industrias privadas nacionales que importan lácteos más baratos de Uruguay o Argentina (como materia prima y luego le agregan valor, algunas de ellas son empresas contratadas por el Estado para satisfacer planes sociales), hacen la industrialización, y la distribución de los productos. Pero también se observan el crecimiento de empresas transnacionales (Parmalat y Danone), que importan también lácteos del bloque MERCOSUR, transformándolos con características más elaboradas, con alto valor agregado, usando marcas que son nacionalmente conocidas o internacionalmente conocidas. Todo esto se da porque el costo de producción interno es alto, y las empresas buscan materias primas más rentables a nivel internacional, sumado a que en este periodo favorecía la cotización de la tasa cambiaria en dólares para importar (de ASSIS, et al., p. 77- 83).

claro ejemplo del periodo, son las acusaciones y denuncias de *dumping*<sup>98</sup> en leche en polvo que Brasil realiza contra Uruguay (CAETANO, 2016).

Siendo el mismo periodo histórico, que se inicia la crisis y devaluación del real en Brasil, repercutiendo directamente en la disminución en las exportaciones no solo uruguayas si no argentinas y paraguayas a ese país. En este momento, un Brasil necesitado de mercado (ya que su consumo interno era diminuto), recibe BNA de parte de sus socios comerciales, como medida proteccionista para frenar la avalancha de colocaciones brasileñas (BUELVAS; PÉREZ, 2004, p. 50).

Durante el periodo (1999- 2004), podemos ver qué las BNA colocadas por Brasil a las importaciones de lácteos (uruguayos y argentinos) son intensas y con carácter proteccionistas<sup>99</sup>, esto se debe a que su mercado consumidor estaba reducido, y no podían permitir que entren productos más baratos de afuera a distorsionar los precios nacionales, ya que eso implicaría el fin de varios productores e industrias. Tanto es así que la caída de las exportaciones, junto a la crisis del real, repercuten directamente en las economías de los otros socios comerciales, siendo un efecto en cadena de crisis regional<sup>100</sup> (BUELVAS; PÉREZ, 2004, p. 51)

Revisamos ahora, específicamente, cuáles fueron los mecanismos utilizados por el mercado brasileño para proteger su producción láctea, en dicho período.

Aquí, constatamos que las BNA, fueron calificadas por las empresas exportadoras de lácteos uruguayas como, vigentes, permanentes, y de alta importancia, siendo estas las

licencias de importación, requisitos por el producto y de etiquetado, inspección previa a la expedición, trámites aduaneros excesivos, compras gubernamentales, barreras administrativas, regulaciones técnicas sanitarias y fitosanitarias, certificación de origen. Sobre la lista se aclara que la mayoría tiene lugar en el comercio con Brasil. Además se analizaron las licencias no automáticas, la nueva habilitación de establecimientos argentinos exportadores,

---

<sup>98</sup> Esta denuncia acabó derivando en la apertura de un proceso *Antidumping* por parte del gobierno brasileño a las importaciones de leche en polvo originarias de Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Unión Europea y Uruguay (BERLINSKI et al, 2006, p 174).

<sup>99</sup> Ese proteccionismo también lo vemos en Barreras Arancelarias, pues Brasil coloca para los países extra MERCOSUR, un Arancel nacional superior (en 11 ítem lácteos) al Arancel externo común estipulado por el régimen tarifario del NCM (Nomenclatura común del MERCOSUR). Y para el caso de Uruguay y Argentina la restricción más efectiva fue la intensificación de BNA, para poder sustituir importaciones e incrementar el precio de los lácteos a nivel doméstico (BERLINSKI et al, 2006, p 174).

<sup>100</sup> “La reducción del comercio en esos años va a ser más profunda en Brasil y Uruguay, estimándose disminuciones de 67,2% y 54,9% respectivamente”, a su vez la reducción del comercio intrabloque representó en total más de 10000 millones de dólares (BUELVAS; PÉREZ, 2004, p. 51).

complicaciones con certificados fitosanitarios emitidos en Argentina, exigencia extemporánea de certificaciones de origen, y la información de una reciente política de compra estatal exclusiva de lácteos que usen materias primas brasileñas (BERLINSKI, 2001, p. 4)

A su vez, si desmenuzamos algunas de ellas, encontramos muy fácilmente que estas BNA, son un instrumento proteccionista al servicio de las clase dominante, y se usan en su gran mayoría, cuando hay que aplicar un hostigamiento reiterado, no solo fastidiando al exportador si no incrementando costos logísticos (BERLINSKI, 2001, p. 4).

Esto lo observamos, por ejemplo, cuando retrasan las licencias de importación, las cuales son intervenidas por organismos estatales que se coordinan muy hábilmente, con otros entes burocráticos, con el fin de aplicar demoras a la hora de otorgar el documento, y una vez que lo otorgan, ya caducaron otras documentaciones obtenidas en otros organismos, necesarias para efectuar la importación (BERLINSKI, 2001, p. 4).

También fueron claras las BNA para restringir la importación de leche larga vida (UHT) a partir del año 1999 (gráfico 6), ya que Uruguay era el número uno en colocación de este bien al país brasileño; para ello se han aplicado altos costos de certificaciones, distribución, marketing, financieros, seguro, fletes, gastos aduaneros como requisito para poder entrar al mercado. Cabe destacar, que éstos requisitos varían en función del mercado (Estado) importador dentro del propio país (BERLINSKI, 2001, p. 12).

Sumado a esto, se observa en el período, los impuestos indirectos, que varían según el estado donde vaya la mercadería dentro del país, agregando un valor extra a la exportación que oscila entre un 0% a 7 %, a su vez se registran requisitos administrativos que actúan como la primer barrera de entrada. Por lo general son creados en los momento de mayor protección económica y algunos de ellos desaparecen cuando hay momentos de apertura económica y otros van quedando y se van acumulando (BERLINSKI, 2001, p. 13).

Por su parte, este sector se ve afectado por medidas amplias y genéricas como las licencias no automáticas de importación, las dificultades con algunos impuestos domésticos usados a nivel de estado en forma discriminatoria con los productos importados y las restricciones al financiamiento del comercio. Esto se debe, en parte, a medidas generales de control de importación más que nada brasileñas, que primero establecen la barrera, y después diplomáticamente, aceptan que no están respetando las

normas MERCOSUR, pero se mantienen “sin cambiar las disposiciones legislativas o reglamentarias establecidas por la barrera” recién creada (BERLINSKI, 2001, p. 4- 13).

Luego de la devaluación del real en Brasil, el sector lechero brasileño quedó con secuelas profundas, producto a la baja de precios recibidos por los productores por litro de leche, motivando a que varios dejaran la actividad y en consecuencia la producción nacional disminuyó, presentando un déficit en la balanza comercial de lácteos, y por lo tanto una dependencia a las importaciones (MACHADO; BENDER, 2017).

A partir del 2001, Brasil le otorga mayor relevancia al mercado intrabloque pues en este período hubo un cambio de proveedores lácteos, se observa que el mercado brasileño comienza a importar casi exclusivamente de Uruguay y Argentina<sup>101</sup>, relegando a los países extra bloque. Particularmente, hubo un incremento de las exportaciones uruguayas al mercado brasileño en años puntuales, que se debió a la contracción de la oferta exportable de Argentina (sobre todo en el años 2002) (BERLINSKI et al, 2006, p. 174).

Ahora bien, que Brasil priorice los mercados lácteos del MERCOSUR, no significa que desde 2001 a 2005 fueran buenos años de exportaciones a ese país. Eso lo vemos reflejado en las bajas colocaciones uruguayas de leche en polvo (gráfico 7)<sup>102</sup> (las cuales son llamativas, debido al buen historial exportador que registra dicho *commodity* uruguayo en el mercado brasileño), ni que se hayan colocados pocas BNA, de hecho se seguían sufriendo las mismas que comenzaron en 1999, pero con diferentes niveles de intensidad, según la necesidad de oferta y demanda del bien lácteo en Brasil.

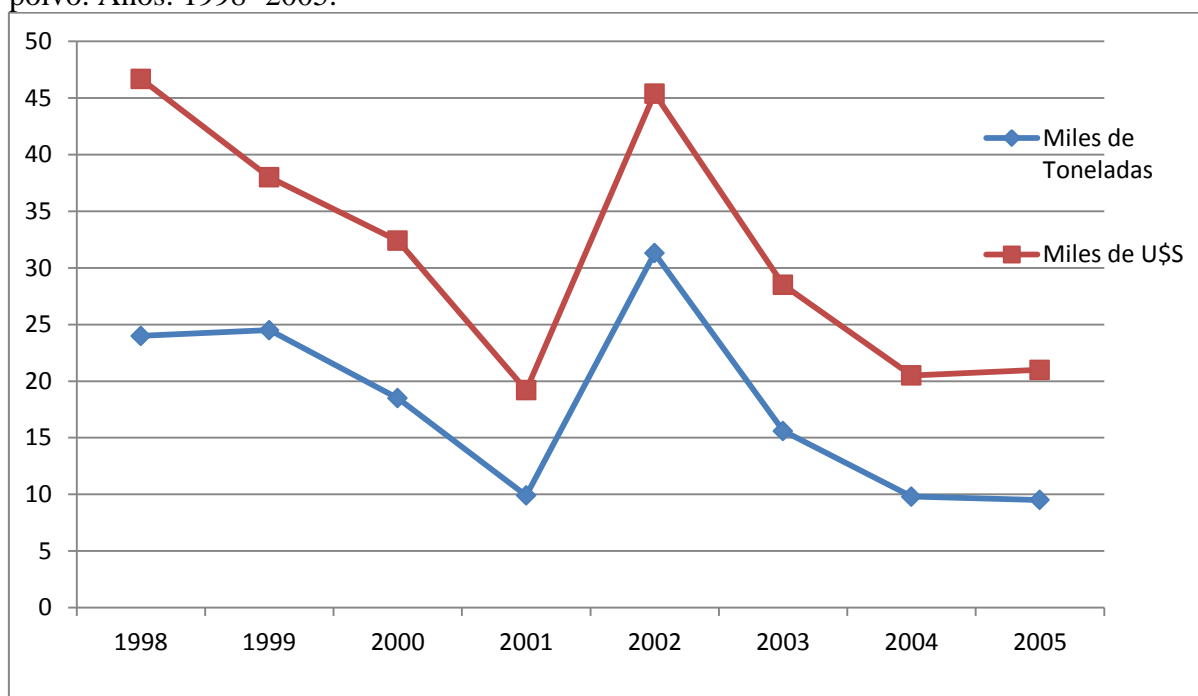
En sustitución, Uruguay comenzó a diversificar sus mercados y pautas exportadoras, siendo Venezuela un gran mercado importador de lácteo, sobre todo en los años, 2004 y 2005 (que supero las importaciones de leche en polvo brasileñas), aunque aún en ese entonces los exportadores debían pagar aranceles que hacían menos rentable y prioritario el comercio lácteo con ese país (BERLINSKI et al, 2006, p. 175).

---

<sup>101</sup> Este hecho, ocurre debido a la negociación para la suspensión de los procedimientos *antidumping* que Brasil mantenía con Argentina y Uruguay, gracias a un buen entendimiento político de los gobiernos y los exportadores que llegaron a un acuerdo de precios con las autoridades brasileñas (BERLINSKI, et al 2006, p. 174).

<sup>102</sup> Pudiéndose destacar, sólo el año 2002, donde hubo un regular volumen de exportación hacia Brasil, producto de las necesidades del mercado (gráfico 7).

Gráfico 7: Uruguay: Exportaciones uruguayas al mercado brasileño, *commodity* leche en polvo. Años: 1998- 2005.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de BERLINSKI et al, 2006, p. 175.

Luego del 2005, las exportaciones uruguayas a Brasil comienzan a tener mejor rumbo, y sobre todo luego de superada la crisis del 2008. En este momento las exportaciones son mayores y con exoneración de impuestos, menores cargas tributarias y menores colocaciones de BNA; esta política determinó que la leche llegue a Brasil con precios muy competitivos sumado a la lenta recuperación de los productores lecheros brasileños para cubrir el mercado nacional, hacen que las importaciones de Brasil crezcan año tras año (MACHADO; BENDER, 2017).

En el inicio de la década actual, Brasil viene incrementando su producción, pero aun es un gran importador de leche en polvo y quesos uruguayos, lo que causó gran preocupación y manifestaciones por parte de los productores brasileños, y de entidades sectoriales apoyadas por todos los representantes del sistema agroalimentario<sup>103</sup> lácteo brasileño (de ASSIS et al., 2016, p. 65).

<sup>103</sup> El sistema agroalimentario mundial ha sufrido transformaciones como parte del proceso de reestructuración global, es por ello que aparece el concepto de sistema agroalimentario, donde la producción primaria deja de ser pormenorizada, reinterpretándose la relevancia e interrelación con el resto de la economía, por tanto se la coloca dentro del proceso denominado eslabonamiento productivo (RENOLD; LATTUADA, 2004, p. 19- 20).

Para dar una idea de la magnitud geográfica que toma el conflicto, se observa que la manifestación comenzó precisamente en el año 2012<sup>104</sup> (tras algunos años de tensiones), en el estado de Mato Grosso do Sul y se difundiría por 10 estados más, juntando firmas por medio de entidades sectoriales, para pedir que se frenen el problema de las importaciones uruguayas que generan un riesgo a la actividad de los productores, reclamando al Estado un subsidio para mejorar la competitividad de la leche, pues la leche importada tiende a presionar para abajo el margen de ganancia de los productores lácteos brasileños, haciendo que los productores de leche reciban valores muy próximos a sus costos de producción como para continuar compitiendo con los importados (de ASSIS et al., 2016, p. 65).

Estos reclamos, fueron acatados por el gobierno brasileño quien comenzó lentamente a conceder estímulos financieros por medio de préstamos y financiamiento a la producción láctea, pero aun sin colocar una política de incentivos (bajar los costos tributarios y de producción) que pueda expandir el volumen producido (MACHADO; BENDER, 2017).

A fines del año 2013 (e inicios del 2014), con el objetivo de incentivar la producción, el gobierno brasileño por medio del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA), creo el programa “Mas Leche”<sup>105</sup>, cuya proyección es que en 2023, el país pueda suplir la demanda importadora del mercado interno y más aún, exporte el producto consolidando a Brasil como exportador de lácteos (MACHADO; BENDER, 2017).

Por lo tanto, este hecho puede causar grandes BNA, ya que son restricciones impuestas por un gobierno para proteger su mercado e industria nacional, es decir, son políticas comerciales tomadas por un gobierno de forma estratégica, para mejorar la

---

<sup>104</sup> Es que este año (2012) Brasil consolida el mayor volumen de importaciones (el mayor producto fue leche en polvo) en los últimos 12 años de productos lácteos, siendo un 11% más que lo importado en 2011, estos productos fueron en su mayoría de orígenes argentinos 43% y uruguayos 57%. La medida que se tomó con Argentina para frenar el ingreso de leche en polvo fue cuotificar el ingreso mensual, y con Uruguay a pesar de que el gobierno brasileño intento acordar las cantidades de entrada de productos lácteos uruguayos, no hubo acuerdo (de ASSIS et al., 2016, p. 79-80).

<sup>105</sup> En ese entonces, el ministro del MAPA era el ingeniero y productor Antonio Andrade afiliado al Partido de los Trabajadores (PT), quien fue sustituido cuando el programa se pone en marcha, por el agricultor y empresario Neri Geller afiliado al Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). El programa “Mas Leche”, hace parte de un programa más amplio denominado “Mas Pecuaria”, y busca aumentar mediante subsidios de apoyo financiero, investigaciones, aumento de tecnologías, acompañamiento y seguimiento técnico, aumentar la calidad y la productividad de la pecuaria de la leche (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo -FIESP, 2014)

distribución de renta y el crecimiento industrial de un sector considerado importante para la economía del país. En este caso, estimulan la lechería mediante subsidio para promover la producción nacional brasileña, y desestimulan las importaciones (de ASSIS et al., 2016, p. 69- 70).

Es menester colocar que en este trabajo no nos vamos a enfocar (por un tema de extensión) a los mercados asociados al MERCOSUR<sup>106</sup>, ni vamos a entrar detalle por detalle, en cada BNA ocurrida a las exportaciones de lácteos uruguayos intrabloque.

Citaremos entonces, algunas BNA puntuales y pertinentes a este trabajo aplicadas por Argentina (recordar que históricamente es un mercado de bajas colocaciones lácteas uruguayas); ya, el caso del mercado paraguayo será omitido, debido a que no presenta históricamente grandes conflictos vinculados al uso de BNA a las importaciones de lácteos.

El caso con Argentina, podemos observar un periodo de proteccionismo industrial nacional desde el 2009<sup>107</sup> a inicios del 2014, y va de la mano con el uso de BNA a las importaciones abarcando varios sectores, entre ellos el lácteo uruguayo.

Ahora bien, hay que reconocer que por un tema de integración productiva, tanto Uruguay como Argentina se dedican de lleno a la actividad láctea dentro del bloque, ambos teniendo una producción excedentaria (sin descuidar jamás el mercado interno), por esto las importaciones Argentinas de lácteos son relativamente bajas<sup>108</sup> y la hacen sobre productos específicos, sin distorsionar en gran medida la economía uruguaya en caso de su ausencia. Muchas veces, no compensa vender a un país que coloca tantas BNA, supliendo y cumpliendo con colocaciones en otros mercados más fieles, estables y dependientes.

---

<sup>106</sup> Estos son Bolivia (en pleno proceso de adhesión), Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam

<sup>107</sup> Los objetivos planteados por el gobierno argentino en este periodo eran utilizar la protección del mercado interno y la sustitución de importaciones, con la intención de volver a equilibrar la balanza comercial vía reducción de las importaciones. No obstante, esta economía parece haber sufrido la crisis del 2008, pues al año siguiente las importaciones comienzan a tener un mayor ritmo de crecimiento que las exportaciones, y para ellos comienza la intensificación en el uso de instrumentos para administrar el ingreso de importaciones como el uso de BNA (SALUZZIO, 2015, p. 83).

<sup>108</sup> Esto lo podemos ver, por ejemplo en 2013 que se toma uno los picos máximos de exportación de lácteos uruguayos, y la demanda Argentina fue tan solo de un 5% del total producido y exportado de quesos y manteca según informó el sitio oficial de Presidencia de la República, con fuentes del INALE (PRESIDENCIA, 2014)

Los instrumentos más usados de BNA por parte de la Argentina han sido excesivos y engorrosos, tales como registros de mercadería, procedimientos y licencias de importaciones (autonómicas y no autonómicas que le da la potestad al gobierno a limitar de forma libre y arbitraria las importaciones de determinadas mercaderías), éstos con el paso del tiempo, “fueron aplicados a la totalidad del universo arancelario, sin distinción de la actividad económica o relación bilateral” (SALUZZIO, 2015, p. 60).

Por tal motivo, desde la Cámara de Industrias (CIU) uruguaya en 2011, se denunció este hecho, solicitando la intervención de autoridades competentes para que eleven el reclamo a la Argentina por el uso de BNA, ya que la aplicación en torno al uso de licencias no autonómicas y el proteccionismo argentino a la importación ya estaba afectando unos 585 artículos uruguayos (entre ellos lácteos) exportables en un valor anual promedio de 135 millones de dólares (SALUZZIO, 2015, p. 49).

En negativa, el gobierno de Argentina estableció, un grupo de trabajo con productores, proveedores de insumos nacionales, con miras a sustituir las importaciones por mercaderías producidas en el país, con vías a conformar un compromiso y plan de sustitución de importaciones en la cual la lechería no estaba ajena (OMC, p. 15, 2014).

A su vez el gobierno por medio de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), agregó una nueva BNA (Resolución N° 3252/ 2012), para el año 2012, la denominada “Declaración Jurada Anticipada de Importaciones” (DJAI)<sup>109</sup>, que establecía entre otras cosas, la obligación a presentar ante en la AFIP antes de emitir una orden de compra (o documento similar usado para efectivizar operaciones de importación), toda la información detallada de la transacción que se deseaba hacer, quedando en mano del organismo DJAI, la autorización u observación, de importación. A su vez, no se podía efectuar la importación hasta que la DJAI no aprobase la declaración (AFIP, 2012). Este hecho, y como se verá en el próximo capítulo, le costó a la lechería uruguaya un año (2014 a 2015), sin poder exportar nada de lácteos a la Argentina.

---

<sup>109</sup> Esta Resolución fue derogada en 2015, por pedidos y reclamos de la OMC. A su vez, “el grupo de expertos constato la ausencia de legislación pertinente que establezca con claridad cuáles son los organismos involucrados y los criterios específicos respecto a sus facultades” (SALUZZIO, 2015, p. 80).

### 2.3. Síntesis del capítulo

El presente capítulo, buscó comprender como influyó el MERCOSUR en el comercio exterior y la producción del sector lácteo uruguayo entre los años 1991 al año 2013, bajo dos pilares analíticos.

El primero fue la transnacionalización del sector lácteo, donde vimos principalmente que tras la creación del bloque, y producto al aperturismo propiciado por las clases dominantes, se le da mayor oportunidad al ingreso del capital extranjero (por ejemplo con facilidades y amparos legales, como la Ley de Inversión Extranjera).

A seguir, tras el MERCOSUR de integración productiva e idea de mercado ampliado, la transnacionalización del sector se acentúa notoriamente ya que las clases dominantes se encargaron de crear las condiciones óptimas de negocio para estas empresas. Estos capitales se pusieron en competencia directa con los capitales nacionales (productores e industrias), lo cual deben redoblar esfuerzos tecnológicos para poder competir con los capitales extranjeros, por lo tanto se producen daños irreversibles para la industria láctea nacional.

En segundo lugar, se habló del uso e implicancias de las BNA ante las exportaciones lácteas uruguayas intrabloque, viendo como estas son tan antiguas como el bloque, es decir este fenómeno se desplaza en las fronteras menos visibles de la integración, con carácter permanente (tras la eliminación paulatina de Barreras Arancelarias), implicando su utilización, un método proteccionista en perjuicio de los exportadores, el cual es utilizado con distintas intensificaciones, dependiendo las necesidades de las clases dominantes y los mercados que le competen.

En el próximo capítulo, analizamos las principales BNA que reciben las exportaciones de lácteos uruguayos intrabloque, dilucidando por un lado en qué puntos estas efectivamente distorsionan al mercado y por otro si estas tienen alguna implicancia o incidencia con la transnacionalización del sector. Para ello, examinamos un período que abarca la última caída de las exportaciones lácteas uruguayas y el parteaguas entre las crisis del regionalismo post-neoliberal y la retomada del regionalismo neoliberal durante el período 2014 a 2017. Esto nos permite evaluar la vinculación de la exportación regional de lácteos uruguayos y el desarrollo del proceso la integración económica del bloque.

## **CAPÍTULO 3**

### **IMPLICANCIAS DE LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS Y LA TRANSNACIONALIZACIÓN SOBRE EL COMERCIO LÁCTEO URUGUAYO EN EL MERCOSUR (2014- 2017)**

En el presente y último capítulo del trabajo realizaremos un estudio de caso, a fin de poder demostrar la implicancia reciente de las BNA en las exportaciones de lácteos uruguayos. Para ello utilizaremos como fuentes las entrevistas a funcionarios de las empresas exportadoras de lácteos que operan en el mercado uruguayo, documentos institucionales, e información periodística que nos proporcionen datos en referencia la última caída de las exportaciones lácteas uruguayas, y la retomada del regionalismo neoliberal (2014- 2017).

A su vez, queremos en este capítulo, saber si las BNA tienen alguna implicancia o incidencia con la transnacionalización del sector, a fin de poder entender y evaluar el vínculo de la exportación regional de lácteos uruguayos y el desarrollo del proceso la integración económica del bloque.

Para ello dividimos este capítulo en dos partes. La primera examina la última caída de las exportaciones lácteas uruguayas (2014 al 2017) junto con la vinculación e influencia de la retomada del regionalismo neoliberal al bloque, lo que nos servirá para analizar su vinculación con las Barreras no Arancelarias surgidas en el mismo período, dato que será extraído de las entrevistas realizadas.

La segunda analiza las implicancias más notorias de la transnacionalización en el mercado lácteo uruguayo, tomando en cuenta el mismo periodo descrito, así como dilucidará si éste fenómeno tiene de alguna manera, implicancias o incidencias en las BNA.

#### **3.1. El comercio exterior del sector lácteo uruguayo 2014- 2017: retorno del regionalismo neoliberal al MERCOSUR**

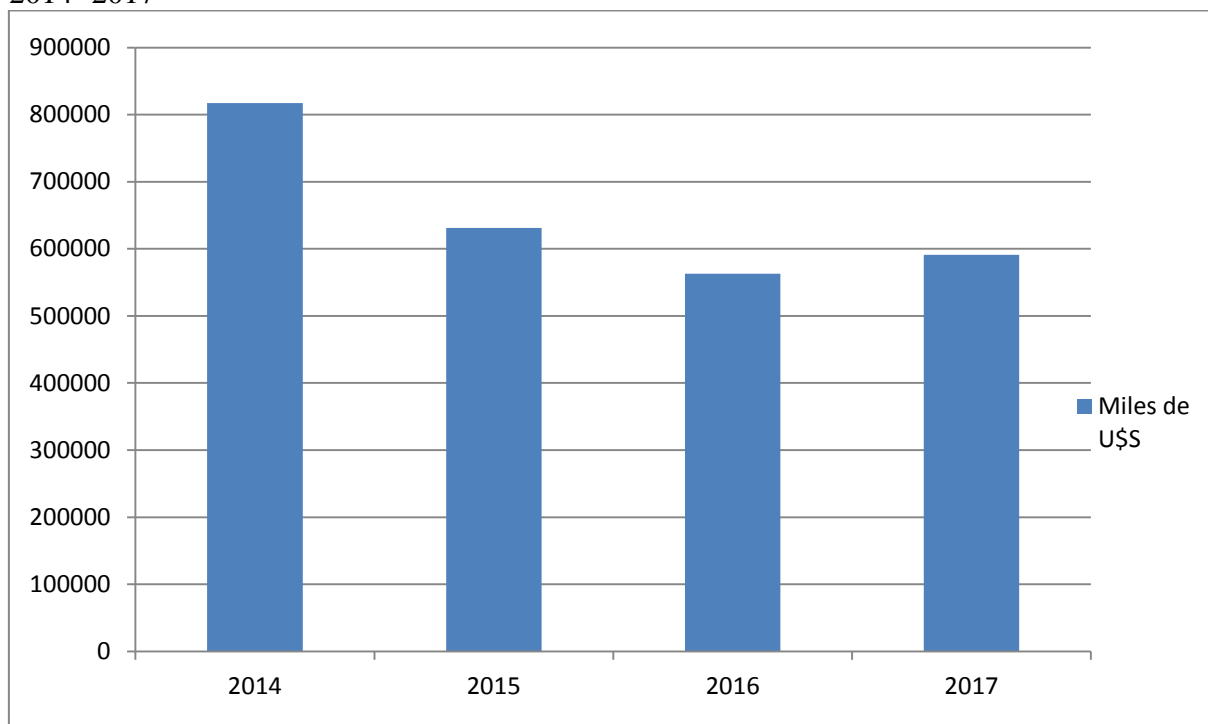
Este apartado busca entender cómo se utilizan y repercuten las BNA en el último periodo del sector lácteo a nivel MERCOSUR. Para ello, analizaremos y argumentaremos de forma sintética las implicancias de la retomada del regionalismo neoliberal para las exportaciones del sector lácteo uruguayo intrabloque (2014- 2017), pudiendo entender si

hubo uso intensificado de BNA, y en ese caso observar las implicancias y repercusiones en contra de las exportaciones lácteas uruguayas en el MERCOSUR.

Comencemos por el año 2014, año clave, pues comienzan los primeros síntomas de la crisis del sector lácteo. No obstante, es difícil mantener un año record tanto en exportación como en producción lechera como el 2013 para Uruguay (basta observar los gráficos del capítulo 2), por tal motivo la posible crisis en ese año 2014, no era nítida ni se avizoraba en el horizonte más próximo del sector.

El año 2014 redujo la tendencia alcista de las exportaciones lácteas uruguayas, esto lo podemos observar en la caída de la facturación, alcanzando unos 817 millones de dólares (cayendo aproximadamente un 9% respecto al año 2013) (gráfico 2 y 8). Pese a dicha caída, la preocupación más grande del año fue la caída en los volúmenes exportados, que se redujeron en un 10% con respecto a 2013, pese a recibir en promedio mejores precios internacionales (en promedio un 2% más que 2013) (INALE, 2015, p. 6).

Gráfico 8: Uruguay: Exportaciones uruguayas de lácteos en dólares corrientes. Años: 2014- 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DIEA-MGAP, 2016 y Uruguay SXXI desde 2015 a 2017.

Más allá de las cuestiones coyunturales, la baja en los volúmenes exportados determinó que en el año se acumularan mayores *stocks* de productos que en otros años,

debido a que la producción lechera anual fue muy similar a la de 2013, situándose en 2300 millones de litros, de los cuales 2004 millones de litros fueron remitidos a plantas industriales (INALE, 2015, p. 6).

Ahora bien, la caída fundamental de exportaciones se vio en los mercados extra bloque, sobre todo en China que disminuyó sus importaciones de este bien. Por otro lado, las exportaciones intrabloque seguían en alza para los exportadores uruguayos, llegando a colocar entre Venezuela y Brasil el 50% de divisas exportadas en ese año (cuadro 2) (INALE, 2015, p. 6)

Cuadro 2: Uruguay: Exportaciones de lácteos uruguayos al MERCOSUR. Año: 2014- 2017

AÑO	2014		2015		2016		2017	
	FACTURACION EN MILES DE DOLARES	TONELADAS	FACTURACION EN MILES DE DOLARES	TONELADAS	FACTURACION EN MILES DE DOLARES	CANTIDAD DE MILLONES DE LITROS (LECHE)	FACTURACION EN MILES DE DOLARES	CANTIDAD DE MILLONES DE LITROS (LECHE)
BRASIL	133.550	34.616	175.376	58.384	347.400	1.138	228.700	599,2
VENEZUELA	282.156	60.429	134.755	33.218	-	-	-	-
ARGENTINA	-	-	-	-	-	-	18.200	37,3
% SUB TOTAL DE EXPORTACIONES URUGUAYAS, CON DESTINO MERCOSUR	50%	45%	49%	41%	61%	64%	42%	45%
% TOTAL DE EXPORTACIONES URUGUAYAS, CON DESTINO MERCOSUR	52%	-	50%	-	63%	-	43%	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INALE de 2014 a 2017<sup>110</sup>.

Para el año 2015, y tras el giro a la derecha del bloque MERCOSUR, se inicia una nueva onda neoliberal. En este caso, volvemos a aquel MERCOSUR de integración económica, donde cada país en vez de integrarse compite entre sí.

<sup>110</sup> No fue posible encontrar los datos en miles de toneladas para los años 2016 y 2017, por lo que expresamos esas cifras que indican cantidades en millones de litros.

Más allá de los impactos negativos para la disminución de exportaciones lácteas que suceden en este año, como los aspectos coyunturales sucedidos ya sea debido a la baja de los precios de los *commodities*, la desaceleración China<sup>111</sup> lleva a la contracción de la demanda o al fortalecimiento del dólar (INALE, 2016, p. 7).

El 2015 cierra con una facturación por exportación 22% menor a la del 2014 (gráfico 8), por su parte el volumen exportado se incrementó en 8% respecto al mismo año debido a mayores colocaciones de leche en polvo entera –gráfico 9- y leche en polvo descremada- gráfico 10-, lo que se traduce en que prácticamente cayó la facturación de todos los productos como la leche en polvo descremada (gráfico 10), los quesos (gráfico 11) y la manteca (gráfico 12), a excepción de la facturación por exportaciones de leche en polvo entera -LPE- que aumentó un 13% con respecto a 2014 (gráfico 9) (INALE, 2016, p. 7).

A nivel MERCOSUR (2015), vemos el inicio de la recesión económica en Brasil, país que, si bien se aumentó la venta (es decir, la facturación en términos de miles de dólares con respecto al año 2014), hubo que redoblar esfuerzos productivos para poder colocar un volumen de mercadería ampliamente mayor que en 2014 (cuadro 2) (INALE, 2016).

Pero sobre todo para la industria láctea uruguaya, el principal problema radicó en la disminución de exportación intrabloque, debido a este nuevo escenario de crisis política antes narrado, que disminuye exportaciones a mercados importantes como Venezuela (cuadro 2) que enfrenta problemas económicos (URUGUAY SXXI, 2015), y políticos dentro del bloque MERCOSUR.

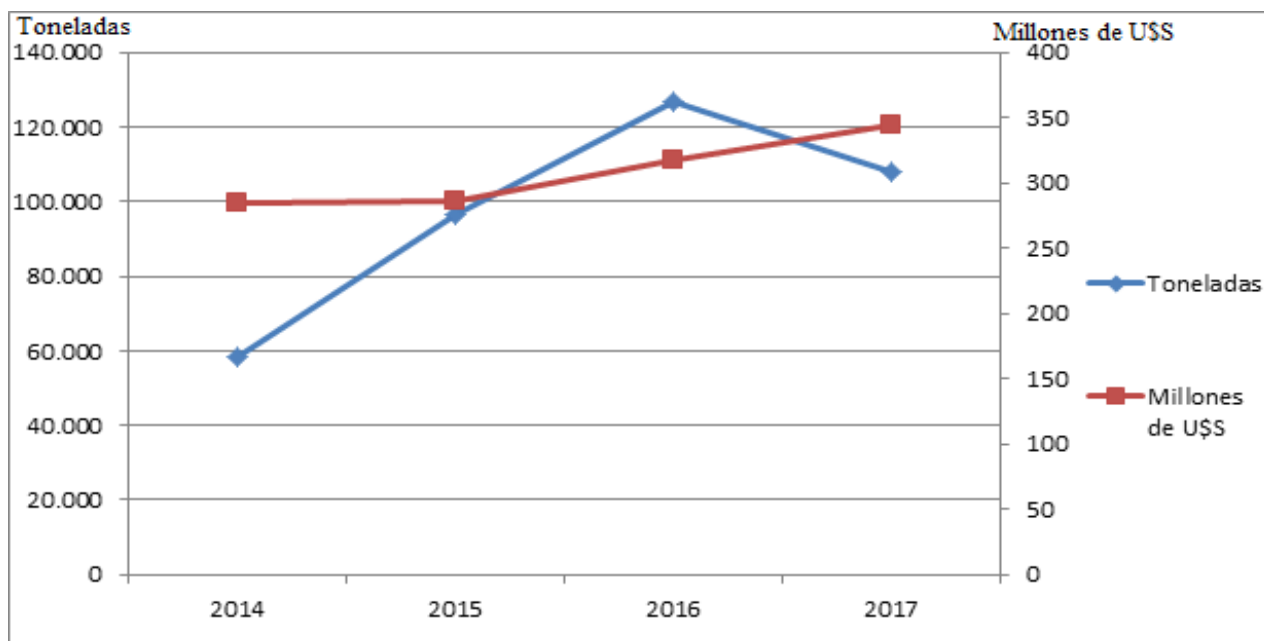
Aun así, el gobierno venezolano y el uruguayo (los últimos dos pilares del regionalismo pos liberal) cerraron un acuerdo que permitió exportar 24000 toneladas de leche en polvo (proveniente de CONAPROLE) y 4175 toneladas de quesos (provenientes las empresas de capitales nacionales, Pili, Cooperativa Láctea de Carmelo –CALCAR- y Compañía Láctea Agropecuaria Lecheros de Young -CLALDY-) representando el 84% de lo exportado en lácteos a dicho país en 2015 (INALE, 2016, p. 24).

---

<sup>111</sup> Fue un año en que se desplomó la bolsa de valores, significando el mayor desplome desde 2007 del mercado bursátil chino. Hay quienes se animan a decir que había una burbuja bursátil, es decir, una subida anormal del precio de los activos chinos que se alejaban del valor real del bien, por lo que el proceso especulativo fue tan grande que la bolsa de Shanghái se había valorizado 150% en 12 meses.

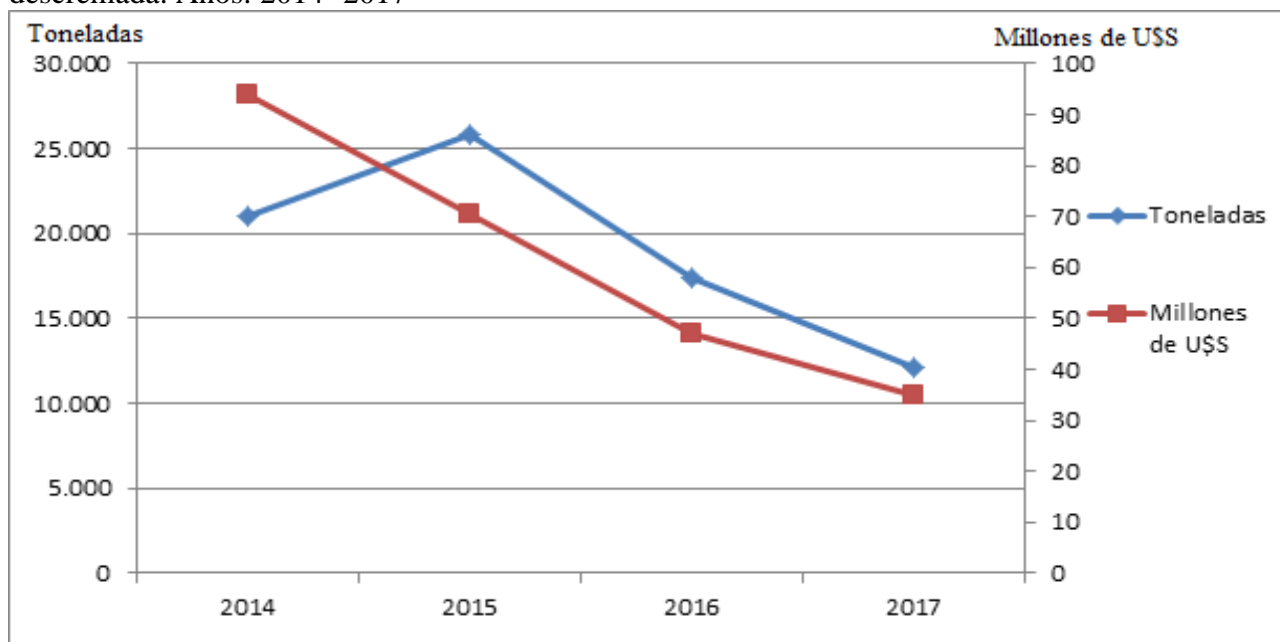
Para el año 2016, se sigue profundizando la crisis de exportación del sector, cayendo ahora la facturación por exportaciones lácteas un 10% con respecto al 2015 (gráfico 8), a su vez los volúmenes exportados aumentaron en torno al 3%, debido al incremento de volúmenes exportados de leche en polvo entera –gráfico 9- y quesos – gráfico 11- (INALE, 2016, p. 7).

Gráfico 9: Uruguay: Exportaciones uruguayas de *commodity* leche en polvo entera. Años: 2014- 2017



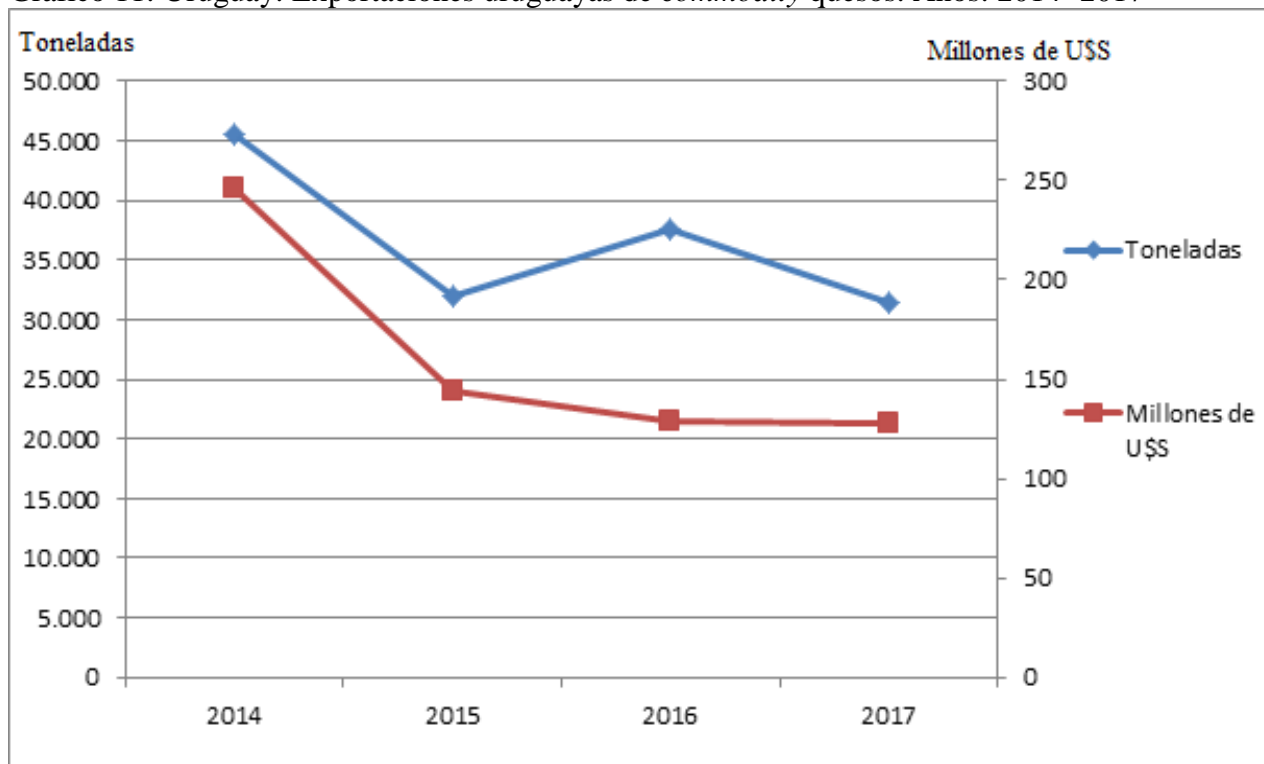
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INALE, 2018.

Gráfico 10: Uruguay: Exportaciones uruguayas de *commodity* leche en polvo descremada. Años: 2014- 2017



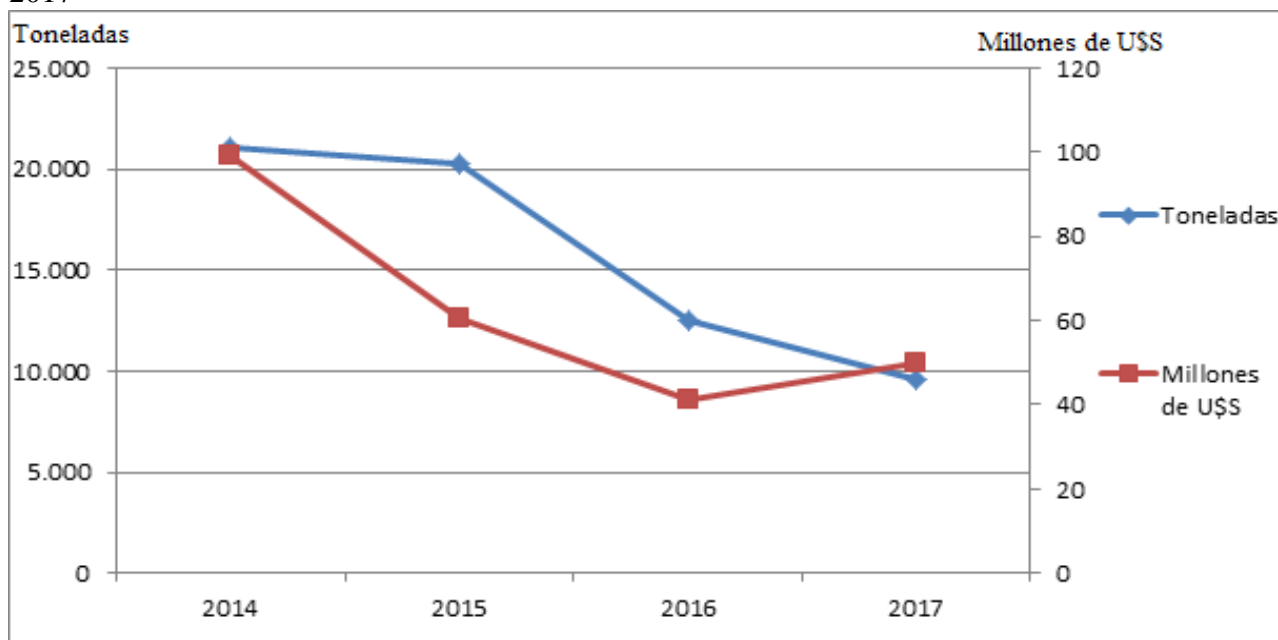
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INALE, 2018.

Gráfico 11: Uruguay: Exportaciones uruguayas de *commodity* quesos. Años: 2014- 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INALE, 2018.

Gráfico 12: Uruguay: Exportaciones uruguayas de *commodity* manteca. Años: 2014- 2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INALE, 2018.

Esto se traduce en la disminución de facturación de casi todos los productos exportados como leche en polvo descremada (gráfico 10), quesos (gráfico 11) y manteca (gráfico 12), a excepción de la leche en polvo entera (gráfico 9), que es el principal

producto lácteo exportado en el 2016, con un 56%, que registró un aumento de 11% en las divisas ingresadas respecto a 2015. Este hecho se debió a la gran importación brasileña (comprando el 72% de la producción facturada y exportada<sup>112</sup>), sin embargo se debió comercializar un 32% más del bien, con precios un 15% inferior al año 2015 (INALE, 2017).

Si comparamos las exportaciones de leche en polvo entera (gráfico 9), entre 2016 y 2014, vemos como hubo que redoblar esfuerzos productivos para obtener ganancias. Se puede ver como se comercializó un 118% más en 2016 que en el 2014, pero dada la depresión del 48% en el precio internacional de este *commodity*, el total de ingresos por este bien fue levemente superior en 2016 que en 2014 (INALE, 2017, p. 25).

Ahora bien, el problema fundamental de este año, fue la caída definitiva de exportaciones al mercado venezolano, que había sido uno de los principales compradores en los últimos años. Por lo tanto, las exportaciones en su gran mayoría fueron redireccionadas, así como modificadas las estrategias de venta (INALE, 2017, p. 37). Un mercado que captó gran porcentaje de lo exportado a Venezuela fue Brasil (cuadro 2), registrando en ese año un alza, sobre todo en la compra de leche en polvo (URUGUAY SXXI, 2016).

Ya para el año 2017, la facturación por exportaciones presenta una leve mejoría del 4% con respecto al año 2016, pero no con respecto a 2015 que fue 6% inferior (gráfico 8). Ahora bien, al revés del año anterior, en 2017 disminuye el volumen de exportaciones en un 18%, esto lo podemos ver reflejado en la leche en polvo entera (gráfico 9), la leche en polvo descremada (gráfico 10), los quesos (gráfico 11) y la manteca (gráfico 12). Por lo ante dicho, se puede observar que el mayor cambio con respecto a 2016, radicó en que los precios internacionales aumentaron, lo que se refleja en el ingreso por exportaciones en dólares, sobre todo en la leche en polvo entera (gráfico 9) y la manteca (gráfico 12) (INALE, 2018, p. 7 y 26).

En este año y a nivel MERCOSUR, se registró la mayor caída de las exportaciones intrabloque en los últimos años, representando un 43% de la facturación

---

<sup>112</sup> Así mismo, adquirió el 86% de toda la leche en polvo descremada facturada, pero aun así, se registró una caída de la facturación del 33% con respecto a 2015 y, comparado con 2014, cayó la facturación y los volúmenes colocados (gráfico 10) (INALE, 2017, p. 26). Por otro lado, Brasil importó el 46% del total facturado por quesos y el 32% de la manteca (INALE, 2017, p. 27 y 28).

láctea (cuadro 2). Aun así, Brasil sigue siendo el principal cliente de este bien, importando un 39% del total facturado por lácteos en 2017 (INALE, 2018, p 28).

Un hecho curioso aquí, es el incremento de las importación del mercado paraguay (2% de lo facturado por exportaciones de leche en polvo descremada) y argentino, (importando quesos<sup>113</sup> y manteca, significando el 10% y 7% de lo facturado ese año, por esos bienes respectivamente) apareciendo, en la lista de principales compradores de lácteos en 2017, hecho que no ocurría desde hacía varios años. Por tal motivo, estos mercados oficiaron como pequeño sustituto, para contrarrestar la disminución de importaciones brasileñas.

El principal producto exportado en 2017 volvió a ser la leche en polvo entera, constituyendo el 58% del ingreso en dólares en el año por exportaciones lácteas, generando un aumento del 8% con respecto a 2016 (gráfico 9), ya que se incrementó el precio internacional de este bien en un 27%, pese a que el volumen comercializado fue menor en un 15%, con respecto a 2016 (INALE, 2018, p. 29).

Ahora bien, los volúmenes exportados cayeron, con respecto al año 2016 y 2015. Esta baja se vio aumentada, por la disminución del volumen importado de Brasil, el cual importó poco más de la mitad del año 2016 (cuadro, 2) (URUGUAY S XXI, 2017). Lo ante dicho, se puede ver reflejado<sup>114</sup> en leche en polvo entera, ya que Brasil importó el 40% del total facturado, un 32% menos que el 2016 (INALE, 2018, p. 29).

Este último año no solo vino cargado de la disminución de las compras del mercado brasileño, si no que también se dan una serie de hechos políticos, típicos del uso de BNA, como instrumento al servicio de las élites brasileñas para trabar o enlentecer las exportaciones. Y no solo eso, estamos viendo como la facción política brasileña, que entra al gobierno a través de un golpe parlamentario, está modificando las reglas que mantenían en una relativa armonía al MERCOSUR de integración productiva.

Por ejemplo se producen quejas de un *lobby* productor lácteo brasileño del estado de Mato Grosso, por medio del frente parlamentario de la agricultura, liderado por el

---

<sup>113</sup> En 2014, Uruguay colocó el 4% de lo exportado en quesos en este mercado, y en 2016 el 6% (INALE, 2015- 2017)

<sup>114</sup> La leche en polvo descremada exportada a Brasil facturó 82% del total exportado registrando una caída del 4% con respecto a 2016. Lo mismo pasó con los quesos y la manteca, el primero registró una facturación del 33% a Brasil del total exportado, cayendo un 13% con respecto a 2016, el segundo registro una facturación del 22% a Brasil del total exportado, cayendo 10% con respecto a 2016 (INALE, 2018)

diputado Nilson Leitão (Partido da Social Democracia Brasileira, Mato Grosso -PSDB-MT- ), y sigue cuando representantes de entidades y cooperativas como la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB), se reúnen con el ministro de agricultura (MAPA) Blairo Maggi en la 40ª Expointer <sup>115</sup> de Porto Alegre , y le plantea la excesiva cantidad de leche importada desde Uruguay, alegando que esta desequilibra el mercado nacional, significando una depreciación de precios internos (MAPA, 2017).

A su vez, se manifiesta que Uruguay triangula leche, por eso puedo exportar tantas cantidades a Brasil en 2016. A lo que se refieren los productores en este caso es a que Uruguay estaría importando leche de afuera o dentro del bloque y la estaría vendiendo como si fuera de industria nacional. Cosa que fue rápidamente desmentida por el gobierno uruguayo, ya que importar leche fuera del bloque le sería costoso pues debería pagar el 28% de arancel externo común, a su vez, importar leche intrabloque para re vender es imposible pues Uruguay anualmente viene teniendo mayores volúmenes de producción, que no puede llegar a exportar todo, por lo tanto la cantidad de leche que se coloca en Brasil no fue únicamente lo producido en el 2016, si no toda la leche estoqueada que se tenía de años anteriores, sobre todo de leche en polvo (EL OBSERVADOR, 2017).

Tras la referenciada reunión, el ministro Blairo Maggi toma cartas en el asunto y declara su defensa y apoyo a la propuesta de exclusión de los lácteos de la lista de productos beneficiados por el libre comercio del MERCOSUR, medida para acabar con la distorsión en el mercado lácteo brasileño a largo plazo.

Como medida paliativa y para resolver el conflicto más urgente, propuso en San Pablo, a su par uruguayo, el entonces ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca (Ministerio de Ganadería Agricultura y pesca- MGAP-) Tabaré Aguerre, cuotificar la entrada de lácteos uruguayos a Brasil (MAPA, 2017), medida que fue anunciada al presidente brasileño Michel Temer y al ministro de relaciones exteriores Aloysio Nunes (MAPA, 2017).

A su vez, Blairo Maggi advirtió que si la cuantificación no es aceptada, pretende colocar trabas no arancelarias, prohibiendo la compra de lácteos uruguayos no embalados

---

<sup>115</sup> Es una de las ferias agrícolas más importantes de Brasil y se realiza anualmente en Porto Alegre, entre fines de agosto e inicios de septiembre.

en su lugar de origen destinados a programas gubernamentales y por último exigir que se minimice el periodo de permanencia de productos lácteos en góndolas (EL PAÍS, 2017a).

Ante las posturas y dichos del gobierno brasileño, su par uruguayo, respondió de forma tajante negando la cuotificación. El gobierno uruguayo, entiende que lo que está sucediendo es parte de los costos y ganancias que tiene la integración productiva, agregando que es ilegal la fijación de una cuota de forma unilateral por parte de Brasil (EL OBSERVADOR, 2017).

De este modo, empezamos por dilucidar los objetivos políticos de la clase dominante brasileña, observando como el nuevo gobierno neoliberal, encabezado por Blairo Maggi en las cuestiones agropecuarias, inserta la política externa a través de una decisión que intenta modificar las relaciones comerciales con Uruguay.

Dicha decisión parece ser un objetivo en sí del gobierno de Michel Temer dentro de la política con fines secundarios, ya que no solo Blairo Maggi está envuelto en el tema, sino que tiene el aval del ministro de relaciones exteriores Aloysio Nunes. Recordemos que ellos, llegan al poder por un cambio radical coyuntural interno, que se inicia con el *impeachment* a la ex presidenta Dilma Rouseff en 2016, sumado a un cambio coyuntural externo, que produce un giro a la derecha en la superestructura política latinoamericana.

Por lo tanto, parece más que evidente que el nuevo gobierno brasileño, no es más que la clase dominante defensora de los intereses empresariales del agro negoció, siendo en este caso, el respaldo del *lobby* de productores lácteos. Esto se ve reflejado en un potencial peligro para la sociedad estatal brasileña, ya que éste gobierno dirige su política externa con una lógica comercial, que abandona la integración productiva y las propuestas regionales de autonomía.

Veamos la siguiente situación; tanto Brasil como Uruguay sin la protección arancelaria son mercados ineficientes, por lo que, el MERCOSUR con la fijación de la tarifa externa común del 28% sobre productos lácteos importados de extra zona, logró que el menos ineficiente, Uruguay, capture parte del mercado brasileño que tiene menor ventajas comparativas.

El gobierno brasileño, al querer cuotificar está viendo la parte negativa del intercambio y actuando en contraposición con el objetivo económico de proteger su *lobby* de productores lácteos, olvidando así, la integración productiva, el mercado ampliado y las economías de escala.

La balanza comercial anual entre la pequeña economía de Uruguay<sup>116</sup> y Brasil, siempre es deficitaria para Uruguay, en aproximadamente unos US\$ 200 millones de dólares, por lo tanto el gobierno brasileño debe comprender que el comercio es de ida y vuelta (EL PAÍS, 2017a), donde hay sectores naturalmente perdedores y otros ganadores.

La pregunta que cabe responder es, ¿cuánto es el peso real de las importaciones brasileñas de leche uruguaya, como para distorsionar los precios de ese mercado? Veamos el caso del año 2016, Uruguay produjo unos 2000 millones de litros de leche (INALE, 2017), siendo un país excedentario, exportando el 61% del total producido (cuadro 2). Por su parte Brasil produjo 23.000 millones de litros de leche (PORTAL LECHERO, 2017), así llegamos a la conclusión de que Uruguay exportó 1138 millones de litros de leche a Brasil, significando un peso de los lácteos uruguayos en Brasil de 5% aproximadamente.

Aquí vemos como solo un 5% de importaciones no puede distorsionar un mercado, lo cual indica que el gobierno brasileño tiene el objetivo de proteger su *lobby* de productores lácteos, y más aún el “gaúcho”, ya que por la proximidad fronteriza con Uruguay, hace muy rentable la exportación de lácteos uruguayos, teniendo bajos costos logísticos (CANAL RURAL, 2016). Así mismo informó El País (2017), que la mayor parte de la leche en polvo va para programas gubernamentales brasileños de alimentación, en donde los productores “gaúchos” quieren tener mayor participación.

Es por lo ante dicho y viendo que la negación uruguaya por cuotificar fue rotunda, los productores “gaúchos” tomaron la decisión de cortar el paso internacional Barón de

---

<sup>116</sup> Cabe colocar que el PBI uruguayo al 2017 es de aproximadamente 58415 millones de dólares, es decir aproximadamente 45 veces más pequeño que el PBI brasileño y ocupa el noveno lugar en América del Sur, solo por arriba de Paraguay, Surinam y Guyana. Las exportaciones Uruguayas llegan a una recaudación de 9045 millones de dólares anuales aproximadamente, y si la comparamos con Argentina significan solo un 15% de los 59000 millones que exporta anualmente dicho país.

Mauá como protesta a la entrada de lácteos uruguayos a Brasil (EL OBSERVADOR, 2017). Dicha medida, retuvo por varios días a camiones cargados con productos no solo lácteos sino de otros rubros, perjudicando la entrega a sus respectivos importadores en tiempo y forma, haciendo que muchas veces, se pierdan clientes e importadores de forma permanente.

Ya planteada la situación brasileña, pasaremos al mercado argentino. Luego de la eliminación de las Declaración Jurada Anticipada de Importaciones” (DJAI), en el año 2015, el comercio lácteo con ese país volvió a funcionar de forma creciente en el periodo 2014- 2017.

Argentina es un país excedentario en el mercado lácteo, como vimos en el capítulo anterior, por lo que generalmente importa pocos y puntuales productos procesados del mercado uruguayos (FRASCHINA et al, 2017), siendo mayormente subproductos de alta calidad. Ahora bien, en el año 2016 y sobre todo 2017, este país fue un importador del mercado lácteo uruguayo más activo que en otros años, alcanzando un 3% del total exportado por dicho país.

Veremos a continuación, cómo este hecho remite también a la retomada del regionalismo neoliberal, ya que bajo la integración productiva, es ilógico que haya un gran intercambio comercial entre Uruguay y Argentina en el mercado lácteo.

El problema radica en que bajo la gestión del gobierno Mauricio Macri (2015-actual), el sector lácteo argentino atraviesa una gran crisis. Todo comienza en el año 2016, donde la caída en la producción lechera fue de 14, 2% con respecto a 2015 (no se obtenían un descenso tan grande en las producciones desde 1970). A su vez, descendió el consumo<sup>117</sup> interno de lácteos (siendo más bajo que en los periodos de la crisis del 2001 y 2002) y por si fuera poco, las exportaciones se desplomaron un 40% totalizando 712 millones de dólares, cifra menor a los 1.173 millones exportados en 2015 (FRASCHINA et al, 2017).

---

<sup>117</sup> Dos factores claves para la disminución de ventas a mercados nacionales en Argentina se dan en el marco de un recambio gubernamental, estos son, la pérdida de capacidad de compra del consumidor y la eliminación en todos los distritos del país, de los planes de asistencia social que incluían leche entre los productos distribuidos. Esto derivó en que no se realizaran licitaciones y bajarán las ventas de las empresas de capitales nacionales como SANCOR (FRASCHINA et al, 2017).

Lo ante dicho, se refleja en la gran crisis que atraviesa la principal industria exportadora láctea argentina, la cooperativa Santa Fe, Córdoba, Cooperativas Unidas limitadas (SANCOR) que redujo sus exportaciones en un 60% con respecto a 2015, sobre todo por la suspensión de venta de leche en polvo a Venezuela, tras la recesión económica de dicho país, generando una balanza comercial negativa en 2400 millones de pesos argentinos, siendo esta crisis la peor crisis que enfrenta la cooperativa más grande<sup>118</sup> de Argentina desde 1938 (FRASCHINA et al, 2017).

Lo ante dicho, se produce por ausencias de políticas públicas de parte del gobierno de Mauricio Macri, pues disminuyeron cualquier tipo de ayuda al sector lácteo, en este sentido están peligrando no solo las industrias nacionales con sus cerca de 4000 empleados directos y el doble de indirectos, sino los productores y empleados de los tambos. Según datos de la OCLA, han cerrado unos 460 tambos en el año 2016, y otro gran número se encuentra en situación de endeudamiento, debido a la gran inflación económica que atraviesa Argentina, que aumenta todo costo de la cadena productiva, y la baja demanda interna y externa de lácteos, al igual que algunas plantas industriales de capitales nacionales (SANCOR, La Serenísima, entre otras) (FRASCHINA et al, 2017).

Por lo tanto, eso marca a las claras que el sector lácteo y la integración productiva no es prioritaria para el gobierno “Macrista”, siendo la omisión o disminución de ayuda a la industria y productor lácteo un error de prioridad política económica a nivel estructural.

Peor aún, muestra a las claras la intención de la clase dominante por relegar a la argentina a la dependencia estructural, ya que este gobierno se alinea y entrega las mayores empresas nacionales al capital imperialismo, consolidando un esquema político que prioriza las importaciones de bienes de bajo precios y la llegada de capitales internacionales. Tras lo ante dicho, vemos como el gobierno argentino está colocando en competencia directa con el capital imperialismo el trabajo, la producción e industrias nacionales argentinas (FRASCHINA et al, 2017).

---

<sup>118</sup> Cabe recordar que a comienzos del presente siglo, la misma arrastraba una deuda financiera, la cual recién pudo controlar definitivamente en 2008 y no por casualidad con un MERCOSUR de integración productiva, tras la postura del gobierno por la reactivación de la economía nacional, con la firma de un convenio comercial y financiero con la cooperativa (FRASCHINA et al, 2017).

Para demostrar lo ante dicho vemos como SANCOR, vendió en enero de 2017, a la aceitera Vicentin la fábrica de postres y yogures, el sector más rentable de la compañía. A su vez, el grupo empresarial inglés Reckit Benckiser compró Mead Johnson, que era dueño de la marca de nutrición infantil SANCOR Bebe, encargada de la producción de leche maternizada. Es decir, la parte de la cadena productiva de mayor valor agregado, la más compleja y que requiere más capital, quedó a manos del capital transnacional (FRASCHINA et al, 2017).

Es en gran medida, por el ante dicho esquema político y de dificultades que enfrenta el sector exportador lácteo argentino, como las medidas de liberalización del dólar, la inflación<sup>119</sup>, la pérdida de capacidad de compra interna, la eliminación de BNA, la apertura comercial y la eliminación de retenciones agrícolas industriales<sup>120</sup> (sin ofrecer compensaciones en los momentos de desaceleración económica, sobre todo a los pequeños y medianos productores e industrias que más lo necesitan para subsistir), que no logran consolidar el habitual saldo exportador positivo, y en detrimento el sector empezó a sustituir parte de su producción por compras en el exterior, siendo este el motivo principal por el cual el mercado lácteo uruguayo exporta lácteos a la Argentina<sup>121</sup> (FRASCHINA et al, 2017).

### **3.2. Uso, aplicación e implicancias de las BNA hacia las exportaciones del sector lácteo uruguayo (2014- 2017)**

Hemos relatado hasta aquí, el resultado de las exportaciones lácteas uruguayas intrabloque de los años 2014 al 2017, sumado al contexto político y económico que pone de manifiesto los hechos más relevantes que han acontecido entre los antedichos años en el sector lácteo del MERCOSUR, que involucran directamente al comercio exterior del sector lácteo uruguayo bajo la influencia de la retomada del regionalismo neoliberal.

---

<sup>119</sup> Mucho tuvo que ver aquí el aumento del precio de los combustibles lo cual encarece la logística.

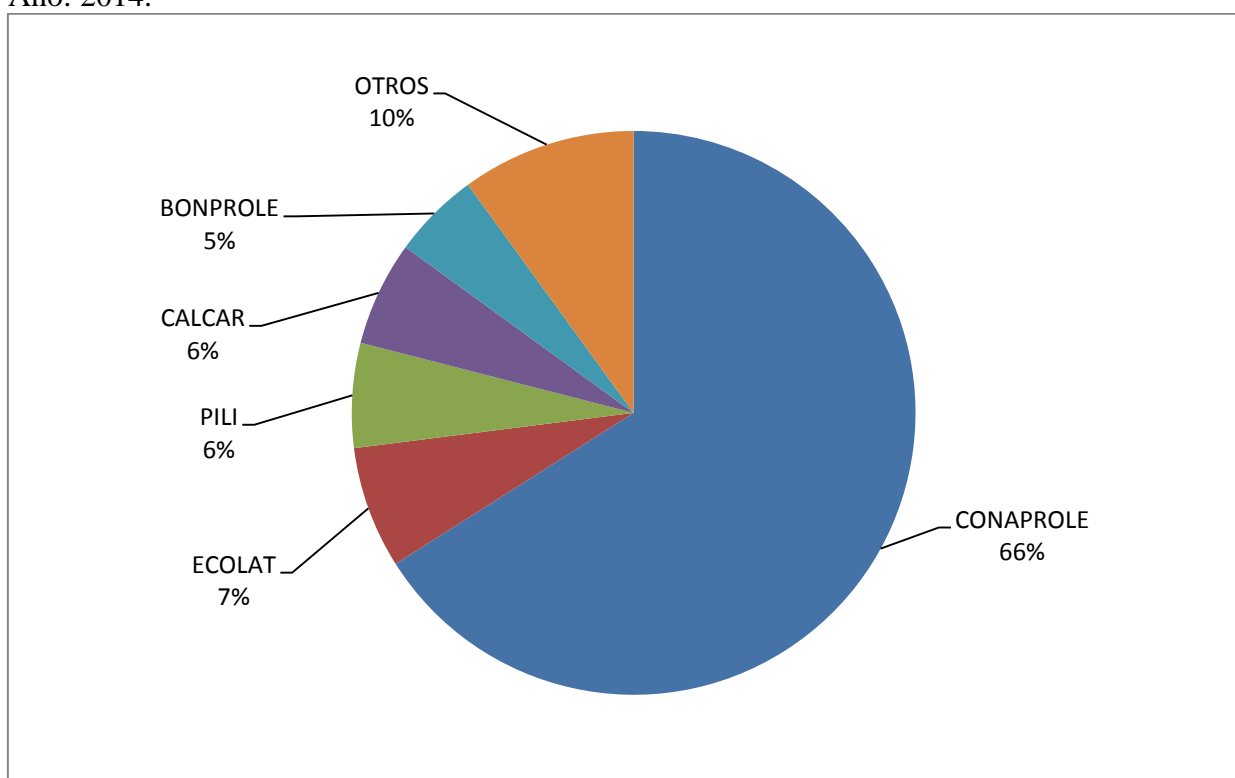
<sup>120</sup> Se crea la falsa expectativa de ayudar al agro e industria nacional tras la eliminación de las retenciones, pero en realidad esto parece no funcionar, pues crea las condiciones óptimas para la llegada del capital imperialismo.

<sup>121</sup> Uno de los principales incrementos en los volúmenes importados se da en el rubro de quesos y mantecas, por su grado elevado de agregación de valor. Pero la más afectada en sí, es la industria quesera (debido a su sensibilidad) por el ingreso indiscriminado de productos procesados del exterior (FRASCHINA et al, 2017).

A continuación, pondremos de manifiesto el resultado de las entrevistas realizadas a las principales empresas exportadoras lácteas que operan desde el mercado uruguayo, con el fin de expresar las BNA que ellas recibieron en este período. Ahora bien, antes de arrojar y analizar los resultados de las entrevista, manifestaremos por qué elegimos esas empresas y no otras.

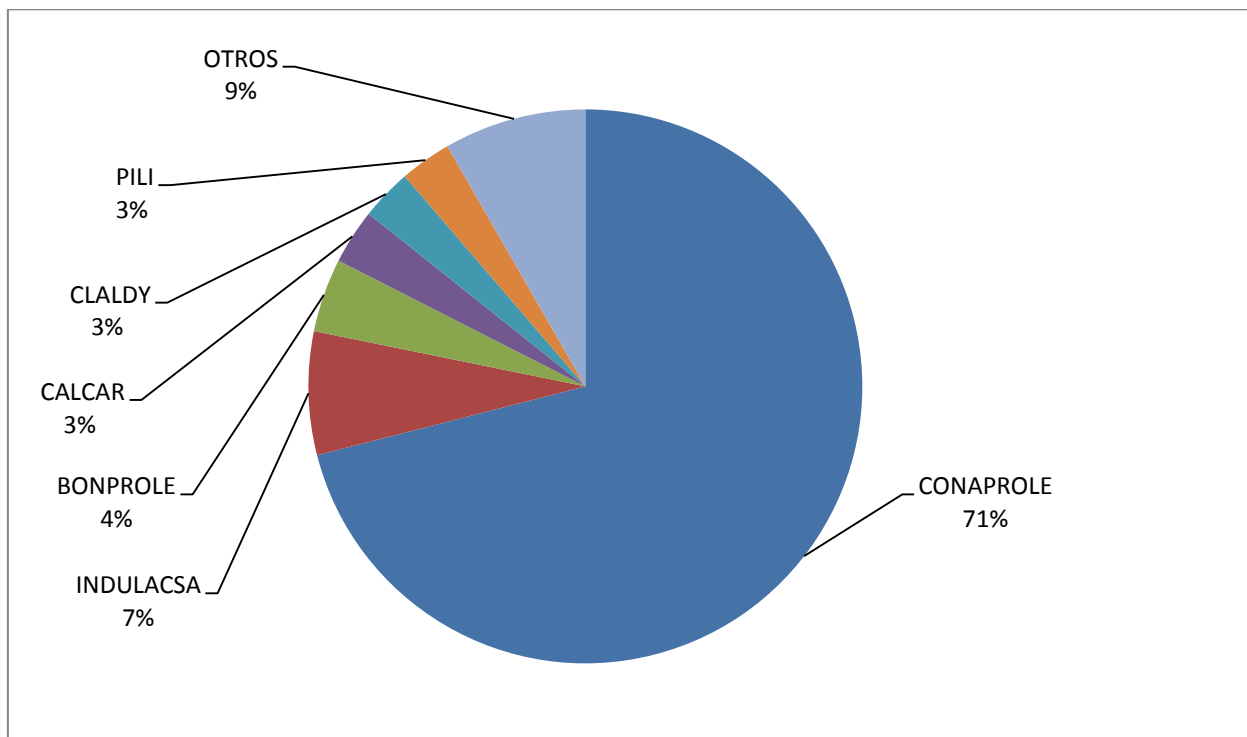
Para iniciar, presentaremos cuatro gráficos que reflejan las principales participaciones por empresas en las exportaciones de lácteos uruguayos entre el período 2014- 2017.

Gráfico 13: Uruguay: Participación de las empresas exportadoras lácteas uruguayas en %. Año: 2014.



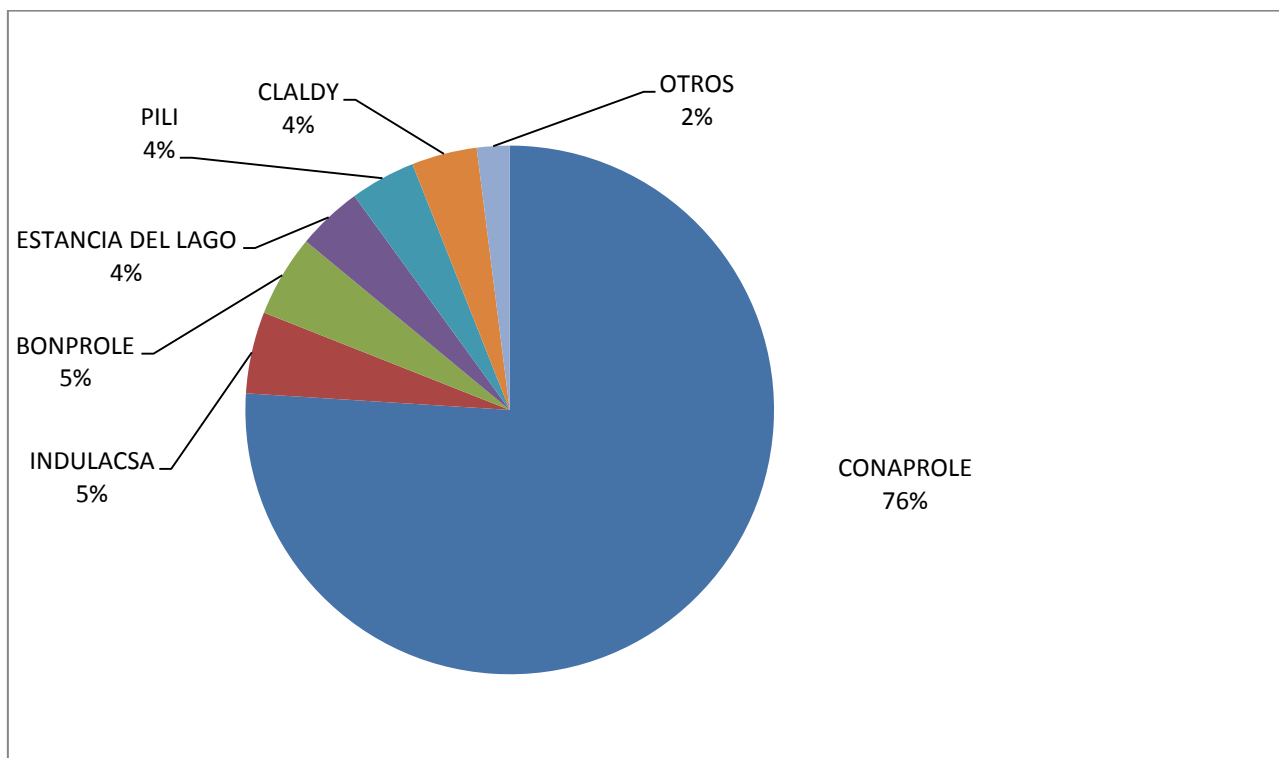
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Uruguay Siglo XXI.

Gráfico 14: Uruguay: Participación de las empresas exportadoras lácteas uruguayas en %. Año: 2015.



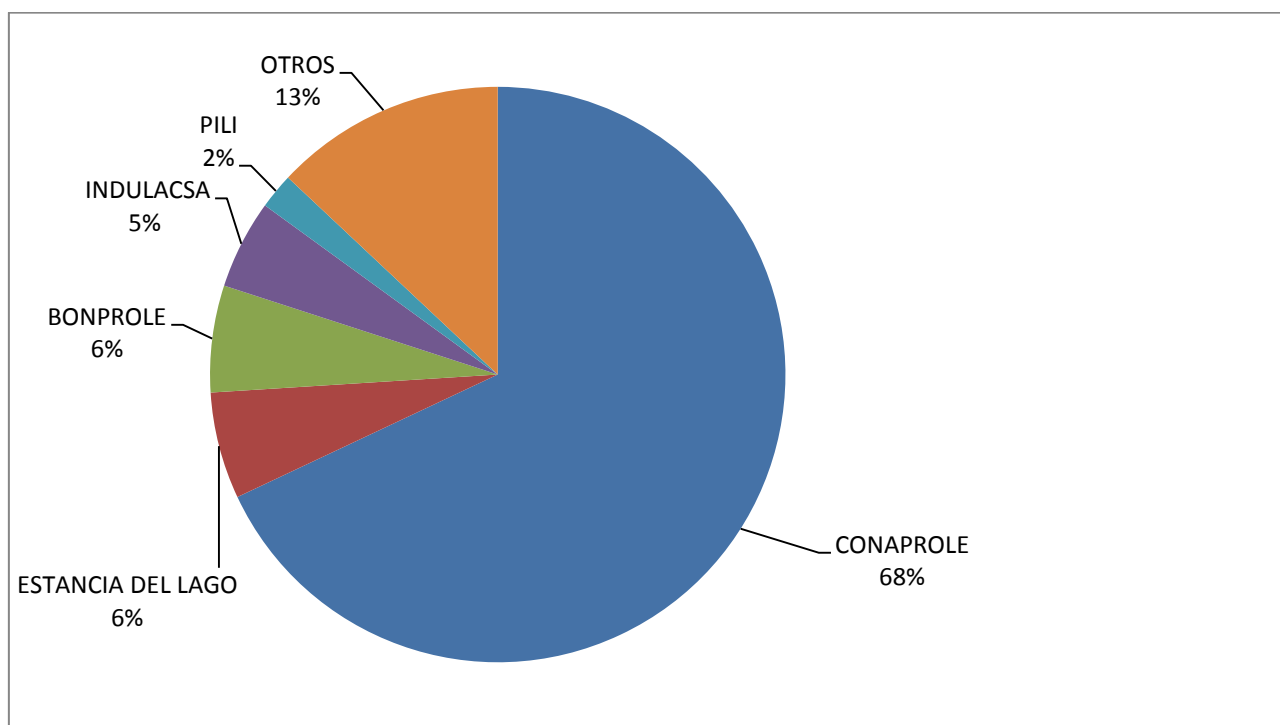
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Cámara de Industrias Uruguay –CIU-, 2016.

Gráfico 15: Uruguay: Participación de las empresas exportadoras lácteas uruguayas en %. Año: 2016.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de FERREIRA, 2017 –LECHERÍA UY-

Gráfico 16: Uruguay: Participación de las empresas exportadoras lácteas uruguayas en %.  
Año: 2017.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Cámara de Industrias Uruguay –CIU-, 2018.

La idea principal era entrevistar a todas las empresas que presentaron un mayor nivel de actividad exportadora en el período 2014 (gráfico 13), 2015 (gráfico 14), 2016 (gráfico 15) y 2017 (gráfico 16). Una vez obtenidos los datos de las mayores empresas exportadoras del período, se llegó a la conclusión de entrevistar empresas que hayan sufrido la ausencia del mercado venezolano. Para ello, entrevistamos a CONAPROLE, CALACAR y CLALDY, es decir tres empresas de capitales uruguayos, que reflejan la situación de *commodities* como leche en polvo y quesos, siendo los productos más perjudicados por la disminución de importaciones del mercado venezolano.

Por otro lado, queríamos tener la presencia y el relato de empresas nacionales y transnacionales que participen en las exportaciones de leche en polvo a Brasil, sobre todo en 2017, cuando ocurrió el conflicto lácteo antes narrado, por lo que conseguimos el relato de CONAPROLE y Estancia del Lago, de capitales argentinos.

Por último, obtuvimos el relato de CONAPROLE y CALCAR, dichas empresas atravesaron el problema de la caída exportadora al mercado argentino de 2014 a 2015. No

obstante, estas empresas se benefician de las crecientes exportaciones del 2017, siendo las principales empresas de lácteos uruguayos que operan en ese mercado, sobre todo exportando quesos y manteca.

Cabe resaltar, que las entrevistas fueron abiertas y realizadas a los jefes y/o gerentes de exportaciones de las empresas, en las cuales se presentó el tema del trabajo y puntualmente se usaron algunas preguntas para inducir al entrevistado a que narre ciertos temas que abarcan la información necesaria para desarrollar el posterior estudio de caso sobre las BNA (2014- 2017), luego de eso, se dejó libre al entrevistado para que nos narre de la forma que creía más correcta todo lo que sabía del asunto. Colocando por fin, que las entrevistas fueron grabadas y digitalizadas.

No obstante, debemos colocar que las entrevistas no se dieron como queríamos, pues, hubiéramos preferido realizar mayor contacto con empresas como Bonprole de capitales franco uruguayos, Pili de capitales uruguayos, e INDULACSA de capitales franceses, pero por diversos motivos<sup>122</sup> no pudimos establecer una entrevista. Nuestro objetivo, era entrevistar a 8 empresas, de las cuales cuatro son de capitales nacionales (de las que accedieron tres) y cuatro de capitales transnacionales (de la que accedió una).

Así, queremos exponer que haciendo un promedio de las exportaciones de las empresas entrevistadas que nos narraron sus principales BNA en el periodo 2014 a 2017, llegamos a la conclusión que estamos abarcando aproximadamente un 78%<sup>123</sup> del mercado exportador, dato que torna más relevante nuestra investigación.

Sin más preámbulos, comenzaremos a desglosar y analizar, los datos más relevantes obtenidos en las entrevistas.

---

<sup>122</sup> El principal motivo por el cual no pudimos hacer contacto con Bonprole, Ecolat, Pili, INDULACSA, fue por el poco interés de las empresas a concedernos una entrevista, cabe señalar que las cuatro empresas están atravesando un duro período de crisis, por lo que no están con el mejor ánimo para hablar de lo que les sucede puertas adentro.

<sup>123</sup> CONAPROLE (70, 25%, exportaciones promedio entre 2014 a 2017), CALCAR (2,75, asumiendo que en los años 2016 y 2017 alcanzó el 1% del mercado), CLALDY (2,25, asumiendo que en el 2014 y el 2017 alcanzó el 1% del mercado), Estancia del Lago (2, 75 asumiendo su inexistencia de exportaciones en 2014, y el 1% en 2015).

Comenzamos colocando que la respuesta dada ante la cuestión, ¿observaron existencia de BNA en el período (2014 a 2017)?, fue afirmativa por parte de las cuatro empresas entrevistadas, CONAPROLE (Gerardo Maturana 14/ 8/ 2018), CALCAR (Claudia Elizalde 13/8/2018), CLALDY (VF 16/8/2018), Estancia del Lago (SM 25/7/2018). En líneas generales ellas nombraron casi las mismas BNA, que a continuación se describen.

#### **a) Registro de productos**

Esta es una BNA en la cual se pierde mucho tiempo por demoras burocráticas y por lo tanto ventas, “en algunos países hemos llegado a tener demoras de un año y cuatro meses manifestó CALCAR”; por su parte CLALDY y CONAPROLE han sabido esperar casi un año para obtener un registro. Lo ante dicho, sucede debido a que aún no hay una norma MERCOSUR que estipule nada estandarizado para acelerar el tiempo perdido en esta cuestión, pues depende de cada país como es el mecanismo de registro de los productos.

En Argentina, el registro se hace en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y lo hace directamente cada importador, solicitando al exportador una serie de documentos que avalen dicho registro.

En el caso de Brasil, se hace en las oficinas del MAPA, en el Departamento de Inspección de Productos de Origen Animal (DIPOA) y lo debe hacer cada exportador presentando toda la documentación en este país. Según nos manifestaba CALCAR (Claudia Elizalde 13/8/2018), ese proceso ahora se ha informatizado, pero no hay buenos mecanismos de consultas para ir resolviendo los problemas que se plantean en el transcurso de los registros.

Paraguay exige el registro de los productos, pero protegiendo a cada importador. El exportador debe otorgarle uso exclusivo de los productos y marcas a un importador en este país, a excepción que el exportador cuente con oficina comercial en Paraguay (CALCAR, Claudia Elizalde 13/8/2018).

#### **b) Medidas fitosanitarias**

Nuevamente, esta BNA no tiene ningún tipo de estandarización MERCOSUR, y cada país realiza a su antojo las medidas que crea convenientes para proteger la inocuidad alimentar (CLALDY, VF, 16/8/2018)

En este sentido, Brasil exige al exportador tener el certificado vigente del Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), expedido por el MGAP en Uruguay. El HACCP es un proceso que garantiza la inocuidad alimentaria en las Plantas lácteas habilitadas para comercializar con este país (CONAPROLE, Gerardo Maturana, 14/ 8/ 2018).

Paraguay, por su parte, envía cada 3 años, Misiones Sanitarias de control y habilitación de Plantas lácteas uruguayas, para certificar la inocuidad de los alimentos y poder exportar a este país (CONAPROLE, Gerardo Maturana, 14/ 8/ 2018).

### **c) Control de divisas**

Esta es una BNA que sufrieron tanto CLALDY, CALCAR y CONAPROLE, y que según nos manifestó Claudia Elizalde en entrevista a CALCAR (13/8/2018)

Es una medida de control y BNA, debido a que los importadores deben solicitar cierres de cambios para las operaciones, lo que puede hacer demorar la operativa de pago, por falta de divisas, volatilidad de los tipos de cambios, etc. Venezuela fue un claro ejemplo en este sentido.

A su vez Gerardo Maturana (CONAPROLE, 14/8/2018), nos agregó que CONAPROLE exportaba al mercado venezolano tanto al gobierno como a privados y mientras ese país no estaba suspendido del MERCOSUR y contaban con reservas monetarias para efectuar transacciones internacionales (dólares estadounidenses) se exportaba muy bien y era un mercado prioritario, hoy disponen de una reserva menor en dólares que limita las importaciones, el gobierno no les dice a los exportadores que no tienen dinero sino, que simplemente no autorizan las importación.

### **d) Control de carga en frontera**

Esta es otra BNA que afecta directamente los costos de exportación, impuesta por el mercado brasileño con más frecuencia, según colocaron las cuatro empresas entrevistadas. Según nos explicaba CALCAR (Claudia Elizalde 13/8/2018), cuando los camiones pasan las fronteras terrestres de Uruguay, y su peso difiere con el peso bruto expresado en los documentos o manifiestos hechos en Uruguay, puede haber grandes multas a los importadores que indirectamente transmiten a sus proveedores (exportadores). En este punto, se cree por parte de tres de las cuatro entrevistadas, que aquí hay abuso de poder, pues los camiones van con un pesaje correcto en las planillas.

### **e) Licencias de importación**

Esta BNA es la más impuesta (utilizada con mayor frecuencia), la que más distorsiona (implica demoras y trámites engorrosos), y la sufren las cuatro empresas exportadoras entrevistadas. Esta licencia es un mecanismo usado en Brasil y que también lo hacía Venezuela, donde se le otorga al importador el permiso para importar determinada mercadería. Según coloca Claudia Elizalde (CALCAR, 13/8/2018) “hay veces que demoran pocos días y en otros casos varias semanas, demorando así la operativa de compra”. No obstante, por momentos estas licencias operan como megas barreras no arancelarias, pues están sujetas a emisión por parte del gobierno de Brasil, y este las puede emitir o no (CONAPROLE, Gerardo Maturana, 14/ 8/ 2018).

### **f) Control de rotulado de los alimentos**

Esta BNA, las sufren sobre todo CLALDY, CALCAR y CONAPROLE. Según colocaba CLALDY (VF, 16/8/2018) las exigencias en esta materia son cada vez más profundas. Hay que ser muy cuidadosos a la hora de rotular los alimentos que se exportan manifestó CALCAR, (Claudia Elizalde 13/8/2018), porque puede haber variaciones y actualizaciones de las normativas, que si no se cumplen pueden generar la devolución de la carga a Uruguay, generando, costos, retrasos y pérdida de clientes.

### **g) Las DJAI Argentina (Declaración Jurada Anticipada de Importación)**

Las DJAI fueron algo que hicieron hincapié las tres empresas entrevistadas de capitales nacionales, estas implicaban que cada importador en Argentina, debía solicitar una DJAI por importación. Estos procedimientos eran lentos, lo que motivó en el caso de CALCAR, que dejara de exportar Suero Concentrado a Granel, por tener tan corta vida útil el producto, que no acompañaba la lenta operativa, en caso de CLALDY las DJAI, llevaron al abandono de exportaciones de quesos, mantecas y sueros concentrados.

Y en caso de CONAPROLE, Gerardo Maturana (CONAPROLE ,14/8/2018) nos expresó que con las DJAI, Argentina colocó una prohibición a la importación de lácteo pues exigían determinadas licencias previas que eran prácticamente imposibles de cumplir. A su vez, nos comentaba que luego de las DJAI para exportar Argentina, si bien se volvió abrir ese mercado para exportaciones, hay que enfrentar el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI), que implica la tramitación anticipada de licencias de

importación de carácter automático o no automático, estas implican mucha demora y retraso en las exportaciones (lo cual se pierden ventas), pero las están otorgando.

A seguir, otro punto recurrente mencionado por los entrevistados, fue la intensificación gradual de las BNA, según CALCAR (Claudia Elizalde 13/8/2018), estas como medida de control están en progresivo aumento, producto de la modernización (tecnológica, normativas), la cual hace, que no todos los países estén alineados, provocando en algunos casos, atrasos que pueden traducirse en BNA.

Por su parte CONAPROLE (Gerardo Maturana, 14/ 8/ 2018) nos afirmó, que sí hay intensificación en el uso de BNA y estas se dan por las variaciones en la demanda o necesidades de los mercados. Es el caso de Brasil, retrasan las licencias de importación y con eso regulan la demanda, mientras que en Argentina prohibieron la importación de lácteos uruguayos de 2014 a 2015.

A su vez, otra BNA poco común se dio en 2017, a través de denuncias por parte del Estado brasileño, alegando que Uruguay triangula leche. Estas denuncias fueron desmentidas por el gobierno uruguayo junto a CONAPROLE, pero sus efectos fueron nefastos, causando más de dos meses sin poder exportar. En palabras de Gerardo Maturana (CONAPROLE, 14/ 8/ 2018), “acusaban a nuestra empresa de tercerizar leche y de triangulación, esta fue una forma de los productores de Brasil que hicieron mucho *lobby* para ganar ese mercado”.

Otro punto colocado y destacado por las empresas Estancia del Lago y CONAPROLE, fue que a nivel de productos, la leche en polvo es la que más BNA recibe, sobre todo en el mercado brasileño. Según Gerardo Maturana (CONAPROLE, 14/ 8/ 2018), esto sucede porque es el producto de más volumen exportado, en los otros productos que se exportan como manteca, dulce de leche, helados, sueros, no hay grandes BNA. A su vez, Gerardo Maturana (CONAPROLE, 14/ 8/ 2018) colocó “los brasileños tienen plantas de leche en polvo, es decir que no solo es el producto que se exporta con más volumen desde Uruguay, si no el que más compite con los locales, por eso recibe más BNA”.

Bajo este punto, Estancia del Lago (SM 25/7/2018) manifiesta que las BNA a la leche en polvo, las colocan los gobiernos o los Estados influenciados por empresas y productores nacionales que hacen *lobby* para que los gobiernos coloquen esas barreras

como medida de protección para su producción. En ese sentido, SM (Estancia del Lago, 25/7/2018) colocó “ahí está el desafío de Estancia del Lago, pues las transnacionales generalmente buscan posicionarse en el mejor mercado, el más estable, el que ofrece mejores condiciones”, refiriéndose a que la empresa tiene como desafío, observar como el mercado se presente y ahí ver dónde y cómo invertir.

En este período, y a nivel de países, Gerardo Maturana (CONAPROLE, 14/8/2018), asumió que hasta 2015 la Argentina fue el país del MERCOSUR que más usó las BNA contra las exportaciones de lácteos uruguayos, en cuanto Brasil utiliza esta instrumento de forma esporádica a base de prohibiciones de forma unilateral o encontrando alguna excusa para frenar nuestra exportación. La más notoria fue en 2017, a fuerza de *lobby*, pero siempre son medidas para que se retraigan las importaciones, o que sean cero o que se disminuya sensiblemente el volumen importado. Es la manera de cuotificar la entrada de lácteos uruguayos a Brasil, pues Uruguay y CONAPROLE se negaron a dejarse cuotificar, por lo tanto se puede exportar libremente, y lo que buscan en Brasil es restringir eso.

Otro de los temas recurrentes en las entrevistas con las empresas de capitales nacionales, fue la preocupación por el cierre del mercado venezolano. Con respecto a las BNA, Gerardo Maturana (CONAPROLE, 14/8/2018), colocaba que Venezuela ha sido muy estricto con los registros sanitarios, pero que se podían cumplir perfectamente.

A su vez CALCAR (Claudia Elizalde 13/8/2018), nos manifestó que para vender un determinado tipo de queso, debía estar previamente registrado. Estos procesos llegaron a demorar hasta 1 año y medio, hasta que finalmente era concedido el Registro. Cada registro tenía un vencimiento de 5 años y su renovación no era automática, por lo tanto, la renovación demoraba algunos meses.

Pero la peor BNA manifestada por las tres empresas en el mercado venezolano, era el otorgamiento de licencia de importación. Donde el importador debía solicitar la importación de un producto, mediante la proforma otorgada por el proveedor. Este proceso demoraba días incluso meses. Posteriormente, al otorgamiento de licencias, el importador debía solicitar a la Comisión Nacional de Administración de Divisas (CADIVI), el otorgamiento de divisas. Es decir, obtener los dólares necesarios para comprar el producto a CALCAR (Claudia Elizalde 13/8/2018).

Las exportaciones de leche en polvo comenzaron a disminuir a raíz del no otorgamiento de las licencias a los importadores, esto se debió según Gerardo Maturana (CONAPROLE, 14/8/2018) a que el gobierno venezolano comenzó a importar leche en polvo, obteniendo el monopolio del mercado, y de esa manera, las empresas privadas que importaban este bien, comenzaron a tener problemas con la obtención de las licencias, pues el mismo Ministerio de alimentación que autoriza las licencias de importación de leche en polvo para el Estado, es el mismo que otorga las licencias a los privados, lo que desestimuló a los privados a importar leche en polvo.

A seguir, el punto que desató más polémica en las entrevistas fue cuando se comenzó hablar de las BNA impuestas por Brasil en el año 2017. Las cuatro empresas coinciden mayormente en sus discursos, por lo tanto haremos un compendio de la información recabada.

Fue una BNA nueva para el período analizado, la cual tomó por sorpresa a las empresas entrevistadas, ya que Brasil colocó una Suspensión de Otorgamiento de Licencias de Importación a lácteos provenientes de Uruguay. El motivo manifestaba que la Leche en Polvo importada de Uruguay no era 100% producida en origen y que podía existir una posible triangulación.

Los adjetivos calificativos por los entrevistados antes esta BNA fueron, medida innecesaria, pues en su foro íntimo el gobierno brasileño sabía que Uruguay no triangula, esta fue una medida articulada entre el Estado, gobierno y Ministerio para defender su producción interna. Otros adjetivos fueron medida excesiva y abusiva, pues dejó sin poder exportar productos lácteos a ese mercado cerca de dos meses, incluyendo a todos los productos, a pesar que la sospecha era solo por leche en polvo.

En este sentido, los representantes entrevistados de las empresas exportadoras manifiestan plena conciencia, y entienden, que cada país cuida la producción nacional, por lo tanto, priorizan la comercialización de sus propios productos. El mercado brasileño ha crecido (a base de desarrollo tecnológico) enormemente su propio volumen de producción de leche, en los últimos años, lo que ha provocado que el mercado tenga mayores opciones de productos en sus góndolas y por ende, mayor abanico de precios.

A su vez, CONAPROLE, manifiesta que la oferta exportable a Brasil son mayormente ingredientes en presentación industrial (leche en polvo o suero). Estos son

vendidos mayoritariamente a empresas transnacionales como *commodity*, siendo productos de primer nivel, como también hay dentro de Brasil empresas competidoras con producción de primer nivel (CONAPROLE, Gerardo Maturana, 14/8/2018).

Brasil tiene reglamentado la utilización de leche nacional (para programas gubernamentales), por tanto CONAPROLE, no le exporta al Estado, pero si exporta a una empresa que luego re-empaca el producto o le agrega valor, de este modo pasa a ser leche nacional, para cumplir con la reglamentación interna de Brasil, pues no es permitido en Brasil (como en Venezuela sí) importar leche para los planes sociales (CONAPROLE, Gerardo Maturana, 14/8/2018).

El entrevistado Gerardo Maturana (CONAPROLE, 14/8/2018), profundizó un poco más sobre el mercado brasileño, y nos manifestó que según los números que maneja CONAPROLE, dicho mercado necesita y necesitará importar leche. Esto no significa que lo haga sin colocar BNA, pues las utilizan a uso y conveniencia para proteger su mercado, es decir, las colocan cuando no necesitan tanta leche, y esto sucede por lo general después de la primavera.

Cuando tienen menos leche y no es suficiente para abastecer a la población, se refleja un baja considerable en el uso de BNA. Hay que destacar que en Brasil se hace todo lo posible para usar la mayor cantidad de leche nacional de buena calidad, sobre todo para cumplir y cubrir con los planes nacionales, pero cuando ven que no les alcanza, facilitan la importación.

Por otro lado, al entender la gran dimensión territorial de Brasil, se observa que la leche no es pareja, existe mucha diferencia entre la calidad producida por los diferentes estados. Por ejemplo, en el nordeste (donde hay temperaturas elevadas), es más difícil tener y mantener la leche. En cambio, Minas Gerais, San Pablo y Rio Grande do Sul, tienen más y mejores condiciones para la lechería, por lo tanto, es lógico que en los estados más cálidos, se importe leche en polvo que no necesita conservarse en frío.

Según CONAPROLE (Gerardo Maturana, 14/8/2018), van a pasar varios años para que la industria brasileña se torne exportadora de lácteos, si bien ha exportado leche, a Venezuela por ejemplo, esto lo hace cuando el precio del *commodity* está híper alto, es ahí que para ellos es muy atractivo exportar.

No obstante, para CONAPROLE, buscar sustitutos para exportar fuera del MERCOSUR tras la baja de Venezuela y Brasil, no es nada fácil. Por un tema de costos arancelarios, el mercado natural uruguayo sería el del MERCOSUR, por tanto para CONAPROLE lo normal sería que por cercanía se ocupara Brasil, Argentina y Venezuela de forma prioritaria (CONAPROLE, Gerardo Maturana 14/8/2018).

Según Gerardo Maturana (2018), “el mercado uruguayo es muy pequeño, y se topea todo” (siendo uno de los países que más consume lácteos per cápita a nivel mundial). Aun así, Uruguay exporta el 72% de lo que produce, y se estima que el volumen de producción se amplíe de aquí a 10 años a 90% de excedente, sin dejar que el mercado interno sea prioridad de CONAPROLE. Por ende, hay que exportar si o si, por un tema de escalas (Gerardo Maturana, CONAPROLE, 14/8/2018).

Por fin, el último punto, que obtuvo una respuesta unánime, “sí” por todos los entrevistados fue, si las BNA repercuten de alguna manera en las exportaciones lácteas intrabloque.

Las respuestas dadas por las empresas fueron similares, resumidamente ellas dijeron que las barreras si son fuertes, repercuten y afectan de forma cualitativa y cuantitativa a las exportaciones, y que las medidas que se toman para evitarlas, es estar en pleno contacto con el gobierno, y la dirección del MGAP.

En el caso de CONAPROLE, también se agregó que cuando surgen las barreras, realizan diálogos con los gobiernos y *lobbies*, así como viajan al mercado del conflicto. A su vez, para prevenir el conflicto, hacen acciones permanentes de forma individual, son ejemplos de esto, tareas permanente de calidad abriendo las puertas de la industria al MAPA, mostrando su calidad y trazabilidad (CONAPROLE, Gerardo Maturana 14/ 8/ 2018).

Estancia del Lago manifestó en este punto que al ser una industria nueva, no ve con buenos ojos los conflictos intrabloque para la creación de comercio, por lo tanto, ellos esperan la recuperación del MERCOSUR, pues de otra manera sería inviable seguir invirtiendo en Uruguay, ya que las BNA, como otras barreras al comercio son altamente perjudiciales de manera cualitativa y cuantitativa (Estancia del Lago, SM, 25/7/2018).

Por su parte CALCAR expuso, que cuando alguna BNA surge de improviso, repercute tanto cualitativamente como cuantitativamente; considerando que las empresas

lácteas uruguayas sustituyeron la dependencia con el mercado venezolano, por la profundización de la dependencia con el mercado brasileño. Así, el MERCOSUR, paradójicamente, nos lleva a la dependencia del mismo, viendo como los exportadores buscan colocar mercaderías en el bloque por los beneficios arancelarios es decir gracias a la protección del arancel externo común, que nos hace más competitivos en comparación con otros mercados como Europa y Oceanía (CALCAR, Claudia Elizalde 13/8/2018).

Uruguay tiene costos elevados de producción que no lo hace tan atractivo para otros mercados fuera del MERCOSUR por la falta de Acuerdos Arancelarios (MERCOSUR- Resto del Mundo). Si Brasil, que resulta ser el mercado “amigo” colocara BNA, desestabilizaría enormemente la cadena láctea uruguaya, en general (CLALDY, VF 16/8/2018).

### **3.3. La transnacionalización del sector lácteo y su incidencia o implicancia con el uso y aplicación de Barreras no Arancelarias (2014-2017)**

En este último acápite del trabajo haremos una revisión y relato de la transnacionalización del sector lácteo uruguayo, entre los años 2014 y 2017, de este modo y utilizando lo anteriormente escrito en este capítulo, veremos si existe algún tipo de vínculo o conexión entre la transnacionalización del sector y las BNA.

Con la retirada del Grupo Gloria de Uruguay en el 2015, se produce el cierre de la empresa Ecolat, que comercializaba no solo la marca Parmalat para todo el mercado uruguayo, si no que tenía una fuerte dependencia en las exportaciones de leche en polvo.

Veamos entonces que le sucedió al Grupo Gloria. Tras su llegada a Uruguay en el año 2012, compra la empresa y planta industrial del Grupo Maldonado (Ecolat), y con ella, comienza a comercializar la marca Parmalat en Uruguay (la cual tenía una cesión de derechos, que le había vendido la firma italiana Parmalat al Grupo Maldonado en 2005, tras su retirada del mercado uruguayo) (EL OBSERVADOR, 2015) así como, se hace cargo de las rutas comerciales heredadas del antecesor dueño, es decir, la gran dependencia de exportaciones al mercado privado venezolano.

En el año 2012 y 2013, los precios de los *commodities* estaban al alza, las exportaciones alcanzaban números record (gráfico 2), sobre todo el de leche en polvo (gráfico 3), por lo tanto la oportunidad de negocio para Grupo Gloria estaba dada. Solo para colocar un ejemplo, el valor de la leche en polvo entera, según INALE (2015),

medida en dólar/ tonelada en el año 2012, estaba a 3725, aumentando para 2013 en un 22% a 4539 dólares/ tonelada y para 2014 llegó a un precio record de 4835 dólares/ tonelada, aumentando un 7% respecto a 2013<sup>124</sup>.

Ahora bien, las exportaciones comienzan a caer para el año 2014 (gráfico 8), siendo uno de los hechos claves, la disminución de exportaciones en leche en polvo a Venezuela, que paso de 40% en 2014 (INALE 2015) a 34% en 2015 (INALE 2016).

La disminución de exportaciones al mercado venezolano<sup>125</sup> vino acompañada de una diferencia en la composición de los importadores, porque a partir del año 2015 se comienza a observar gradualmente el uso de BNA (como el control de divisas y la lenta otorgación o nula de licencias de importación) por parte del Estado venezolano, pues las empresas privadas ya no recibían licencias de importaciones para leche en polvo, estas transacciones se hicieron gobierno a gobierno<sup>126</sup>, y solo se emitían, y con muchos prerequisites, algunas licencias de importaciones a ciertos privados para importar quesos, manteca, leche fluida, sueros, entre otros productos.

---

<sup>124</sup> Este número promedio alto se da porque a inicios de 2014 se exportó a precios record, pero ya para mediados y fines de ese mismo año el precio se desplomo (INALE, 2015, p. 28).

<sup>125</sup> Fue en parte, por el asedio y bloqueo económico que realiza el imperialismo norteamericano contra este país. Esto explica en gran medida, la ausencia de dólares y la desaceleración económica que presenta Venezuela. Resumidamente, ya que no es el fin de este trabajo, explicamos por qué sucedió este bloqueo económico. Para empezar, estamos hablando de uno de los países con mayores reservas de petróleo, gas y minerales del mundo, que por si fuera poco se ubica muy cerca de los Estados Unidos, es decir que el costo logístico de trasladar el petróleo por el mar caribe en menos de una semana es mucho más bajo que el mes y medio que tardan los del golfo pérsico. Con esto queremos decir que para hablar del bloqueo económico norteamericano contra Venezuela, hay que comenzar afirmando que éste es un cuestión de geopolítica (Arkonada, 2017) ya que el imperialismo norteamericano perdió el control de la clase dominante venezolana, es decir perdió su cooperación antagónica, por tal motivo el gobierno de Obama declaró a este país en 2015 un peligro para la seguridad nacional de Estados Unidos, con las excusas de violación a los derechos humanos, la democracia, corrupción de flujos financieros ilícitos.

Luego, vemos como Venezuela sufre de acaparamiento de productos de consumo básico, ya que el 90% del mercado de productos como medicamentos y productos de higiene son dominados por transnacionales norteamericanas Procter & Gamble y Jonhson & Jonhson, que deciden por cuestiones políticas no exportar más a Venezuela (Arkonada, 2017).

Sufre también de inflación inducida mediante manipulación artificial del tipo de cambio, por parte de los grandes actores financieros internacionales y la oposición burguesa interna, y por último padece de un bloque financiero, donde es sabido que el sistema financiero internacional y la banca internacional con sede en EUA traba las transacciones o bloquea las compras que pretenden realizar para alimentos y medicinas (Arkonada, 2017) esto y las disminuciones de las exportaciones de petróleo por parte de la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), gas y minerales, junto al descenso paulatino e inducido del precio del barril del petróleo a partir de 2014 y la disminución de inversiones de las empresas fruto al “alto riesgo” que genera invertir en ese “inestable” mercado, creado por el pánico de la prensa mundial y bancos norteamericanos como Standard & Poor's, explican la desaceleración económica venezolana y por ende la ausencia de dólares para poder realizar importaciones de lácteos.

<sup>126</sup> Esta modalidad represento el 84% del comercio lácteo entre Venezuela y Uruguay en el año 2015; el Estado uruguayo utilizó estas exportaciones para mejorar el capital de empresa nacionales como CONAPROLE, CALCAR, CLALDY, Pili, esta transacción fue de 24000 toneladas de leche en polvo y 4170kg de quesos (INALE, 2016, p. 24).

Lo ante dicho indica, uno de los factores por el cual Grupo Gloria (Ecolat) se ve obligado a cerrar<sup>127</sup>, sumado a que cae sustancialmente el precio del *commodity* leche en polvo, pasando a valer 2969 dólares/ toneladas, significando una caída de 39% con respecto a 2014 (INALE, 2016).

Es así, que en 2015 la empresa Ecolat, decide cerrar sus puertas<sup>128</sup>, dejando no solo 400 personas desempleadas de forma directa, si no distorsionando toda la localidad de Nueva Helvecia (que tiene tan solo 10.630 habitantes) y al departamento de Colonia, que contaban en Ecolat, como la mayor fuente de empleo de la localidad desde 1978 cuando era de capitales nacionales (INDUSTRIA ALIMENTICIA, 2015).

Otra empresa que también tuvo conflictos en el mismo lapso que Ecolat, es Bonprole, *joint venture* entre CONAPROLE y Bongrain, ubicado en el departamento de San José, que sufrió a finales de 2014, una serie de conflictos consecutivos, a partir de la eliminación de la línea de producción de quesos semiduros (cuyo principal mercado es Venezuela<sup>129</sup>) la empresa pretendía despedir a 48 trabajadores (EL PAÍS, 2015a).

Tras estos conflictos, 70 empleados aceptaron la propuesta del retiro incentivado de la empresa (pasando de 250 empleado a 180), disminuyendo considerablemente la plantilla de funcionarios. Tras esta disminución la empresa cumplió la meta que quería, es decir, disminuir su planilla de empleados de forma “diplomática” (EDAIRYNEWS, 2015).

Esta situación llevo más de 6 meses de conflicto y negociación entre el gobierno uruguayo, el sindicato y los empresarios, cuyos representantes son brasileños encargados

---

<sup>127</sup> En Octubre de 2014, la empresa Ecolat pide ante el Ministerio Trabajo y Seguridad Social (MTSS), liderado por el ex ministro José Bayardi, una reestructura de la planilla de funcionarios (200 despidos) y así poder lidiar con los 35 millones de dólares de pérdida de la empresa. En ese entonces, el ministro junto a la Federación de Trabajadores de la Industria Láctea (FTIL), querían buscar otra salida al problema, y es así que en 2015, el gobierno le propone por su cuenta concederle los 110 despidos ya que otros 92 se habían acogido a un plan de retiros incentivados, y el resto podía seguir trabajando, a esto el Grupo Gloria le dijo que ya era muy tarde, y que el cierre era inminente (EL PAÍS, 2015b).

<sup>128</sup> Tras el cierre de Ecolat, el consejo económico de la embajada de Perú (tras el gobierno de Ollanta Humala), mediante el vocero Ricardo Romero, dijo que “sentía mucho lo de Ecolat, pero no intervendría en el conflicto”, alegando que “en este mundo globalizado las empresas invierten en ciertos mercados, en base a rentabilidad, expectativas y riesgos”, con el fin de conseguir mayores ingresos, por lo tanto el gobierno peruano respeta y no interviene en las decisiones de los agentes económicos, tanto dentro como fuera del país (LA PRENSA, 2015). En este punto queda de manifiesto, que tanto Perú como su clase dominante, defienden el neoliberalismo, y el avance del capital imperialismo, sin importar sus consecuencias.

<sup>129</sup> Uno de la causa del conflicto, es la deuda que mantienen empresarios venezolanos con la empresa Bonprole, que hacienda a un monto de 2 millones de dólares por exportaciones impagas, un factor clave es la ausencia de dólares para importar que registra el mercado venezolano (Visión Ciudadana, 2015).

de BOINGRAIN para la región (EDAIRYNEWS, 2015), llegando a una resolución cerca de mediados de 2015 (PRESIDENCIA, 2015). Aquí queda reflejado como el capital imperialismo no solo genera daños severos para una economía, una región, el mercado laboral lácteo y los productores remitentes a esa empresa, sino también causa conflictos y grandes malestares a los trabajadores directos e indirectos debido a la incertidumbre y las fluctuaciones del mercado.

Para agudizar más la situación crítica en la cuenca lechera uruguaya, más precisamente en la región de San José, la empresa estadounidense Schreiber Foods con planta industrial en el antedicho departamento, cierra sus puertas y se va del Uruguay a mediados de 2015, dejando 170 desempleos directos, y otros cientos de desempleos indirectos (TODO EL CAMPO, 2015).

La empresa venía dando pérdidas, y por tanto fue muy inflexible, decidiendo cerrar sin ninguna negociación previa. El argumento de su cierre fue el mismo motivo que Ecolat, el ya explicado problema y baja del mercado venezolano sumado al brasileño (al cual exportaba productos lácteos y derivados), el descenso brusco de los precios de *commodities* a fines de 2014, y por fin el no poder cumplir con los contratos a los productores, ya que prometían el pago de un alto precio por litro de leche que no acompañaba la caída de los precios internacionales (TODO EL CAMPO, 2015).

Tras lo expuesto, vemos como la transnacionalización del sector lácteo en este período, donde el bloque MERCOSUR tiende a retomar del regionalismo abierto y el régimen liberal económico expuesto por las clases dominante, están insertando progresivamente al sector lácteo uruguayo en un cuello de botella, cada vez más difícil de escapar. Es decir, están llevando al sector a la dependencia estructural de las transnacionales, las inversiones externas directas y el capital imperialismo.

A su vez, a nivel regional, el sector lácteo uruguayo está sujeto cada vez más al buen funcionamiento del bloque MERCOSUR (integración productiva). Es decir, tanto Uruguay como su sector lácteo dependen del MERCOSUR, pues el estar vinculado a éste, no le permite realizar una política externa unilateral con otros mercados complementares en términos de intercambios, debido a las ataduras institucionales<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> En este punto, podemos nombrar el caso de China, donde Uruguay y Argentina quieren avanzar en bloque y negociar un tratado de libre comercio con el gigante asiático, pero Brasil tiene más para perder,

Cuadro 3: Uruguay: Principales empresas de capitales transnacionales que arriban al mercado uruguayo. Año: 2014- 2017.

NOMBRE	ORIGEN	AÑO DE LLEGADA	EMPRESA QUE ABSORVIO
LACTALIS	FRANCIA	2015	INDULACSA de capitales mexicanos y MILKY de capitales uruguayos (Lactalis compra al Grupo La Esmeralda)- ECOLAT (Lactalis compra Parmalat- Italia)
ESTANCIA DEL LAGO	ARGENTINA	2015	
ALIMENTOS FRAY BENTOS- LA SIBILA (JUNTO A CLALDY URUGUAY)	ARGENTINA	2017	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de sitios Web oficiales.

Siguiendo en 2015, vemos como se produce un nuevo arribo de capitales transnacionales en el país, con la llegada de la empresa del grupo Francés Lactalis (líder mundial en lácteos). Por tal motivo, la marca Parmalat se vuelve a comercializar en 2015 en Uruguay, pero esta vez, bajo la llegada de la transnacional francesa<sup>131</sup> (cuadro 3). Esta empresa tendiente a la monopolización de capitales, compra al grupo mexicano La Esmeralda, y se hace con los activos de esa empresa en Uruguay (INALE, 2016, p. 36) es decir, adquiere las plantas de las ex INDULACSA (en el departamento de Salto) y Milky (en la localidad de Cardona departamento de Soriano). A su vez, tras la compra de la firma italiana Parmalat, se hace cargo de la firma y comercialización de la marca en

---

pues su economía es menos complementaria a la China, es decir tiene una economía más industrializada que otros socios del bloque. Ahora, sin duda que el mercado ampliado y la integración productiva estable serían súper benéficos para la industria láctea uruguaya, pero Brasil bajo la facción de clase dominante, prefiere volver al MERCOSUR de integración económica, y de competencias, por ende la industria láctea uruguaya necesitaría salir a buscar nuevos mercados. El punto es, o el MERCOSUR se une, vía integración productiva donde Brasil acepte perder algunos mercados y ganar la mayoría de los otros, o se desunen y cada uno busca sus mercados convenientes y complementarios.

<sup>131</sup> El 15 de Julio de 2011, el Grupo Lactalis, compra mediante oferta pública de acciones el 83% de la firma Parmalat Italia.

Uruguay<sup>132</sup> (cuadro 3), así como utiliza otras marcas de renombre europeo como Galbani y President (EL OBSERVADOR, 2015).

La idea de Lactalis, era exportar estas tres marcas, como productos elaborados en la región, aprovechando el mercado ampliado que le ofrece el MERCOSUR, pese a la turbulencia económica y crisis regional, la empresa francesa decidió apostar en el mercado uruguayo (EL OBSERVADOR, 2015).

Ahora, tras la instalación del neoliberalismo en el bloque MERCOSUR, bajo una reconfiguración de las clases dominantes, que retoma el MERCOSUR de integración económica, donde cada miembro del bloque en vez de luchar por integrarse compite entre sí (es decir hay mayor competencia de capitales internacional en el bloque provocado por la apertura) y, utiliza las BNA como uno de los tantos instrumentos. Esta situación repercute negativamente, no solo en el proceso de integración MERCOSUR, sino también en el mercado lácteo Veamos sintéticamente cómo.

En el caso de las empresas transnacionales, vemos por ejemplo como Lactalis Uruguay, tras la caída de sus exportaciones 2016 y 2017, sumado a las grandes incertidumbres de inestabilidad comercial con el mercado brasileño producto al uso de BNA (como prohibiciones a la importación), decidió eliminar algunas líneas de producción en Uruguay (como manteca President), dejando más de 50 trabajadores en seguro de paro.

El sustituto fue abrir una nueva línea de producción en Rio Grande do Sul (RS), y como requisitos para aceptar la inversión, la clase dominante “gaúcha” junto a los empresarios lácteos, dijeron que la empresa no utilice materia prima desde Uruguay, al cual Lactalis aseguró que no importaría leche para procesarla en RS y si establecería un buen vínculo con los productores de ese estado. A su vez, este *lobby* empresarial, aprovechó para recordar a las autoridades estatales y nacionales que se detenga la importación de leche uruguaya (EL OBSERVADOR, 2018).

Para demostrar que la incertidumbre en los mercados del MERCOSUR es cada vez mayor (producto a la competencia económica), veamos como una empresa

---

<sup>132</sup> Para poder comercial la marca Parmalat en Uruguay, el Grupo Lactalis, se debió sentar a negociar con el Grupo Gloria, quien tenía los derecho de utilización de la marca hasta 2020 (EL OBSERVADOR, 2015)

transnacional, que apuesta a los lucros crecientes, decide instalarse en mercados más seguros, aunque sean a priori un poco menos rentables.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Uruguay, el dólar en Uruguay en promedio del 2017, estuvo a 28,6 pesos uruguayos y el Real a unos 8,6 pesos uruguayos. Extrayendo y estimando los datos del sitio Web del Centro de Estudios Avanzados en Económica Aplicada (CEPEA, 2017, sección “Leite”) vemos que en Brasil el precio promedio pago al productor por litro de leche en 2017 fue de 1,17 reales y el costo de producción por litro fue de 0.95 Reales. Por otro lado en Uruguay, el precio promedio anual de 2017 pago al productor por litro de leche es de 9,74 pesos uruguayos y el costo de producción 0,27 dólares (INALE, 2018).

Haciendo los cálculos, en pesos uruguayos, queda que en Brasil el precio promedio pago al productor por litro de leche fue de 10,62 pesos uruguayos, es decir que en Brasil Lactalis va a tener que pagar más dinero por litro de leche.

La razón, por la cual el litro de leche es mejor paga en Brasil, es porque el costo de producción del litro en Brasil cuesta 8,17 pesos uruguayos, mientras que en Uruguay producir un litro de leche cuesta 7,86 pesos para el año 2017.

Esto muestra a las claras que las BNA son uno de los tantos factores a la hora de tomar decisiones de inversión, ya que la empresa Lactalis prefiere tener un poco menos de rentabilidad económica, pero estar en un mercado más seguro, en el cual no haya riesgos que produzcan caídas bruscas en las exportaciones como las prohibiciones de importaciones u otros usos de BNA que repercutan drásticamente de forma cualitativa o cuantitativa en el comercio.

Ahora bien, para empeorar las cosas, vemos como Uruguay (al igual que la Argentina) está comenzando a importar más lácteos elaborados<sup>133</sup>, y algunos de esos productos provienen desde la planta de Lactalis de Rio Grande do Sul, como la manteca marca President o leches achocolatadas y condensada (EL OBSERVADOR, 2018).

En este punto, vemos como Uruguay importó un 22% más lácteos en 2017 que en 2016, siendo la composición de los productos importados, por lo general elaborados, es

---

<sup>133</sup> La composición de importaciones de lácteos uruguayos en 2017 fueron 26% en quesos, 25% en yogurt, 16% en helados, 9% preparación infantil, 7% manteca, 17% otros (leches achocolatadas, condensada, subproductos diversos, postres, entre otros) (INALE, 2018).

decir aquellos que requieren mayor tecnología, importando pocos *commodities* como materia prima a ser elaborada en Uruguay (INALE, 2017-2018).

Las importaciones, de todos modos, son bajas, representando un 3% de todo lo exportado, pero sí se observa un aumento de importaciones desde Brasil pasando de un 4% en 2016 a un 16% en 2017. En el mismo periodo, el principal exportador de lácteos hacia Uruguay fue Argentina, el cual disminuyó sus colocaciones en Uruguay, pasando de 71% a 61%, es decir bajó un 10%. Fue así que Brasil aumentó un 12%. Esta es otra señal de la competencia neoliberal en el MERCOSUR, dejando relegada la idea de integración productiva (INALE, 2017- 2018).

Por último, queremos hacer hincapié que en este período de la retomada neoliberal del bloque MERCOSUR, la transnacionalización del sector lácteo afectó no solo al mercado laboral de la industria láctea, sino también, como afectó al primer actor del eslabonamiento productivo lácteo, es decir el productor lechero.

Siguiendo la tendencia a la baja de productores, como vimos en el capítulo anterior, el período 2014 a 2017, recibe una disminución mayor de productores lácteos. Veamos, que para el año 2014 se registran un total de 2927 predios lecheros (recordando que este dato venía tendiente a la baja progresiva de productores), pues bien, en el año 2015 disminuye a 2717, en 2016 ese número desciende a 2600 y en el 2017 sigue descendiendo a 2507 (INALE 2017- 2018). Es decir que de 2014 a 2017 se produjo una disminución del 15% de productores lácteos en todo Uruguay, y si hacemos un histórico de los 26 años analizados en este trabajo, o sea, desde la creación del MERCOSUR, de 1991 a 2017, hay 3493 productores menos, es decir 58,8% de predios lecheros menos.

Si se analiza la cantidad de leche recibida en todas las plantas industriales uruguayas, en este periodo vemos en 2014 una caída de remisión láctea con respecto a 2013, pero muy leve, y no representa la cantidad de productores que dejaron la actividad. Hablamos que el año 2013 se remitió a planta 2.018 millones de litros y en 2014 se vieron unos 2.014 millones de litros (siendo ambos años record de producción y exportación láctea para Uruguay) (INALE, 2015).

Por lo ante dicho, era esperada una disminución pequeña, que se dio en el año 2015, pasando a 1.974 millones de litros de leche remitidas a planta, a un descenso a del 2% con respecto a 2014 (INALE, 2016). Ya para 2016, disminuye la remisión a 1.775

millones de litros, y en 2017 se recupera a 1.882 millones de litros, un 6% más que en 2016 (INALE, 2017- 2018).

En el acumulado, podemos ver que en el período analizado la remisión de leche a planta se redujo un 6,7%, por primera vez la disminución de 15% en la cantidad de productores influyo en la remisión a planta, pero no fue determinante, ya que aún se sigue produciendo un descenso mayor de los predios lecheros que de la remisión a planta.

Hay otros factores determinantes en la disminución de producción lechera en este período, sin ánimo de profundizar en este asunto podemos citar algunos. Fue un periodo, donde se desplomaron los precios internacionales, el corte de las compras de Venezuela y los conflictos con el mercado brasileño, es decir los principales mercado uruguayos, se dio el cierre de dos importantes industrias (Ecolat del Grupo Gloria de capitales peruanos y Schreiber Foods de capitales estadounidenses) que implicó o el traslado de productores a otras industrias o el abandono de la actividad.

Con respecto al abandono de actividad, podemos ver que como los productores se ven presionados por el mercado, el endeudamiento y el atractivo precio de la tierra que torna más rentable para el pequeño y mediano productor, arrendar o vender su campo que producirlo. Esto se refleja en la disminución del 15% predios lecheros, es decir hablamos de varias hectáreas de campo que no se utilizan más para la lechería y pasan en buena medida a ser utilizadas para producir soja<sup>134</sup>.

De esta forma el fenómeno incide directamente en la cantidad de empleo generado en la agricultura ya que desplaza a un tipo de producción, la familiar, que genera más empleo por ha y socializa más la riqueza que la agricultura capitalista. A eso se suma que el cultivo de soja es, en términos de generación de empleo, menos ventajosa que otros rubros: mientras la lechería ocupa a razón de 20 trabajadores cada mil ha, la soja lo hace a razón de 3 trabajadores cada mil ha (BLUM et al, 2008, p. 36)

El ultimo motivo que denota la baja de producción lechera en este período analizado, es que para paliar la crisis del sector lácteo, algunos productores optaron por reducir su cuadrilla de cabezas de ganado lechero (Holando, Jersey y cruza entre ellas y

---

<sup>134</sup> Aquel que arrienda su campo deja las tierras a un futuro de ruina, pues la soja absorbe minerales esenciales que muchas veces no los repone a tal nivel, a su vez debilita mucho las tierras, siendo menos fértiles. Otro hecho que producen esta plantación es el daño grande al ecosistema causado por el uso de agroquímicos con el fin de eliminar plagas, acaban dañando el ecosistema de la región. Otro dato interesante, es que el imperialismo chino, parece estar ganándole la pulseada al estadounidense, ya que se está produciendo una puja entre la occidentalización y la orientalización de la alimentación mundial, en el caso puntual del trabajo, esto lo podemos ver en la disputa del mercado entre la leche de vaca y la leche de soja.

con Roja Sueca y Kiwi). Es decir, aumentó el número de faena y de la venta de ganado lechero en pie a China (transfiriéndoles años de trabajo en la búsqueda de vacas con una alta genética y por ende con altos niveles de producción<sup>135</sup>) entre 2014 y 2017 (DIEA-MGAP, 2017)

Todo esto significa que, tanto el mercado internacional y sus precios, el uso de BNA, la aplicación tecnológica, el aumento y tendencia mundial tanto de los monopolios imperialistas como de la expansión del sistema financiero mundial y la transnacionalización, generan desequilibrios en el mercado exportador lácteo uruguayo así como en su economía y su mercado laboral.

La competencia en el campo es cada vez mayor, la superficie dedicada a la lechería está siendo tentada a sustituir la actividad por otros rubros, y los predios que se dedica a la lechería son cada vez más grandes y productivos, es decir que están sobreviviendo a los cambios del mercado internacional, los grandes capitales nacionales que consiguen por el momento sobrevivir ante la dura competencia que establece la inversión extranjera directa y los capitales extranjeros, que cada vez más se acerca a la monopolización del sector.

Tanto las industrias como los tambos extranjeros, traen consigo mayor niveles tecnológicos, productivos, y de penetración comercial (reconociendo que el país se ve “beneficiado” con el aumento del intercambio comercial), esto hace que tanto el pequeño y mediano productor e industria de capitales nacionales tenga que adaptarse a las leyes del mercado y realizar un cambio estructural para competir contra los grandes niveles de producción de las empresas extranjeras, generando que tengan que invertir en mejoras tecnológicas (corriendo el riesgo de endeudarse o ser absorbido por otra empresa al cual vende su patrimonio por deudas) o cerrar su tambo o industria, afectando el mercado laboral uruguayo.

En este periodo, vemos este ejemplo con las empresas de capitales nacionales como CLALDY que necesitó reformular sus ingresos, capacidad tecnológica, de procesamiento y expansión comercial. Para ello, realizó un consorcio con la empresa de capitales argentinos La Sibila, llamado Alimentos Fray Bentos, y establecieron en 2017 una planta en Mbopicuá, localidad de Fray Bentos, departamento de Río Negro

---

<sup>135</sup> Siendo éste uno de los tantos factores por la cuales China importa menos lácteos.

(Uruguay). Dicha planta, produce fórmulas infantiles en base a suero para exportación<sup>136</sup> (EL PAÍS, 2017b).

A su vez otra empresa que viene muy comprometida financieramente desde el 2014, generando a fines de 2017 60 millones de dólares en deuda, es Pili. Esta empresa que intentó ampliar su producción con una nueva planta en 2014, jamás se pudo recuperar de esa inversión y tras la crisis que atraviesa el sector lácteo (precios internacionales, cierres de mercado, inflación económica en Uruguay) peligran 130 puestos de trabajo directos, y muchos más indirectos, así como varios productores que quedarían sin destino para sus remisiones de leche.

Otras dos empresas de capitales nacionales que ven sus ingresos reducidos por la disminución de exportaciones al mercado venezolano y brasileño, son CALCAR y la Cooperativa de lechería de Melo (COLEME). La primera está endeudada y tiene gran dificultades para poder pagar sueldos, por lo que está en constantes conflictos, tiene a su cargo unos 150 trabajadores. La segunda, tras obtener una balanza comercial deficitaria y pasar al endeudamiento, pasó a un régimen de trabajo de 6 horas y 2 horas de seguro de paro, en esta firma trabajan 50 empleados, y también están con serios problemas financieros.

Para el caso del productor, se ve enfrentando duras batallas contra la extranjerización de la tierra y la llegada de mega tambos de capitales extranjeros, en este caso el productor uruguayo en competencia directa con estos capitales se endeuda para mejorar tecnologías, lo que lleva a vender o arrendar los campos, uno de los motivos por los cuales la extranjerización de la tierra en Uruguay avanza.

Lo antedicho, lo vemos reflejado en el año 2015, con la llegada de Estancia del Lago, del empresario argentino Alejandro Bulgheroni, que cuenta con más de 37000 hectáreas en el centro del país, y de ahí remiten leche a su propia planta industrial ubicada en el departamento de Durazno Uruguay, para producción y exportación de leche en polvo.

---

<sup>136</sup> Según el gerente de Alimentos Fray Bentos Erwin Bachmann, se sabe hoy (2018), que esta empresa trabaja al 50% de sus posibilidades, ya que no está consiguiendo producir a escala industrial (debido a la inflación uruguaya y los bajos precios de exportación internacional) y amenaza con enviar a parte de sus trabajadores al seguro de paro, destacando que esta planta emplea a 120 personas (RADIO URUGUAY).

### 3.4. Síntesis del Capítulo

Este capítulo trato de hacer un análisis de los últimos cuatro años del sector lácteo (2014 a 2017), en lo que respecta al uso de BNA y la transnacionalización del sector lácteo. Tomando como referencia para ello, la última caída de exportaciones lácteas, es decir el año 2014, y a su vez la retomada del regionalismo neoliberal en el MERCOSUR.

Por lo tanto, vimos en este capítulo que si bien la transnacionalización del sector lácteo es algo que inicia en el 1991, ésta se intensifica en el período de regionalismo pos liberal, donde se consolidan la integración productiva y disminuyen las BNA.

El aumento de transnacionales trajo consigo la alta competencia tecnológica y el libre mercado, generando grandes perjuicios al capital nacional (industrias y productores), que debieron invertir en mejoras productivas con el fin de ser más eficiente. Este fenómeno implicó en una disminución de productores e industrias por diversos motivos como el endeudamiento o la migración por rentabilidad a otros sectores productivos (soja). En otros casos, este fenómeno generó la fusión de capitales nacionales con otras empresas para sobrevivir.

En este período analizado, de creciente competencia neoliberal, en donde los miembros del bloque en vez de integrarse (pautar una línea de trabajo basado en productividades e intercambios complementarios) compiten entre sí, el sector lácteo ha recibido una intensificación de BNA como instrumento de las clases dominantes, para poder dominar el mercado regional de lácteos y captar mayor inversión externa directa.

Por último, vimos que cuanto más inestabilidad (política y económica) hay en el MERCOSUR y menos libertad comercial tienen las empresas transnacionales (causadas en parte por el uso de BNA), éstas deciden cerrar sus puertas (invertir en mercados más estables) de forma abrupta, dejando grandes problemas para las economías nacionales (como el aumento del desempleo directo e indirecto), que le abrieron sus puertas a éstos capitales, sin establecer ningún tipo de acuerdo que garanta la permanencia laboral y seguridad social de los trabajadores.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

En este capítulo presentamos los principales resultados del análisis efectuado. Como es menester, resaltaremos las conclusiones generales y se expondrán analogías teóricas; con el fin de no solo dar un cierre clarificador de los diversos conceptos trabajados hasta aquí, sino observar cómo estos están concatenados en un hilo conductor central, basados en las BNA y la transnacionalización del sector lácteo uruguayo en relación a las exportaciones intrabloque MERCOSUR.

A continuación, se expondrán las seis principales conclusiones extraídas del análisis efectuado.

### **a- La génesis del MERCOSUR**

Iniciando por el orden cronológico de los acontecimientos e implicancias sufridas por el sector lácteo en el bloque, colocamos que los primeros años del mismo y bajo el regionalismo abierto fueron favorables para el sector lácteo uruguayo en términos de productividad e intercambio comercial intrabloque, favorecidos a su vez por los buenos precios internacionales.

Por otro lado, la génesis del MERCOSUR no es otra que de cooperación antagónica. Este bloque nace del impulso de clases dominantes asociadas subordinadamente al capital imperialista, las cuales dirigían los gobiernos de cada país en 1991 cuando se firma el tratado de Asunción. Este hecho, consolida la integración económica y da inicio al intergubernamentalismo liberal, el cual utiliza al bloque como un instrumento para proyectar la política externa basada en intereses económicos del empresariado.

Por lo tanto, producto del aperturismo propiciado por los Estados miembros del bloque y sus clases dominantes, se dio oportunidad al ingreso del capital financiero imperialista (por ejemplo con facilidades y amparos legales, como la Ley de Inversión Extranjera uruguaya). Hablamos del inicio de la transnacionalización del sector lácteo, con todo lo que eso implica (beneficios gubernamentales para su instalación, incertidumbre e inestabilidad en el mercado de trabajo, absorción de capitales nacionales, entre otros).

## **b- Las BNA como instrumento dentro del proceso de integración económica**

En paralelo, se observó junto al antedicho aumento del comercio intrabloque, la tendencia mundial de la eliminación de Barreras Arancelarias. Como consecuencia, vimos que esto trajo un nuevo instrumento útil para realizar protecciones sobre los sectores competitivos de un país, hablamos del uso y aplicación de las BNA.

Por lo tanto, estas BNA, responden a los actores estatales (gobiernos de turno) y grupos empresariales (sectoriales o generales), es decir se presentan como un instrumento proteccionista al servicio de las clases dominantes, y se desplazan dentro del bloque MERCOSUR, con carácter permanente, pero con distintas intensificaciones, dependiendo de las necesidades.

Las BNA que estaban presentes pero controladas en esta etapa de la lechería alcista, se hicieron notar en el período de crisis (por devaluaciones macroeconómicas y convulsiones financieras) como el 2002. Éste fenómeno, demostró que la integración económica no podía tener otro final que no sea disputas comerciales entre los socios, protegiendo sectores económicos nacionales específicos contra la competencia extranjera.

A su vez, otros fracasos en el modelo de integración económica estuvo asociado al intergubernamentalismo liberal, escepticismo sobre el liderazgo brasileño, tensiones que crean las ofertas de negociación de actores externos (Estados Unidos y la UE), la presencia de transnacionales y los miembros del bloque que compiten entre sí por atraerlas, el regionalismo disperso, el nacionalismo y la concepción “westfaliana” de preservar soberanía.

## **c- El MERCOSUR pos-liberal y la continuidad de la dependencia**

La crisis del sector lácteo, que daba inicio al nuevo milenio (2000), se buscó superar sobre el discurso de la modernización de los sectores productivos, es decir, que de esta manera se crean las bases para competir en el mercado globalizado. Este hecho, favorece a la inversión de capitales transnacionales, y no hace más que generar la industrialización dependiente y conflictos para la estabilidad y competitividad de los capitales nacionales. Un ejemplo de esto se observa en la promulgación por parte de la clase dominante de la “Ley de Urgencia. Servicios públicos y privados. Fomento del empleo y la inversión”.

Tras la nueva reconfiguración del MERCOSUR promulgada por nuevas alianzas de clases, es decir, por el giro político de gobiernos liberales a progresistas, se observa otro trato intergubernamental hacia el MERCOSUR, hablamos de la integración productiva y el regionalismo pos liberal, bajo el liderazgo del gobierno brasileño (a partir del 2003). Dicho Estado capitalista, utilizó el MERCOSUR como un instrumento eficiente para el aumento de su autonomía en la escala jerárquica mundial, es decir para ampliar su posición dentro del sistema internacional.

Aquí se observó una gradual disminución en el uso de las BNA, fruto de la progresiva integración productiva y el mercado ampliado. Es aquí, donde la transnacionalización del sector lejos de disminuir, se acentúa, ya que las clases dominantes del MERCOSUR, parecían dispuestas a crear una aparente autonomía, (con solvencia política e intergubernamental, desarrollo económico, viabilidad y densidad tanto nacional como regional, un intento más cercano a la coordinación de las políticas macroeconómicas intrabloque, bajo el liderazgo brasileño con tendencia subimperialista), pero se “olvidaron” de ponerle un cepo legal a la llegada de capitales extranjeros como los imperialistas.

Es decir, en el afán y la búsqueda de autonomía regional, encontraron mayor dependencia estructural, por lo tanto se encargaron de crear las condiciones óptimas de negocio para las transnacionales, basado en un desarrollo económico que delegó procesos endógenos en agentes exógenos, que utilizan su dinámica de crecimiento (aumentar producción, empleo, productividad) sin fomentar el desarrollo nacional.

#### **d- La transnacionalización de la producción primaria y la agroindustria láctea**

El proceso de integración al servicio de las clases dominantes equilibró la balanza a favor de la dependencia estructural. Es decir, la mayor llegada de transnacionales del sector lácteo se ve a partir del año 2006, estos capitales se pusieron en competencia directa con los capitales nacionales (productores e industrias). Estos deben redoblar esfuerzos tecnológicos para poder competir con los capitales extranjeros, por lo tanto se producen daños irreversibles para la industria y producción láctea nacional uruguaya.

Para profundizar la situación, los capitales transnacionales se ven más incentivados a invertir en el mercado uruguayo, un ejemplo de esto lo vemos cuando el

Estado uruguayo, ayuda a la liberalización del mercado lácteo a través de la eliminación del “Sistema de Pago al Productor” en 2008, forjado por las clases dominantes.

Los mayores daños los sufren los pequeños, medianos y algunos grandes productores e industrias, en tal sentido, se observó empresas que deben asociarse (vía *joint venture*) con los capitales extranjeros y otras que son absorbidas por el mismo. Además, existen empresas que deciden salvarse unilateralmente y terminan endeudadas, debiendo cerrar sus tambos o industrias, así como cambiar de rubro (por ejemplo hacia la soja) o arrendar sus campos.

En el caso de los productores, el cierre de los tambos o el endeudamiento es muy frecuente, de hecho, se vio en líneas generales, cómo desde el inicio del MERCOSUR, hay cada vez mayor producción y superficie destinada a la lechería, pero menos productores, este hecho, sucede en gran medida por la implantación y competencia generada por los “Mega Tambos”.

A su vez, este es uno de los factores principales que lleva a la venta o arrendamiento de los campos uruguayos, es decir la agudización cada vez mayor de la extranjerización de la tierra.

En el caso de las pequeñas, medianas y algunas grandes industrias, deben generar una rápida mejoría en la composición orgánica del capital, para ello, optan por la superexplotación del trabajador o directamente disminuir el personal empleado por sustitución tecnológica, y así obtener una mejoría productiva, ya que de no cumplir con la “modernización tecnológica” del sistema fabril, impuesto por la competencia de capitales transaccionales, quedan fuera del mercado lácteo uruguayo. Esto demuestra las presiones de absorción que ejercen las transnacionales no solo sobre el capital nacional, sino entre ellas mismas, donde la tendencia mundial a los monopolios capitalistas son cada vez mayores.

Por otro lado, también es necesaria una reestructuración tecnológica para sortear ciertas BNA como los estándares de calidad internacional, ya que sin estos se hace difícil acceder a ciertos mercados. Por lo tanto, los países poderosos, con una composición orgánica más tecnificada, imponen las reglas de cómo se deben exportar los productos, con qué calidad, agudizando así la dependencia estructural.

### **e- Las principales implicancias de las BNA y la transnacionalización del sector para el mercado lácteo uruguayo**

La dependencia estructural nos llevó a observar los vínculos e implicancias entre la transnacionalización del sector y las BNA como instrumento proteccionista, utilizado para distorsionar el intercambio comercial, analizado en el período 2014 a 2017.

La primera observación, la extraemos del mercado venezolano, este, bajo integración productiva, generaba grandes intercambios comerciales de los cuales se beneficiaban las empresas que operaban en el mercado lácteo uruguayo, es decir, se exportaba mucho lácteo (tanto al Estado como privados). Dicho factor, generaba en las empresas transnacionales su conformidad y comodidad, pues exportaban grandes cantidades de *commodities* a ese mercado.

Una vez que las negociaciones pasaron a ser gobierno a gobierno (favoreciendo las exportaciones de lácteos de industrias de capitales nacionales uruguayos), y el Estado venezolano colocó BNA a los importadores, como control de divisas o la prohibición de licencias de importación, las empresas transnacionales ya no vieron atractivo ese nicho de mercado.

Lo ante dicho, fue uno de los factores determinantes para que ciertas plantas industriales de capitales transnacionales cerraran, trasplantando sus capitales hacia otros Estados capitalistas, dejando varios desempleos directos e indirectos vinculados a la industria y los productores, son ejemplo de esto, el perjuicio generados por el Grupo Gloria de capitales peruanos, o la empresa de capitales estadounidense Schreiber Foods.

Luego, tras el cerco económico al Estado venezolano por parte de sistema económico mundial, liderado por el imperialismo estadounidense, generó paulatinamente las disminuciones de reserva de dólares en ese mercado para efectuar importaciones. Por lo tanto, no se hicieron más exportaciones (ni al gobierno ni a privados) al mercado venezolano, es decir que ese mercado no solo fue perdido por las empresas de capitales transnacionales, sino también por las de capitales nacionales uruguayos.

Por otro lado, vemos el ejemplo del mercado brasileño, que tras dar un golpe político interno, fracciones de la clase dominante que tomaron el gobierno comenzaron hacer sus negocios.

No en vano, vemos como el mercado ampliado y la integración productiva comienza su declino. Lentamente crece en Brasil un conflicto de intereses entre las facciones burguesas: las que estaban a favor de la continuidad del PT “oficialistas”, contra grupos económicos y dueños del gran capital, élites burguesas de poder y la alta burocracia conservadora brasileña. Nos referimos al *lobby* de corporaciones empresariales, dominantes del sector lácteo brasileño, que reclaman por mayor protección de su industria, producto a las altas importaciones de lácteos desde el mercado uruguayo.

El triunfo de la facción burguesa conservadora y liberal, consolida una política externa a favor del reclamo e intereses sectoriales de los productores de dicho país, utilizando como uno de los instrumentos de protección el uso de las BNA.

En este punto, es que Lactalis, tras un mercado ampliado en conflicto, con incertidumbres, usos innecesarios de BNA causando disminución o bloqueo de exportaciones, decide ir al mercado más seguro, y comienza a colocar líneas de producción en Brasil. Este hecho, remite a que las empresas calculan el costo que tiene un posible conflicto entre Estados, como factor que disminuye de forma repentina las ventas. Como vimos, esto sucedió en el año 2017 entre Brasil y Uruguay con el uso de la BNA prohibición de importaciones, colocado por las clases dominantes brasileñas al mercado uruguayo.

Ahora bien, saliendo solo de Lactalis, el conflicto de prohibición de importación y las dichas BNA que coloca el mercado brasileño a las exportaciones de lácteos uruguayos, hacen que varias empresas de capitales nacionales y transnacionales, se vean perjudicados de forma cualitativa y cuantitativamente en sus ventas.

Lo ante dicho, está obligando a que las empresas tengan que salir en búsqueda de un mercado sustituto, que pueda suplantar aquellas exportaciones que tienen como destino el mercado brasileño, y estas no se puedan efectuar por un posible e inesperado conflicto. Si el sustituto, esta fuera del ámbito económico que abarca el bloque MERCOSUR, las transacciones se harán pagando altos aranceles, lo que hace menos rentable el comercio, siendo otro de los aspectos por los cuales, tanto empresas de capitales nacionales pero sobre todo transnacionales deciden abandonar el comercio en este mercado.

Todo esto, pone de manifiesto, que la cohesión tanto institucional como política del bloque es muy sensible, siendo incapaz de impedir la acción y resolución de medidas unilaterales que benefician a un solo Estado, (sobre todo impuestas por el líder regional) ya sea por medio de instrumentos de defensa comercial, o uso indebido e innecesario de BNA.

Por todo lo dicho, podemos afirmar que efectivamente las BNA son uno de los instrumentos al servicio de las clases dominantes, independientemente de la existencia de cooperación antagónica, ellas favorecerán al aumento de la composición orgánica del capital, en élites, *lobbies* locales y extranjeros.

A su vez podemos ver como los gobiernos de los Estados son sólo articuladores de diferentes facciones de clases dominantes (tanto de la estructura como de la superestructura), que ejercen su poder a través de diversas representaciones y manifestaciones, tomando un rol tan poderoso como para definir cuál será la inserción regional del país. Esta definición se concreta vía gubernamental y en un MERCOSUR de decisiones intergubernamentales, constituyendo la válvula de acceso al mercado mundial de sus capitales locales y transnacionales.

Otra conclusión que se extrae es que mientras exista un mercado ampliado e integración productiva, que deje libremente a las empresas transnacionales entrar e invertir, estas empresas vendrán y harán su negocio con la creación de comercio y empleo, pero luego si el comercio se ve de alguna manera bloqueado o interrumpido, simplemente se retiran del mercado, generando más dependencia estructural en el MERCOSUR, y a su vez destruyendo cualquier tipo de iniciativa para el desarrollo industrial autónomo y nacional.

Tanto es así, que se observa la necesidad imperiosa, en la cual el sector lácteo del MERCOSUR debería ser de integración productiva, pero teniendo como premisa, la irrefutable y sostenida limitación a la llegada de transnacionales, condicionando y reglamentando el ingreso del capital imperialismo (aquel que domina el sistema internacional) o lo que es lo mismo de la dependencia estructural. De este modo, fomentar e incentivar el crecimiento de capitales nacionales, que servirán como instrumento para fomentar la viabilidad nacional, el desarrollo industrial y económico, la autonomía política y la densidad tanto nacional como regional. Todo esto es clave para

consolidar la inserción internacional del MERCOSUR y neutralizar lo mayor posible la hegemonía imperialista.

Por fin, es insoslayable que el MERCOSUR de integración productiva, a modo que permita el intercambio comercial intrabloque, libre y sin ningún tipo de barreras, tanto arancelarias como no arancelarias. Así la integración, se perfila a priori como el método más eficaz para superar la dependencia estructural.

Si no se produce este hecho, es decir, si las clases dominantes optan por menor integración, ausencia de coordinación de las políticas macroeconómicas, menor grado de institucionalidad, un intergubernamentalismo fluctuante (dependiendo de las clases dominantes que gobiernen), sin políticas concretas y estables a largo plazo que fomenten el desarrollo económico y la autonomía regional, donde cada país pueda producir e intercambiar en el rubro que es más productivo, sin barreras comerciales; el MERCOSUR como proceso que fomente el comercio, no serviría de mucho, y debería dejar libre a los socios para que puedan realizar alianzas comerciales con quien deseen, y crean que podrán establecer una complementación económica más beneficiosa que la otorgada por el bloque.

Resaltando que otra alianza extra bloque, podrá ser con países imperialistas, como China, EUA o con bloques regionales como UE y sus estados miembros, que por más que se negocien intercambios comerciales benéficos, siempre serán desfavorables a los intereses de cada Estado miembro del MERCOSUR, por cuestiones de asimetría económica frente a dichas potencias, lo que traería aun mayor dependencia estructural.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFIP. Resolución General AFIP N° 3252/2012, de 5 de ene. 2012. **Biblioteca Electrónica Administración Federal de Ingresos Públicos- AFIP, Argentina, 2012.** Disponible en: <[http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003252\\_2012\\_01\\_05](http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01003252_2012_01_05)>. Accedido el: 16 ago. 2018.

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

ALMEIDA, N.; ORTEGA, A. **Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária.** Campinas: Alínea, 2007. 299 p

ARCY, F. d'. **União Europeia: Instituições, políticas e desafios.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. 248 p.

ARKONADA, K. **La guerra económica contra Venezuela, ¿mito o realidad?**, Quito, Ecuador, 26 Feb. 2018. Disponible en <<https://www.alainet.org/es/articulo/191272>>. Accedido el: 10 set. 2018

ASSIS, J. de. Et al. **Cadeia produtiva do leite no brasil no contexto do comércio internacional.** [S.I.]: Virtual Books, 2016. Disponible en: <<https://www.researchgate.net/publication/320072161>>. Accedido el: 16 ago. 2018.

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

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

BERLINSKI, J. **Las restricciones no arancelarias a exportaciones en el MERCOSUR: Un análisis comparativo,** [S.I.]: Virtual Books 2001. Disponible en: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/07060a02.pdf>>. Accedido el: 23 set. 2017.

BERLINSKI, J. et al. **15 años de Mercosur: Comercio, Macroeconomía e inversiones extranjeras,** Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur, 2006. 426 p.

BERNAL, R. **Los vínculos con las potencias hegemónicas, el regionalismo y los paradigmas de política exterior,** en Surmanía, N° 4, Bogotá, Colombia, 2010.

BIACCHI, E. **Comércio internacional e comunidade sul-americana de nações: O projeto democrático da integração.** Porto Alegre: S. A. Fabris, 2007. 175 p

BLUM, A. et al. **Generación de empleo, expulsión de agricultores familiares y competencia por tierra** In BLUM, A. et al. **¿Dónde nos lleva el camino de la soja?.** Montevideo: Ed. RAP-AL, 2008. p. 34-37.

BONNET, A. **“Riñas en la cofradía. Los conflictos interburgueses en las crisis argentinas recientes”**, Conflicto Social, Año 5, N° 8, diciembre 2012.

BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 3, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014, DOU de 27/02/2014 (n° 41, Seção 1, pág. 7). Ministério Da Agricultura Pecuária e Abastecimento

(MAPA), **AgroLegis- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)**, 26 de Feb. 2014 Disponible en <[http://www.cnpc.org.br/arquivos/2014.02.26\\_IN%203-2014%20do%20MAPA.pdf](http://www.cnpc.org.br/arquivos/2014.02.26_IN%203-2014%20do%20MAPA.pdf)>. Accedido el: 16 ago. 2018.

BUELVAS, L.; PÉREZ, L. **Análisis de las barreras no arancelarias para los productos colombianos en el Mercosur**. [S.I.]: Virtual Books, 2004. Disponible en: <<http://biblioteca.unitecnologica.edu.co/notas/tesis/0024188.pdf>>. Accedido el: 16 ago. 2018.

CAETANO, G. **CONAPROLE La Historia**, Montevideo: ed. EME Marketing. 2016.

CAETANO, G. et al. **MERCOSUR 20 años**, [S.I.]: Virtual Books, 2011. Disponible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/07904.pdf>>. Accedido el: 23 oct. 2017.

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

CÁMARA DE INDÚSTRIA- CIU. **Informe Anual de Exportaciones De Bienes Del Uruguay**, Montevideo, n. 2, 29 Abr, 2016. Disponible en: <<http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/15505/2/anual-exportaciones-2015.pdf>>. Accedido el: 9 Set. 2018

CÁMARA DE INDÚSTRIA- CIU. **Informe Anual de Exportaciones De Bienes Del Uruguay**, Montevideo, n. 4, 16 Feb, 2018. Disponible en: <[http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/85807/1/anual\\_exportaciones\\_2017.pdf](http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/85807/1/anual_exportaciones_2017.pdf)>. Accedido el: 9 Set. 2018

CANAL RURAL. Proibir a importação de leite em pó não resolve o problema. Talvez no RS e SC sim. **Canal Rural**, São Paulo, 10 oct. 2016. Disponible en: <<http://blogs.canalrural.com.br/danieldias/2016/10/07/646/>>. Accedido el: 20 Set. 2018

CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: LTC, 7ª Edição, 1996.

CENTURIÓN, A. BID- INTAL, **Restricciones no arancelarias en el MERCOSUR**, [S.I.]: Virtual Books, 2002. Disponible en: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/14117a05.pdf>>. Accedido el: 29 Oct. 2017

CELLI, U. **Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo**, in MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de, org.. **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006.

CEPAL. Las barreras no arancelarias en el comercio latinoamericano, 1990. Disponible en <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37538/Bolet%EDn+FAL+80\\_es.pdf;jsessionid=24319B80AF5BC8ACEB85986B92F90B63?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37538/Bolet%EDn+FAL+80_es.pdf;jsessionid=24319B80AF5BC8ACEB85986B92F90B63?sequence=1)>. Accedido el: 28 May. 2018.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO- CNUCED. **Assegurando Ganhos de Desenvolvimento A Partir do Sistema Comercial Internacional e das Negociações de Comércio**. São Paulo, 18 Jun. 2004. Disponible en <[http://unctad.org/pt/docs/td397\\_pt.pdf](http://unctad.org/pt/docs/td397_pt.pdf)>. Accedido el: 17 Jun. 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE- CEPAL. Uruguay en el MERCOSUR: **Perspectivas del comercio interregional**, [S.I.]: Virtual Books 1998. Disponible en: < <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/10853/LC-R168.pdf>>. Accedido el: 26 may. 2018.

COX, R. **Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método**, 2016. Disponible en <<file:///C:/Users/tali/Downloads/hegemonia%20y%20relaciones%20internacionales.pdf>>. Accedido el: 7 Jul. 2018

DIEA- MGAP. **Estadísticas de la Producción De Leche 2016**, Montevideo, n. 347, 2017. Disponible en < [http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/est\\_prod\\_leche\\_2016.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/est_prod_leche_2016.pdf)>. Accedido el: 2 Ago. 2018

DIEA-MGAP. **Estadísticas del sector lácteo 2014**, 2016. Disponible en: < <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Estad%2525c3%2525adstic+Sector+L%2525c3%2525a1cteo+2014.pdf>>. Accedido el: 14 abr. 2018

DIEA-MGAP., **La Producción Lechera en el Uruguay Año 2007**, Serie Encuestas Agosto N° 278, Ago 2009. Disponible en: <[file:///C:/Users/usuario/Downloads/Se278\\_LaProducci%2525c3%2525b3nLecheraenelUruguay%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Se278_LaProducci%2525c3%2525b3nLecheraenelUruguay%20(1).pdf)>. Accedido el: 17 Jun. 2018.

EDAIRYNEWS. Bonprole ratificó su intención de despedir a 43 trabajadores de la planta ubicada en Libertad, en el departamento de San José. **Edairy News**, Córdoba, Argentina, 10 Mar, 2015. Disponible en < <http://edairynews.com/es/uruguay-bonprole-mantiene-intencion-de-despedir-43-trabajadores-55137/>>. Accedido el: 12 Set. 2018

EL PAÍS. Gobierno instalará mesa en defensa de la industria láctea. **Diario el País**, Montevideo, 10 Mar. 2015a. Disponible en < <https://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-instalara-mesa-defensa-industria-lactea.html>>. Accedido el: 15 set. 2018.

EL PAÍS. Cierra Ecolat: desata enojo oficial y conflicto en lácteos. **Diario el País**, Montevideo, 13 Feb. 2015b. Disponible en < <https://negocios.elpais.com.uy/negocios/noticias/cierra-Ecolat-desata-enojo-oficial-conflicto-lacteos.html>>. Accedido el: 15 set. 2018.

EL PAÍS. Alarmado, gobierno defiende las ventas de lácteos a Brasil, **Diario El País**, Montevideo, 31 Ago. 2017a. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/alarmado-gobierno-defiende-ventas-lacteos-brasil.html>>. Accedido el: 5 set. 2018.

EL PAÍS. Alimentos Fray Bentos comienza pruebas en M' Bopicuá. **Diario el País**, Montevideo, 14 Mar. 2017b. Disponible en < <https://negocios.elpais.com.uy/empresas/alimentos-fray-bentos-comienza-pruebas-bopicu.html>>. Accedido el: 15 set. 2018.

EL OBSERVADO. Las claves del conflicto lácteo entre Brasil y Uruguay. **Diario el Observador**, Montevideo, 1 set. 2017. Disponible en: < <http://www.elobservador.com.uy/las-claves-del-conflicto-lacteo-brasil-y-uruguay-n1113008>>. Accedido el: 23 set. 2018.

EL OBSERVADOR. Gigante francés llega a Uruguay para relanzar marca Parmalat. **Diario el Observador**, Montevideo, 3 Feb. 2015. Disponible en <<https://www.elobservador.com.uy/nota/gigante-frances-llega-a-uruguay-para-relanzar-marca-Parmalat-2015232050>>. Accedido el: 15 set. 2018

EL OBSERVADOR. Lactalis se achica en Uruguay. **Diario el Observador**, Montevideo, 9 Mar. 2018. Disponible en <<https://www.elobservador.com.uy/nota/lactalis-se-achica-en-uruguay--201839500>>. Accedido el: 15 set. 2018

EL OBSERVADOR. ¿Más y mejor MERCOSUR? Brasil quiere excluir a los lácteos del libre comercio del bloque. **Diario el Observador**, Montevideo, 30 Ago. 2017. Disponible en: <<http://www.elobservador.com.uy/mas-y-mejor-mercosur-brasil-quiere-excluir-los-lacteos-del-libre-comercio-del-bloque-n1112123>>. Accedido el: 15 set. 2018

ELLWOOD, W. **Globalización**. Reino Unido: Oxford. New Internationalist Publications Ld, 2001. 173 p. Disponible en <[https://books.google.com.br/books?id=GOD4iVSIgk8C&dq=Conferencia+de+las+Naciones+Unidas+sobre+Comercio+y+Desarrollo+restringe+el+desarrollo+de+los+países+subdesarrollados&hl=pt-BR&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.com.br/books?id=GOD4iVSIgk8C&dq=Conferencia+de+las+Naciones+Unidas+sobre+Comercio+y+Desarrollo+restringe+el+desarrollo+de+los+países+subdesarrollados&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s)>. Accedido el: 18 Jun. 2018.

FARIA, J. **O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção**. Brasília, 1993.

FERNÁNDEZ, J. **Uruguay y el MERCOSUR**. Revista de derecho de la Universidad de Montevideo, v 3, n 26, p. 15- 23, 2014. Disponible en <<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2015/04/Fernandez-Reyes-Uruguay-y-el-Mercosur.pdf>>. Accedido el: 1 Jun. 2018.

FERREIRA, C. Perspectivas positivas para el sector lácteo uruguayo, según Instituto Uruguay XXI. Montevideo. **LECHERIAUY**, Montevideo, 5 Abr, 2017. Disponible em <<http://www.lecheriauy.com/mercados-y-estadisticas/perspectivas-positivas-sector-lacteo-uruguayo-segun-instituto-uruguay-xxi/>>. Accedido el: 3 Set. 2018

FERRER, A. **Globalización, desarrollo y densidad nacional**: Guillen, A. et al. Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Buenos Aires: CLACSO, 2007, p. 431- 437.

FERRAR, A. **El éxito del MERCOSUR posible**. Revista de Economía Política, vol. 27, nº 1 (105), pp. 147-156, 2007. Disponible en <<http://www.rep.org.br/PDF/105-8.PDF>>. Accedido el: 11 Jul. 2018.

FONTES. V. **O Brasil e o capital- imperialismo**, Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2010.

FRASCHINA, S. et al. **Crisis en el Sector Lácteo**, Buenos Aires, Universidad Nacional de Avellaneda, Feb. 2017. Disponible en <<http://eppa.com.ar/wp-content/uploads/2017/02/Infografia-Sector-L%C3%A1cteo.pdf>>. Accedido el: 12. Set. 2018

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO- FUNAG. **Integração da América do Sul**, [S.I.]: Virtual Books 2009. Disponible en: <[http://funag.gov.br/loja/download/751-Integracao\\_da\\_America\\_do\\_Sul.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/751-Integracao_da_America_do_Sul.pdf)>. Accedido el: 4 abr. 2018

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO- FUNAG, **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2008.80p.

GUIMARÃES, S. **O imperialismo, o sistema internacional e o Brasil: Reflexões sobre a política internacional**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2013. 144 p. Disponible en < [https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/O-imperialismo\\_final.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/O-imperialismo_final.pdf)>. Accedido el: 18 Jun. 2018.

GUIMARÃES, S. **União Europeia e o fim do MERCOSUL**. Portal Carta Maior. 26 abr. 2014. Disponible en < <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-Uniao-Europeia-e-o-fim-doMERCOSUL/6/30799>>. Accedido el: 18 Jun. 2018.

HANONO, D. **Políticas de apoyo y subvenciones al agro en Brasil** [S.I.]: Virtual Books 2003. Disponible en: <[http://www.bcr.com.ar/Publicaciones/Ediciones%20BCR/Archivos%20de%20cortes%EDa/Lecturas%209/pol%EDticas\\_hanono.pdf](http://www.bcr.com.ar/Publicaciones/Ediciones%20BCR/Archivos%20de%20cortes%EDa/Lecturas%209/pol%EDticas_hanono.pdf)>. Accedido el: 18 abr. 2018

HARVEY, D. **O Neoliberalismo historia e implicações**, [S.I.]: Virtual Books 2005. Disponible en: < <https://www.uc.pt/feuc/citcoimbra/Harvey2008>>. Accedido el: 26 may. 2018.

HIRST, M. **Democracia, seguridad e integración**. Buenos Aires: Ed. Norma, 1996.

INDUSTRIA ALIMENTICIA. Gloria cierra planta en Uruguay. **Revista Industria Alimenticia**, Detroit, 25 Feb. 2015. Disponible en <<https://www.industriaalimenticia.com/articles/87671-gloria-cierra-planta-en-uruguay>>. Accedido el: 15 set. 2018

INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES- IRI. **¿Qué es la unión Aduanera Mercosur?**, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, [2006?]. Disponible en <[http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/L1/L112.htm](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/L1/L112.htm)>. Accedido el: 16 ago. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE LA LECHE -INALE. Uruguay Lechero. 2014, disponible en < <http://www.inale.org/innovaportal/file/6394/1/triptico-inale-web.pdf>>. Accedido el: 27 May. 2018

INSTITUTO NACIONAL DE LA LECHE -INALE. **Situación y Perspectivas de la Lechería uruguaya Período: Enero - Diciembre 2014**, Montevideo, n. 10, 2015. Disponible en <<http://www.inale.org/innovaportal/file/4059/1/informe-de-coyuntura-inale-2014.pdf>>. Accedido el: 10 set. 2018

INSTITUTO NACIONAL DE LA LECHE -INALE. **Situación y Perspectivas de la Lechería uruguaya Período: Enero - Diciembre 2015**, Montevideo, n. 12, 2016. Disponible en <<http://www.inale.org/innovaportal/file/5809/1/inale-informe-2015-web.pdf>>. Accedido el: 10 set. 2018

INSTITUTO NACIONAL DE LA LECHE -INALE. **Situación y Perspectivas de la Lechería uruguaya Período: Enero - Diciembre 2016**, Montevideo, n. 14, 2017. Disponible en <<http://www.inale.org/innovaportal/file/6402/1/informe-de-situacion-y-coyuntura-2016.pdf>>. Accedido el: 10 set. 2018

INSTITUTO NACIONAL DE LA LECHE -INALE. **Situación y Perspectivas de la Lechería uruguaya** **Período: Enero - Diciembre 2017**, Montevideo, n. 16, 2018. Disponible en <<http://www.inale.org/innovaportal/file/6868/1/revista-n16-edicion-2017-web.pdf>>. Accedido el: 10 set. 2018

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS- INE. Encuesta continua de hogares. Montevideo, Uruguay. 2016, disponible en <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Diciembre+2016/99c3ad13-0fe8-406a-ae99-7ba7699f75c6>>. Accedido el: 26 Jun. 2018.

ITURRE, M. J. **Teoría de las Relaciones Internacionales**, 2008. Disponible en: <<https://maiteiturre.files.wordpress.com/2008/10/t03-trrii-20082009.pdf>>. Accedido el: 23 set. 2017.

JAGUARIBE, Helio. **El nuevo escenario internacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1985. 243 p

KAN, J. **Integrarse desde arriba**: La relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA en la Argentina reciente. Buenos Aires: UBA, 2013. Disponible en <[http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/1708/uba\\_ffyl\\_t\\_2013\\_885666.pdf?sequence=1](http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/1708/uba_ffyl_t_2013_885666.pdf?sequence=1)>. Accedido el: 4 May. 2018.

KAN, J.; PASCUAL, R. **Integrados**: Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013. xv, 304 p

KUME, H. Introdução. In: KUME, H.; Anderson, P.; Oliveira, M. de. **Identificação das barreiras ao comércio no MERCOSUL**: A percepção das empresas exportadoras brasileiras. Brasil: IPEA, 2001. p. 165- 166. Disponible en <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/75>>. Accedido el: 16 Ago. 2018

LA PRENSA. Ecolat: Mujica explica por qué Grupo Gloria cierra planta en Uruguay. **Diario La Prensa**, Lima, Perú, 20 Feb. 2015. Disponible en <<https://laprensa.peru.com/economia/noticia-Ecolat-grupo-gloria-jose-mujica-gobierno-peru-39551>>. Accedido el: 15 set. 2018

LAGOMARSINO, G. **Una visión de la reforma de la Seguridad Social Uruguaya**. En la seguridad social en el Uruguay de hoy. Una visión social, La República, 1997, Montevideo.

LENIN, V. **O Imperialismo: fase superior do Capitalismo**. São Paulo: Ed. Global Ed, 1979.

MACHADO, B.; BENDER, R. **Mercado Brasileiro de Lácteos**: análise do impacto de políticas de estímulo à produção, RS, Brasil. Rev. Econ. Sociol. Rural vol.55 no.4 Brasília Oct./Dec. 2017. Disponible en <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032017000400783](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000400783)>. Accedido el: 16 ago. 2018.

MALAMUD, A. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. Diciembre, 2011. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-35502011000200008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008)>. Accedido el: 5 abr. 2018.

MAPA. Na Expointer, Maggi defende ação para fortalecer cadeia produtiva do leite. **MAPA**, 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: 8 set. 2018.

MARINI, R. **Dialética da dependência**. En: Ruy Mauro MARINI. Vida e obra. Roberta Traspadini e João Pedro Stédile (Orgs.). 2ª edição. São Paulo : Expressão Popular. 2011.

MARINI, R. **Subdesenvolvimento e revolução**. 5. ed. Florianópolis: Ed. Insular, 2013. 270 p.

MARINI, R. **Subdesarrollo y revolución**. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, 1974.

MARINI, R. **Dialética da dependência**. Buenos Aires: Ed. Vozes/Clacso, 2000.

MARINI, R. **La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo**. Cuadernos Políticos n. 12, Ediciones Era, México, 1977.

MARTÍ, J. **Cooperativa Nacional de Productores de Leche de Uruguay. Su creación analizada desde las políticas públicas**. *Revista América Latina en la Historia*, Mexico, v. 20, n. 3, sep./dic. 2013. Disponible en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-22532013000300004#footnote-119187-55-backlink](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532013000300004#footnote-119187-55-backlink)>. Accedido el: 26 Ago, 2018.

MARX, K. **El Capital**. México: Ed. Siglo XXI. 2008.

MENICUCCI, S. **Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 756 p.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção (1991)**. Decreto N° 350, de 21 de novembro de 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.

MERCOSUR. **Declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al protocolo de adhesión de la república bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, 13 de septiembre de 2016**. Disponible en <<https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/13-09-2016%20Declaraci%C3%B3n%20sobre%20Venezuela%20y%20el%20MERCOSUR.pdf>>. Accedido el: 1 de Jun. 2018.

MONTEVIDEO. Ley 15.548., de 17 de Mayo de 1984. **Lex**: Se exonera del pago del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio a las Empresas comprendidas en la Ley 14.178, que tengan forma jurídica de Sociedad por Acciones, Poder Legislativo, Montevideo, 14 abr. 1998 Disponible en <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9625052.htm>>. Accedido el: 22 Ago. 2018

MUSSI, A.; TEXEIRA, G. **Restricciones no arancelarias al comercio en el MERCOSUR: propuesta de mecanismo para su eliminación.** [S.I.]: Virtual Books, 2016. Disponible en: <[http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1117\\_MussiGabrielTeixeiraAR.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1117_MussiGabrielTeixeiraAR.pdf)>. Accedido el: 16 ago. 2018.

NERY, T. **A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990.** São Paulo: Caros amigos, 2011. 185 p.

OBSERVATORIO DE LA CADENA LÁCTEA ARGENTINA- OCLA. **Elaboración, Ventas/Consumo Interno, Existencias, Exportaciones, Producción,** Argentina, 2017. Disponible en < <http://www.ocla.org.ar/contents/news/details/11354349-elaboracion-ventas-consumo-interno-existencias-exportaciones-produccion> >. Accedido el: 16 ago. 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO- OMC. **Antidumping, subvenciones, salvaguardias: casos imprevistos, etc** en: OMC, sitio oficial. 1994a. Disponible en: < [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm8\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm8_s.htm)>. Accedido el: 7 abr. 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO- OMC. **Medidas compensatorias** en: OMC, sitio oficial, 1994b. Disponible en: < [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/glossary\\_s/countervailing\\_measures\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/countervailing_measures_s.htm)>. Accedido el: 7 abr. 2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO- OMC. Modulo 5 Medidas no arancelarias, 2011. Disponible en <[https://ecampus.wto.org/admin/files/Course\\_419/Module\\_1461/ModuleDocuments/NAM A-M5-R1-S.pdf](https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_419/Module_1461/ModuleDocuments/NAM A-M5-R1-S.pdf)>. Accedido el: 28. May. 2018

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO- OMC, **Argentina- Medidas que afectan a la Importación de Mercancías:** Informes del Grupo Especial, 22 ago. 2014, Disponible en: < [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/438\\_444\\_445r\\_a\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/438_444_445r_a_s.pdf)>. Accedido el: 16 ago. 2018.

PANNAFORTE, C. A Política Externa Brasileira Pós-Impeachment: Mudança ou Estagnação?. **XIV Congreso Internacional FoMerco.** Salvado de Bahía, Brasil, 29 de set. 2017.

PARLAMENTO DEL MEROCUSR, **MEROSUR en la prensa,** Montevideo, p 89, 5 dic. 2016. Disponible en < <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/13044/1/seleccion-de-noticias-del-mercosur---3-al-5-de-diciembre-de-2016.pdf>>. Accedido el: 1 jun. 2018.

PERROUX, F. **¿Quién Integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?. Integración Latinoamericana.** Buenos Aires: INTAL. n.1, 1967.

PIÑEIRO, M.; PIÑEIRO, V. El MERCOSUR Agropecuario: Lo Importante no es el Comercio Intrarregional. In: CHUDNOVSKI, D. et al. **El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década,** Revista Red Mercosur N° 4, Buenos Aires, Argentina, ed. Siglo veintiuno. 2001, 389p. Disponible en < [http://www.mercosur.int/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=151](http://www.mercosur.int/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=151)>. Accedido el: 22 Ago. 2018.

PORTAL LECHERO. Brasil: Precio de la leche cayó por cuarto mes consecutivo; producción sigue en alza, **Portal Lechero**, 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 Set. 2018

POULANTZAS, N. **Hegemonía y dominación en el Estado Moderno**. México: Siglo XXI, 1986.

POULANTZAS, N. **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista**. México: Siglo XXI, 1990.

PRESIDENCIA. Uruguay exportó productos lácteos en 2013 por US\$ 914 millones, 17 % más que en 2012. **Presidencia de la República Oriental del Uruguay**, Montevideo, Uruguay, 5 de Mar. 2014. Disponible en: <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/en-2013-uruguay-exporto-mas-de-914-millones-de-productos-lacteos-17-mas-que-en-2012>>. Accedido el: 16 ago. 2018.

PRESIDENCIA. Política de Gobierno: “Hablar poco mientras se desarrollan los procesos de negociación”. **Presidencia de la República Oriental del Uruguay**, Montevideo, 27 Mar. 2015. Disponible en: <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/murro-reunion-pit-cnt-conflictos-soluciones-procesos-negociacion>> Accedido el: 16 set. 2018

PUIG, J, **Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo xx**. Catedra Intal. Febrero, 1986.

RADIO URUGUAY. Alimentos Fray Bentos no logra producir a escala industrial. **Radio Uruguay Digital**, Montevideo, 15 May. 2018. Disponible en <<http://radiouruguay.uy/alimentos-fray-bentos-atravesa-un-momento-de-perdidas-al-no-lograr-producir-a-escala-industrial/>>. Accedido el: 15 set. 2018.

RAMANZINI, J.; H, VIGEVANI, T. “**Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil**” in OSAL, Buenos Aires: CLACSO, Año XI, N° 27, 2010.

RAPOPORT, M. et al. **Argentina- Brasil: de Rivaletas a Aliados**. Buenos Aires: 1ª ed capital intelectual, 2011.

REGISTRO NACIONAL DE LEYES, **Ley 16.906. (1998)**. Ley para la promoción y protección de las inversiones. Promulgación: 07/01/1998 Publicación: 20/01/1998, Tomo: 1 Semestre: 1 Año: 1998 Uruguay.

RENOLD, J.; LATTUADA, M. **El complejo lácteo en una década de transformaciones estructurales**. 1ª. ed. Buenos Aires, Argentina. 2004. 166 p.

RICARDO, D. **Obras y correspondência**, v. 7: Cartas, 1816-1818. México: Fondo de Cultura Económica, 1963. 255 p.

RIVAS ALVARADO, J. **MERCOSUR a la sombra de la ilegalidad y la intolerancia**. 2016. Disponible en < <https://www.aporrea.org/internacionales/a234778.html>>. Accedido el: 1 Jun. 2018.

ROMERO, F. **El imperialismo y el agro argentino**: Historia reciente del capital extranjero en el complejo agroindustrial pampeano. Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2015. 507 p.

BRICEÑO RUIZ, et al. **Integración latinoamericana y caribeña**: política y economía. Madrid: FCE, 2012. 260 p

SALUZZIO, M. **El caso "Argentina - medidas que afectan a la importación de mercancías" ¿una consecuencia "esperable" de la política comercial externa argentina?** [S.I.]: Virtual Books, 2015 . Disponible en: <<https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/5309/Tesina%20Relaciones%20Internacionales.%20Alumna%20Saluzzio%20Mailen.pdf?sequence=3>> . Accedido el: 16 ago. 2018.

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.

SAMPIERI, H. J. et al. **Metodología de la investigación** [S.I.]: Virtual Books, 2006 Disponible en: < [http://files.especializacion-tig.webnode.com/200000775-097910b6c0/sampieri-et-al-metodologia-de-la-investigacion-4ta-edicion-sampieri-2006\\_ocr.pdf](http://files.especializacion-tig.webnode.com/200000775-097910b6c0/sampieri-et-al-metodologia-de-la-investigacion-4ta-edicion-sampieri-2006_ocr.pdf)>. Accedido el: 27 May. 2018

SANTOS, T. **Imperialismo y Dependencia**. Caracas: Ayacucho, 2011.

SANTOS, T. **The Structure of Dependency**. The American Economic Review, Vol. 60, No. 2, p. 231-236, 1970.

SARAQUIS, M. **Barreras arancelarias y no arancelarias**. [S.I.]: Virtual Books 2002. Disponible en: <<http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/38589/Ponencia.pdf?sequence=1>>. Accedido el: 13 Oct. 2017.

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

SINGER, Paul. **O processo econômico**. In: REIS, Daniel. Modernização, ditadura e democracia: 1964-2010. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014, p. 183-231.

SOUZA, N. A. América Latina: as ondas da integração. Revista OIKOS, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 87-126, 2012.

TACCONI, J. **Impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR**. [S.I.]: Virtual Books, 1999. Disponible en < [https://books.google.com.br/books?id=e1D9VL0MmAYC&dq=GLEY+SA+QUESOS&hl=pt-BR&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.com.br/books?id=e1D9VL0MmAYC&dq=GLEY+SA+QUESOS&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s)>. Accedido el: 22 Ago. 2018

TELESUR. La operación contra Venezuela en el Mercosur. **Telesur**. Sitio Oficial; Caracas 9 Feb. 2017 Disponible en: <<https://www.telesurtv.net/analisis/La-operacion-contra-Venezuela-en-el-Mercosur-20160914-0020.html>>. Accedido el: 12 abr. 2018

TERCERA GALAXA. **Uruguay un hermoso país**, Blog Spot, 2010. Disponible en <<http://3agalexagrahambell.blogspot.com/>> Accedido el: 11 oct. 2018

TODO EL CAMPO. Luego de 5 años de llegar a Uruguay, Schreiber Foods deja el país. **Todo el Campo**, Montevideo, 19 Jun. 2017. Disponible en <<http://www.todoelcampo.com.uy/luego-de-5-a-ntilde-os-de-llegar-a-uruguay-schreiber-foods-deja-el-pa-iacute-s-15?nid=17980>>. Accedido el: 17 set. 2018.

URUGUAY. Resolución N° 498/992 Declaración de interés nacional. Proyecto de Inversión. Gley S.A., de 14 de Julio de 1992. **CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL- IMPO**, Montevideo, Uruguay. Disponible en <<https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/498-1992>>. Accedido el: 22 Ago. 2018

URUGUAY. Ley 16.906 de Inversiones. Promoción Industrial, de 20 de Enero de 1998. **CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL- IMPO**, Montevideo, Uruguay Disponible en <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16906-1998>>. Accedido el: 1 Jun. 2018.

URUGUAY SXXI, **Informe de Comercio Exterior de Uruguay**. 2015 Disponible en: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2016/01/Informe-Anual-Comercio-Exterior-2015.pdf>>. Accedido el: 14 abr. 2018.

URUGUAY SXXI, **Informe del Sector Lácteo Junio 2015**. 2015 Disponible en: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2016/01/Informe-Sector-Lacteo-Junio-2015.pdf>>. Accedido el: 12 May. 2018.

URUGUAY SXXI, **Informe de Comercio Exterior de Uruguay**. 2016 Disponible en: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2017/01/Informe-Anual-de-Comercio-Exterior-2016.pdf>>. Accedido el: 14 abr. 2018.

URUGUAY SXXI, **Informe de Comercio Exterior de Uruguay**. 2017 Disponible en: <<https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/Informe-Anual-de-Comercio-Exterior-2017-8.pdf>>. Accedido el: 14 abr. 2018.

VAILLANT, M. Profundización del Proceso de Integración Económica en bienes. In **Desafíos de Integrarse**. Montevideo: Red Sudamericana, 2001. p. 57. Disponible en: <<http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/EI%20Desaf%20C3%83%C2%ADo%20de%20Integrarse%20-%20Cap%20C3%83%C2%ADtulo%204.PDF>>. Accedido el: 16 ago. 2018.

VIGEVANI, H. et al. **O papel da integração regional para o Brasil**: Universalismo, soberania e percepção das elites. In: Revista Brasileira Política Internacional. 51 (1): 5-27, 2008.

VISIÓN CIUDADANA. Bonprole sigue sin encontrar soluciones. **Vision Ciudadana Edición Digital**, San José de Mayo, Uruguay, 26 Mar. 2015. Disponible en <[http://www.visionciudadana.com.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8761:bonprole-sigue-sin-encontrar-soluciones&catid=1:latest-news&Itemid=50](http://www.visionciudadana.com.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=8761:bonprole-sigue-sin-encontrar-soluciones&catid=1:latest-news&Itemid=50)>. Accedido el: 15 set. 2018