

## Posibles impactos de un TLC bilateral entre Uruguay y China

Ignacio Bartesaghi<sup>1</sup>

A partir de la posibilidad de suscribir un TLC bilateral entre Uruguay y China, se desató un debate interno y regional sobre la conveniencia y viabilidad de suscribir un acuerdo con el primer socio comercial del país. Algunos de los temas debatidos, tienen que ver con el Mercosur y la posibilidad de negociar individualmente, así como por los posibles impactos para la industria nacional derivados de un acuerdo con China.

En ese marco, se pretende responder al menos tres preguntas consideradas fundamentales: ¿por qué China?, ¿por qué un acuerdo bilateral? y ¿qué posibles impactos se esperan del TLC?

### ¿Por qué China?

Como ya es conocido, las reformas emprendidas por China hace más de 30 años la han transformado en la segunda economía a nivel internacional y en el primer exportador global (su participación pasó del 4% al 14% de las exportaciones mundiales entre los años 2001 y 2015). Si bien registra en la actualidad una desaceleración de su economía, la potencia asiática seguirá explicando cerca del 30% del crecimiento del PIB mundial en los próximos años.

Como resultado, se ha convertido en el principal socio comercial de gran parte de los países a nivel internacional, incluido Uruguay. En los hechos, las importaciones chinas desde Uruguay aumentaron a una tasa anualizada del 26% entre los años 2001 – 2015, mientras que las exportaciones del país asiático hacia Uruguay crecieron al 18%. Considerando el comercio desde y a través de zonas francas instaladas en el país, el saldo comercial fue favorable a Uruguay en cerca de US\$ 450 millones en 2015.

---

<sup>1</sup> Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay. Doctor en Relaciones Internacionales e integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la ANII. Por comentarios [ibartesa@ucu.edu.uy](mailto:ibartesa@ucu.edu.uy) Twitter: @i\_bartesaghi

El crecimiento económico de China en los últimos años transformó los patrones de consumo, especialmente en la demanda de bienes alimenticios a impulso de la mayor clase media a nivel mundial (se espera que alcance los 600 millones en 2020). En efecto, las importaciones chinas de alimentos crecen a tasas muy elevadas y los consumidores chinos le otorgan cada vez más importancia a la calidad y salubridad de los alimentos. Las adquisiciones chinas de productos agrícolas aumentaron a una tasa anual del 19%, mientras que las colocaciones no agrícolas lo hicieron al 15% entre los años 2001 - 2015. Las compras externas agrícolas de China pasaron de una participación del 4% al 6,3% entre los años mencionados.

Las reformas internas de China de los últimos años fueron acompañadas por la firma de un importante número de acuerdos comerciales, especialmente con su región más próxima (Sudeste Asiático y Oceanía), de donde provienen la mayor parte de los productos alimenticios demandados por dicho país. En este sentido y debido al nivel arancelario definido por China para los bienes agrícolas (alcanza en promedio el 15%), se hace cada vez más imperiosa la necesidad de mejorar las condiciones de acceso de Uruguay en este mercado.

Por el lado de China, este país se encuentra impulsando una nueva agenda con América Latina, la que tiene componentes estratégicos que otorgan oportunidades en capítulos no tradicionales. En ese sentido, es un error analizar el instrumento del TLC como un simple mecanismo para la baja de aranceles, sino que se trata de acuerdos que permiten consolidar una relación de mayor importancia estratégica (en América Latina China posee acuerdos con Chile, Perú y Costa Rica).

Uruguay debe aprovechar los intereses de China en el Mercosur. Se trata de una región de interés para el país asiático por su importancia como proveedor de alimentos y progresivamente como destino de las exportaciones chinas. A su vez, un acercamiento entre China y Uruguay podría tener implicancias en la agenda política del Mercosur, como la cuestión de Taiwán, ya que Paraguay sigue sin mantener relaciones diplomáticas con China.

Otro aspecto a considerar tiene que ver con que China negocia acuerdos que aún difieren de los cerrados por la Unión Europea, Estados Unidos o Japón, en términos tanto de cobertura como de la profundidad de algunos capítulos, lo que podría favorecer

a Uruguay que muestra hasta el presente algunas restricciones debido a su legislación nacional (caso de las disposiciones en propiedad intelectual).

El cuadro presentado a continuación presenta la compleja red de tipologías que utiliza China para definir qué importancia le otorga a las relaciones bilaterales. Un camino para elevar el nivel estratégico de la relación con el gigante asiático, especialmente para economías pequeñas como la uruguaya, es la firma de un TLC.

**Cuadro 1 – Categorías estratégicas de los acuerdos impulsados por China**

a) Asociación cooperativa					
Asociación de Amistad	Asociación Cooperativa Importante	Asociación Cooperativa Tradicional	Asociación Cooperativa Amistosa	Asociación Cooperativa Integral	Asociación Cooperativa Amistosa Integral
b) Asociación Estratégica					
Asociación Estratégica	Asociación Estratégica de Beneficio Mutuo	Asociación de Cooperación Estratégica		Asociación Estratégica Multidimensional	
c) Asociación Estratégica Integral					
Asociación Estratégica Integral					
d) Asociación Cooperativa Estratégica					
Asociación de Cooperación Estratégica Integral		Asociación de Cooperación Estratégica de Todo Tiempo		Asociación de Colaboración Estratégica Integral	

Fuente: Ramón – Berjano, Malena y Velloso, octubre 2015.

### **¿Por qué un acuerdo bilateral?**

Debe reconocerse que la posición del gobierno de avanzar en la firma de un TLC en clave bilateral se justifica ampliamente. Un análisis técnico demuestra que el Mercosur no es una unión aduanera, ya que posee un arancel externo común con excepciones que van más allá de lo razonable, lo que en los hechos impidió la libre circulación de mercaderías entre los miembros. El bloque opera como una zona de libre comercio con la existencia de un régimen de origen. Por otro lado, si bien existe cierta armonización de normas aduaneras, se sigue sin contar con un código aduanero vigente, no se implementó un mecanismo de distribución de la renta aduanera y no se aprobaron normas comunes en defensa comercial.

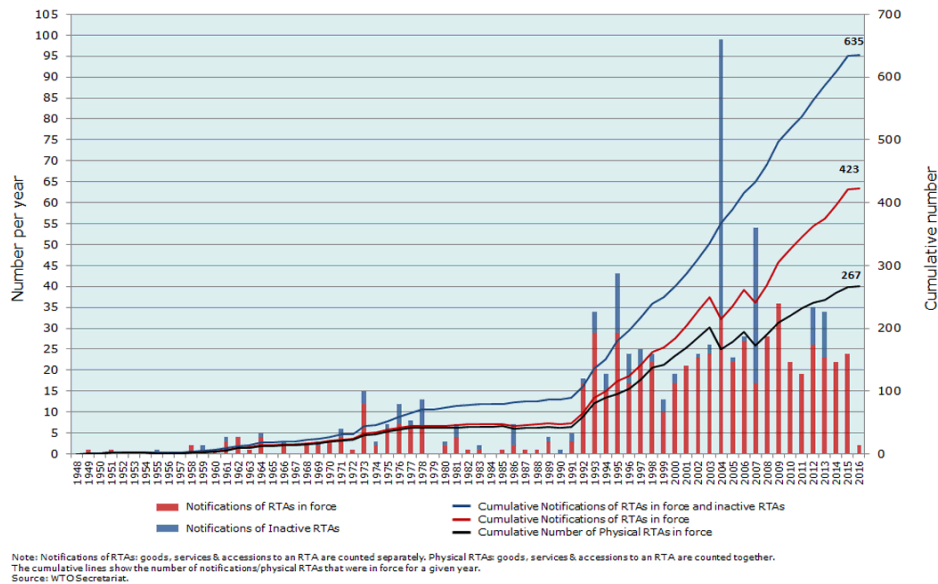
En la actualidad, el debate sobre la posibilidad de suscribir acuerdos de forma bilateral por parte de los miembros del Mercosur, se centra en la Decisión del Consejo del

Mercado Común N°32/00, que establece la obligación de negociar de forma conjunta. En definitiva, no se está afrontando el debate central referido a qué instancia de integración logró el Mercosur y qué nivel de cumplimiento de sus objetivos originarios se ha alcanzado hasta la fecha. Por otra parte, la mencionada decisión del máximo órgano del Mercosur no está exenta de cuestionamientos jurídicos, ya que la misma no fue incorporada por los países miembros y regula sobre un aspecto central de la política exterior.

El Mercosur no ha tenido éxito en la firma de acuerdos comerciales, los que están acotados a la región o son de escaso impacto económico como los firmados con algunos países de extrazona. Este aspecto es clave para un país de las características de Uruguay, que necesita de la suscripción de acuerdos comerciales para ampliar su reducido mercado interno. La situación planteada se agrava aún más desde el momento en que el mundo reaccionó de forma opuesta al Mercosur, alcanzando un nivel histórico de acuerdos comerciales, lo que generó impactos de magnitud en la economía global.

### Gráfico 1 - Evolución de la firma de acuerdos comerciales

(Entre 1948 – 2016 a nivel mundial)



Fuente: OMC.

Seguidamente se repasan los acuerdos suscritos por el Mercosur en los últimos años, lo que evidencia cierto estancamiento de las negociaciones comerciales del bloque, logrando suscribir zonas de libre comercio con la región y con países de extrazona que no se encuentran dentro de los principales socios comerciales de Uruguay, a excepción

del TLC firmado con Israel. Es muy claro que las negociaciones impulsadas por el Mercosur en los últimos años reflejan el interés de Brasil, que impulsó la firma de acuerdos comerciales a partir de intereses políticos más que económicos. Como resultado, el bloque no ha logrado suscribir tratados con China (primer socio comercial de Uruguay en 2015), Estados Unidos (tercer socio comercial), ni con los países que conforman la Unión Europea caso de Alemania (quinto socio comercial) o Países Bajos (octavo socio comercial). Tampoco prosperó la firma de acuerdos comerciales con otras potencias de Asia Pacífico, las que se ubican entre los principales compradores de alimentos a nivel internacional.

### Cuadro 2 – Acuerdos firmados por el Mercosur

(No incluye los acuerdos bilaterales firmados por Uruguay con México y Chile)

País	Año de suscripción	Ranking en las exportaciones de Uruguay (2015)	Vigencia
Chile	1996	13	Sí
Bolivia	1996	28	Sí
México (Acuerdo Marco)	2002	6	Sí
México (Acuerdo Automotor)	2002	6	Sí
Colombia, Ecuador, Venezuela	2004	Colombia (33), Ecuador (45), Venezuela (7)*	Sí
India (Acuerdo de preferencias fijas muy limitado)	2004	40	Sí
Perú	2005	11	Sí
Cuba (Acuerdo limitado en su alcance)	2006	36	Sí
Israel	2007	9	Sí
Unión Aduanera del África del Sur (Acuerdo de preferencias fijas muy limitado)	2008	Sudáfrica (29)**	Sí
Egipto	2010	23	No
Palestina	2011	No se registran operaciones	No

\* Venezuela se incorporó al Mercosur  
 \*\* Prácticamente no se registran exportaciones a los otros miembros de la SACU

Fuente: elaboración propia en base a SICE, ALADI y Trade Map.

En definitiva, más allá de un cambio en el contexto regional a partir de las nuevas presidencias en Argentina y Brasil, no hay que perder de vista que la opinión de los primeros mandatarios no necesariamente refleja la posición de las cancillerías y empresarios de las dos potencias regionales, actores que en los dos casos mantienen una visión proteccionista que impide una reacción a la altura de la exigida por las tendencias internacionales. En este escenario y reconociendo la profunda crisis que atraviesa el Mercosur, existen diversas razones para apoyar la estrategia desplegada por Uruguay. El gobierno debe a su vez fortalecer su reclamo para alcanzar un sinceramiento en el Mercosur, impulsando una reformulación del bloque.

Desde tiempo atrás el debate ya no es teórico ni jurídico, sino más bien político. El presidente uruguayo debe tomar una decisión que suponga un cambio abrupto de la política de inserción, asumiendo los costos internos y regionales que correspondan, pero

con el convencimiento de que el país no puede seguir de espaldas a la apertura comercial.

### **¿Qué posibles impactos se esperan del TLC?**

Debido a los cambios en la producción y comercialización internacional por los saltos disruptivos en las tecnologías, los impactos de los acuerdos comerciales no pueden medirse exclusivamente por modificaciones en las preferencias arancelarias. Las cadenas globales de valor, la importancia del comercio electrónico, la incorporación de los servicios a los bienes, los flujos transfronterizos de capitales y personas, así como las inversiones, hacen necesario un cambio de enfoque.

En ese sentido, los efectos económicos esperados por la firma de un posible TLC entre Uruguay y China deberían considerar entre otros, los derivados del acceso en el comercio de servicios (incluido el turismo), la captación de inversiones y la mejora en el entorno de negocios por las regulaciones sanitarias, fitosanitarias y técnicas. Por otro lado, los acuerdos firmados por China muestran suma potencialidad en el área de cooperación técnica, tecnológica y la asociatividad empresarial. Asimismo, por tratarse de la segunda economía a nivel mundial, existe un efecto geopolítico principalmente para Uruguay, posicionándolo mejor en el escenario internacional y elevando a un nivel estratégico su relación bilateral con China, lo que por ejemplo puede redundar en beneficios en otras áreas como las inversiones en infraestructura.

Dado que el debate a nivel interno estuvo centrado en los aspectos clásicos del comercio internacional (en particular sobre las preferencias arancelarias), en este primer análisis se tomó la decisión de acompañarlo desde el mismo enfoque, más allá de considerarlo insuficiente. En ese sentido, luego del anuncio por parte del gobierno uruguayo sobre la posibilidad de avanzar en la firma de un TLC con China, algunos actores nacionales discutieron en base a dos puntos: qué mejoras de acceso se pueden lograr en el marco del TLC con China y cuánto pueden aumentar las corrientes comerciales desde China en bienes que compiten con la industria nacional.

Como resultado de analizar el comercio actual de Uruguay con China, se desprende que el país enfrenta restricciones de acceso que es esperable sean mejoradas en el marco de una negociación bilateral. Tomando las estadísticas informadas por China (que incluyen el comercio desde y a través de zonas francas instaladas en Uruguay) y considerando el 99% de las importaciones chinas originarias de Uruguay en 2015, el país abonó un

arancel promedio del 6%, con picos máximos del 15% en el caso de algunos productos lácteos.

El cuadro 3 presentado a continuación incluye además las condiciones arancelarias de algunos países que poseen acuerdos vigentes con China<sup>2</sup>, que en algunos casos son competidores directos de Uruguay en las exportaciones agroindustriales.

### Cuadro 3 – Condiciones de acceso enfrentadas en China

(Uruguay y otros países de referencia)

Subpartida del S.A.	Descripción abreviadas del producto	Año										
		Preferencias de acceso						En miles de US\$		Participación importaciones totales chinas desde Uruguay	En miles de US\$	
		Uruguay	Australia	Nueva Zelanda	Chile	Costa Rica	Perú	China importa desde Uruguay (miles de dólares)			China importa desde el mundo	
		2016						2001	2015	2015	2001	2015
TOTAL	Todos los productos	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	95.526	2.410.638	100%	243.552.881	1.681.670.816
'120190	Habas de soja, incluso quebrantadas	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0	981.850	40,7%	0	34.895.182
'470329	Pasta química, de madera	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0	548.171	22,7%	778.217	4.731.675
'020230	Carne deshuesada, de bovinos, congelada	12%	9,6%	0%	0%	0%	7,1%	0	404.631	16,8%	4.939	1.990.808
'020220	Trozos de bovinos, sin deshuesar, congelados	12%	9,6%	0%	0%	0%	7,1%	0	85.215	3,5%	226	279.846
'410150	Cueros y pieles, en bruto, enteros, de bovino	8,4%	6,3%	0%	0%	0%	0%	0	81.987	3,4%	0	2.484.756
'510111	Lana esquilada, sucia, incl. la lavada en vivo, sin cardar ni peinar	CA	CA	CA	CA	CA	CA	9.985	53.712	2,2%	686.120	2.129.996
'510529	Lana peinada (exc. "a granel" ["open tops"])	CA	CA	CA	CA	CA	CA	60.626	51.548	2,1%	254.747	93.942
'020629	Despojos de bovinos, comestibles, congelados	12%	9%	0%	0%	0%	3,60%	119	39.335	1,6%	28.050	65.091
'510121	Lana esquilada, desgrasada, sin carbonizar, sin cardar ni peinar	CA	CA	CA	CA	CA	CA	2.378	36.542	1,5%	42.133	312.489
'230110	Harina, polvo y "pellets", de carne o de despojos	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0	24.100	1,0%	26.768	140.731
'410419	Cueros y pieles, de bovino, incl. el búfalo, o de equino	6%	3,6%	0%	0%	2,8%	0%	0	9.813	0,4%	0	292.084
'010221	De pura raza para la cría de ganado	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0	9.436	0,4%	0	363.760
'440399	Madera en bruto, incl. descortezada, desalburada o escuadrada	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0	8.502	0,4%	529.850	3.446.764
'710310	Piedras preciosas o semipreciosas, naturales, en bruto	3%	0%	0%	0%	0%	0%	114	7.493	0,3%	8.658	82.243
'440799	Madera aserrada o desbastada longitudinalmente	0%	0%	0%	0%	0%	0%	210	6.384	0,3%	494.004	2.336.217
'040410	Lactosuero	6%	3,6%	0%	0%	3,6%	0%	0	6.370	0,3%	88.034	510.884
'020442	Cortes "trozos" de ovinos, sin deshuesar, congelados	12%	9,30%	0%	0%	7,2%	7,1%	0	5.675	0,2%	18.216	670.103
'020621	Lenguas de bovinos, comestibles, congeladas	12%	7,2%	0%	0%	0%	3,6%	0	4.286	0,2%	16	4.286
'040120	Leche y nata "crema", sin concentrar, sin adición de azúcar	15%	12%	1,5%	0%	9%	4,5%	0	4.202	0,2%	1.973	307.766
'740400	Desperdicios y desechos, de cobre	1,5%	0%	0%	0%	0%	0%	271	3.930	0,2%	1.242.338	8.450.144
'030389	Pescado congelado, nep	10%	6%	0%	0%	4%	3%	0	3.676	0,2%	0	449.128
'440710	Madera de coníferas, aserrada o desbastada longitudinalmente	0%	0%	0%	0%	0%	0%	322	3.196	0,1%	90.903	3.401.518
'150290	Grasa de animales de las especies bovina, ovina o caprina	8%	4,8%	0%	0%	0%	0%	0	2.882	0,1%	0	8.205
'040630	Queso fundido (exc. rallado o en polvo)	12%	9,6%	1,2%	0%	7,2%	6,4%	0	2.506	0,1%	463	65.139

CA= Contingentes arancelarios

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map y Market Access.

Considerando las corrientes actuales de comercio, se confirma que existen desventajas relativas de los exportadores de Uruguay en China en términos arancelarios, a las que hay que adicionarle otros capítulos que también afectan el acceso a los mercados, como es el caso de las normas sanitarias, fitosanitarias, técnicas y las vinculadas con la

<sup>2</sup> Debe tenerse en cuenta que en el caso de Australia y Nueva Zelanda, dichos países negocian una profundización de sus acuerdos comerciales en el marco del RCEP, lo que los posicionará de forma aún más ventajosa en cuanto a las relaciones bilaterales con China.

facilitación de comercio, disposiciones que son negociadas con mayor amplitud en el marco de los TLC.

Para medir apropiadamente las potencialidades en bienes tras la firma de un TLC con China, deben considerarse las posibles nuevas corrientes de exportación hacia dicho mercado, las que se identifican muy claramente en el sector de alimentos preparados. Los importantes flujos de exportación de Australia y Nueva Zelandia en el sector alimentos preparados, podrían adelantar el impacto positivo en este sector de suscribir un TLC con China.

### El caso de Australia

En 2015 las exportaciones de Australia con destino a China alcanzaron los US\$ 56 mil millones (si se toman las estadísticas de China el monto es muy superior lo que está asociado a diferencias en los registros de minería y oro), siendo con mucha distancia su principal mercado de exportación.

**Cuadro 4 – Exportaciones de Australia a China de productos agrícolas<sup>3</sup>**

Capítulo del S.A.	Descripción del producto abreviada	Australia exporta hacia China (miles de US\$)		Participación	
		2001	2015	2001	2015
'01	Animales vivos	3.984	150.958	0,1%	0,3%
'02	Carne y despojos comestibles	31.908	1.006.672	0,8%	1,8%
'03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	32.628	70.970	0,8%	0,1%
'04	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural	34.873	238.657	0,9%	0,4%
'05	Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	13.918	87.709	0,4%	0,2%
'06	Plantas vivas y productos de la floricultura	263	731	0,0%	0,0%
'07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	1.164	17.386	0,0%	0,0%
'08	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	1.683	107.867	0,0%	0,2%
'09	Café, té, yerba mate y especias	92	2.422	0,0%	0,0%
'10	Cereales	192.381	777.921	4,9%	1,4%
'11	Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	817	5.470	0,0%	0,0%
'12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales	48.681	285.189	1,2%	0,5%
'13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	38	2.332	0,0%	0,0%
'14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal	210	3	0,0%	0,0%
'15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento	43.975	59.399	1,1%	0,1%
'16	Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos	776	1.331	0,0%	0,0%
'17	Azúcares y artículos de confitería	4.133	11.645	0,1%	0,0%
'18	Cacao y sus preparaciones	3.114	1.282	0,1%	0,0%
'19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	746	130.016	0,0%	0,2%
'20	Preparaciones de hortalizas, de frutas u otros frutos o demás partes de plantas	1.543	4.986	0,0%	0,0%
'21	Preparaciones alimenticias diversas	2.350	359.959	0,1%	0,6%
'22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	1.385	279.783	0,0%	0,5%
'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	3.303	26.802	0,1%	0,0%
Total universo agrícola		423.965	3.629.490	10,8%	6,4%
Todos los productos		3.917.959	56.503.674	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Atendiendo a las colocaciones de productos agrícolas, se observa que las mismas explicaron el 6,4% del total exportado por dicho país, lo que implicó una pérdida en la

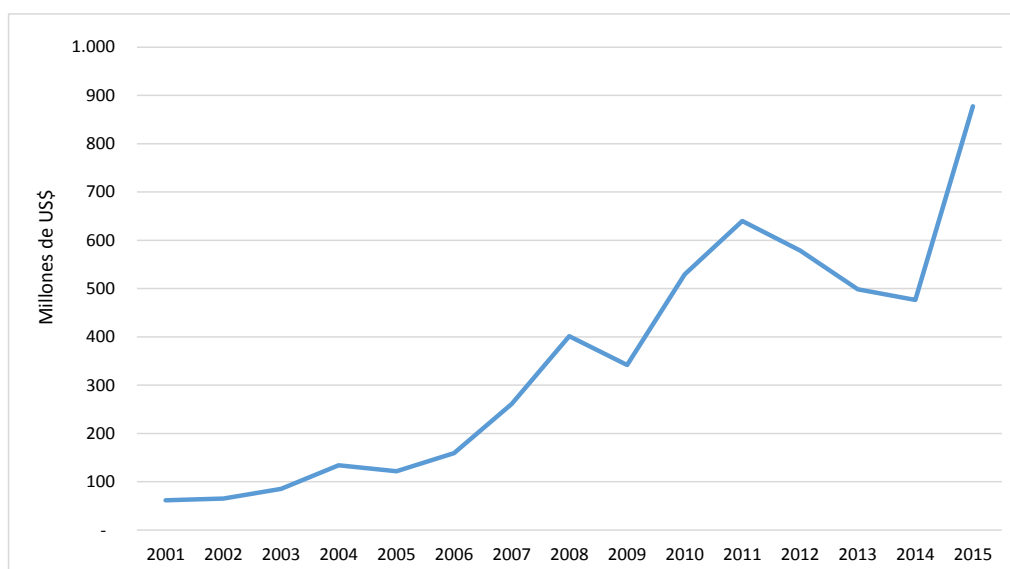
<sup>3</sup> En esta oportunidad se consideró como producto agrícola los capítulos 01 al 23 del Sistema Armonizado, dejando de lado el capítulo 24 correspondiente a tabaco. A su vez, se incorporó el capítulo 03 y no se consideraron otras excepciones por tener un impacto menor en el análisis.



participación en los últimos años.<sup>4</sup> Como puede observarse, Australia ha aumentado de forma considerable los montos absolutos de exportación en los bienes agrícolas, pasando de US\$ 423 millones en 2001 a más de US\$ 3.600 millones en 2015.

Cabe señalar la importancia progresiva que adquieren las exportaciones de Australia con destino a China en alimentos preparados (considerando en este caso los capítulos 13 al 23 del Sistema Armonizado). De este universo de productos que excluye los bienes tradicionales como la carne, lácteos, soja y trigo, el país colocó una suma cercana a los US\$ 900 millones en 2015 y sus ventas con destino a la economía asiática crecieron a una tasa anualizada del 21% entre los años 2001 – 2015.

**Gráfico 2 –Exportaciones australianas a China de alimentos procesados**



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

En el caso del vino, Australia exportó a China más de US\$ 270 millones en 2015. Así como se demostró anteriormente para las corrientes de exportación uruguayas con destino a China, las diferencias de acceso respecto a los posibles competidores de Uruguay en dicho mercado, se replican en los productos hoy no exportados por nuestro país pero sí colocados por Australia.

Tomando como ejemplo algunos bienes del universo de alimentos preparados considerado en el análisis, se observa que el arancel enfrentado por Uruguay en vinos (SA. 220421) es del 14%, en preparaciones alimenticias en base harina (SA.190110) del

---

<sup>4</sup> La pérdida en la participación responde a la importancia que en el período adquirieron las colocaciones de minerales, oro, cobre y combustibles.

15%, en preparaciones alimenticias diversas (SA.210690) del 35% y en preparaciones en base a malta (SA 190190) del 10%. En síntesis, las desventajas arancelarias enfrentadas por Uruguay no solo se observan en los productos actualmente exportados, sino también en aquellos con potencialidad de ser colocados debido a la capacidad productiva del país en el sector alimentos.

**Cuadro 5 – Exportaciones de Australia a China de alimentos procesados**

Partida del S.A	Descripción abreviada del producto	Australia exporta hacia China (miles de US\$)		Variación anualizada
		2001	2015	2015/2001
'2106	Preparaciones alimenticias diversas	1.873	351.643	45%
'2204	Vino de uvas frescas	1.275	274.523	47%
'1901	Extractos de malta, así como preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón	347	125.220	52%
'1514	Aceites de nabo "de nabina" "de nabina", colza o mostaza, y sus fracciones	11	24.016	73%
'1502	Grasa de animales de la especie bovina, ovina o caprina	41.077	20.116	-5%
'2301	Harina, polvo y "pellets", de carne, de despojos, de pescado o de crustáceos, de moluscos	2.343	17.407	15%
'2309	Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales	871	9.387	19%
'2104	Preparaciones para sopas, potajes o caldos; sopas, potajes o caldos, preparados	0	6.368	Nueva exportación
'1704	Artículos de confitería sin cacao, incl. el chocolate blanco	3.070	5.427	4%
'1702	Los demás azúcares, incl. la lactosa, maltosa, glucosa y fructosa "levulosa" químicamente puras	550	5.100	17%
'1505	Grasa de lana y sustancias grasas derivadas, incl. la lanolina	1.546	4.351	8%
'2009	Jugos de frutas u otros frutos, incl. el mosto de uva, o de hortalizas, incl. "silvestres"	1.432	3.633	7%
'1516	Grasas y aceites de origen animal o vegetal y sus fracciones, parcial o totalmente hidrogenados	0	3.257	Nueva exportación
'1509	Aceite de oliva y sus fracciones, obtenidos de la aceituna exclusivamente por medios mecánicos	5	3.114	58%
'1905	Productos de panadería, pastelería o galletería, incl. con adición de cacao; hostias, sellos	326	2.707	16%
'1517	Margarina y otras mezclas o preparaciones alimenticias de materias grasas o aceites, animale	373	2.659	15%
'1302	Jugos y extractos vegetales, materias pécticas, pectinatos y pectatos, agar-agar y demás mucilago	29	2.313	37%
'2202	Agua, incl. el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada	0	2.232	Nueva exportación
'1904	Hojuelas, copos de maíz y otros productos a base de cereales obtenidos por insuflado o tostado	72	2.031	27%
'2103	Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazónadores, compuestos; harina	403	1.528	10%
'1806	Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao	3.114	1.261	-6%
Sub total alimentos preparados		58.717	868.293	21%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

### El caso de Nueva Zelanda

En 2015, las exportaciones de Nueva Zelanda a China alcanzaron US\$ 6.000 millones siendo su principal mercado de exportación, pero en este caso seguido muy de cerca por Australia y Estados Unidos. Atendiendo a las colocaciones de productos agrícolas, se observa que las mismas explicaron el 61% del total colocado por dicho país, lo que implicó una ganancia 30 puntos porcentuales en la participación entre los años 2001 - 2015. Nueva Zelanda es un gran exportador de alimentos procesados, colocando en China más de US\$ 1.700 millones de lácteos en 2015.

**Cuadro 6 – Exportaciones de Nueva Zelanda a China de productos agrícolas<sup>5</sup>**

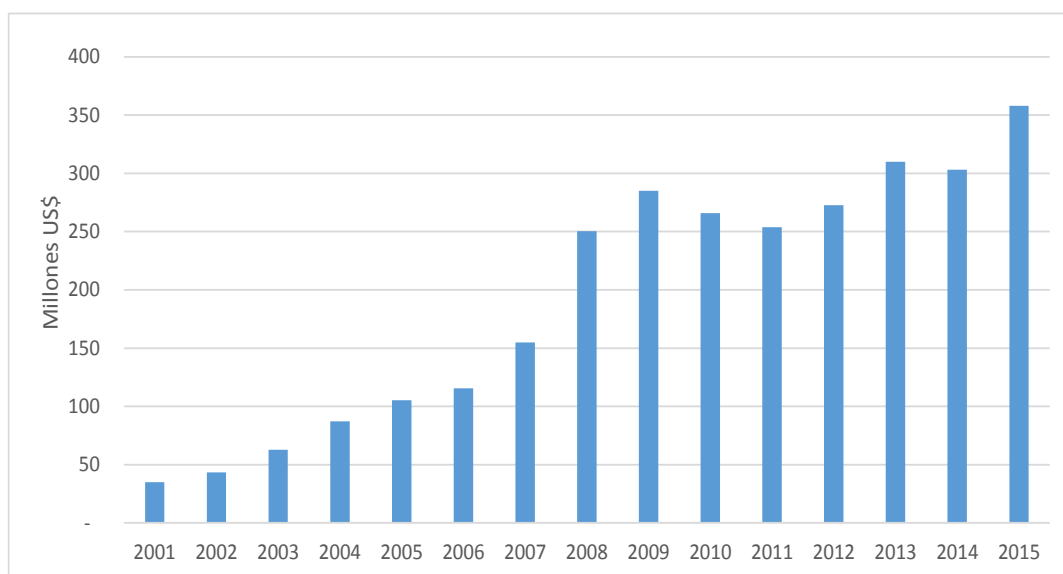
Capítulo del S.A	Descripción del producto	Nueva Zelanda exporta hacia China (en miles de US\$)		Participación	
		2001	2015	2001	2015
'01	Animales vivos	362	29.576	0,1%	0,5%
'02	Carne y despojos comestibles	20.284	849.865	3,6%	14,1%
'03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	19.262	340.248	3,4%	5,6%
'04	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural;	73.114	1.730.626	12,9%	28,6%
'05	Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	22.020	88.488	3,9%	1,5%
'06	Plantas vivas y productos de la floricultura	33	3.636	0,0%	0,1%
'07	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	3.218	6.666	0,6%	0,1%
'08	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	2.782	251.933	0,5%	4,2%
'09	Café, té, yerba mate y especias	0	507	0,0%	0,0%
'10	Cereales	0	9	0,0%	0,0%
'11	Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	0	491	0,0%	0,0%
'12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos;	787	3.959	0,1%	0,1%
'13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	0	14	0,0%	0,0%
'14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal,	0	62	0,0%	0,0%
'15	Grasas y aceites animales o vegetales	12.387	49.339	2,2%	0,8%
'16	Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos	309	614	0,1%	0,0%
'17	Azúcares y artículos de confitería	384	5.815	0,1%	0,1%
'18	Cacao y sus preparaciones	695	2.485	0,1%	0,0%
'19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	1.739	131.583	0,3%	2,2%
'20	Preparaciones de hortalizas, de frutas u otros frutos o demás partes de plantas	1.271	2.346	0,2%	0,0%
'21	Preparaciones alimenticias diversas	226	101.450	0,0%	1,7%
'22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	235	30.134	0,0%	0,5%
'23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	17.585	34.030	3,1%	0,6%
Total universo agrícola		176.693	3.663.876	31%	61%
Todos los productos		567.077	6.041.156	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Considerando aquellos productos alimenticios preparados (incorporando al análisis los capítulos 13 al 23 del Sistema Armonizado), lo que implica excluir los bienes agroindustriales más tradicionales como la carne, lácteos, soja y trigo, también en el caso de Nueva Zelanda se observa un importante crecimiento de las exportaciones con destino a China en los últimos años.

<sup>5</sup> En esta oportunidad se consideró como producto agrícola los capítulos 01 al 23 del Sistema Armonizado, dejando de lado el capítulo 24 correspondiente a tabaco. A su vez se incorporó el capítulo 03 y no se consideraron otras excepciones por tener un impacto menor en el análisis.

**Gráfico 3 – Exportaciones de Nueva Zelanda a China de alimentos procesados**



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Las colocaciones de Nueva Zelanda a China de este universo de productos creció a una tasa anualizada del 19% entre los años 2001 – 2015, mostrando en algunas categorías variaciones aún mayores, como es el caso de las preparaciones en base a malta, otras preparaciones alimenticias o las colocaciones de vino. En todos estos productos con potencialidad de ser exportados por Uruguay a China, Nueva Zelanda posee preferencias arancelarias en el marco del TLC vigente que lo posiciona de forma más ventajosa en dicho mercado.

**Cuadro 7 – Exportaciones de Nueva Zelanda a China de alimentos procesados**

Partida del S.A	Descripción del producto abreviada	Nueva Zelanda exporta hacia China (miles de US\$)		Variación anualizada
		2001	2015	2015/2001
'1901	Extractos de malta, así como preparaciones alimenticias de harina, grañones, sémola, almidón	1.739	128.324	36%
'2106	Preparaciones alimenticias	225	97.631	54%
'1502	Grasa de animales de la especie bovina, ovina o caprina	11.677	48.868	11%
'2301	Harina, polvo y "pellets", de carne, de despojos, de pescado o de crustáceos	17.296	33.548	5%
'2204	Vino de uvas frescas, incl. encabezado; mosto de uva, parcialmente fermentado y de grado alcohólico	47	19.684	54%
'2202	Agua, incl. el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada	2	5.536	76%
'1702	Los demás azúcares, incl. la lactosa, maltosa, glucosa y fructosa "levulosa" químicamente puras	380	3.493	17%
'2105	Helados, incl. con cacao	1	3.194	78%
'2201	Agua, incl. el agua mineral natural o artificial y la gaseada, sin adición de azúcar u otro	42	3.134	36%
'1806	Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao	695	2.485	10%
'1905	Productos de panadería, pastelería o galletería, incl. con adición de cacao; hostias, sellos	0	2.050	Nueva exportación
'1703	Melaza procedente de la extracción o del refinado del azúcar	0	1.550	Nueva exportación
'1904	Hojuelas, copos de maíz y otros productos a base de cereales obtenidos por insuflado o tostado	0	1.209	Nueva exportación
'2009	Jugos de frutas u otros frutos, incl. el mosto de uva, o de hortalizas, incl. "silvestres"	0	1.153	Nueva exportación
Sub total alimentos preparados		32.104	351.859	19%

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

### Posibles impactos negativos

En cuanto a los posibles efectos negativos esperados por la firma de un acuerdo con China, uno de los temores señalados tiene que ver con un aumento de las importaciones desde dicho origen. Al respecto, cabe señalar que cerca del 50% de los bienes importados por Uruguay desde el país asiático corresponde a productos electrónicos (capítulo 85), máquinas y herramientas (capítulo 84) y vehículos y sus partes (capítulo 87), tratándose de bienes que en la gran mayoría de los casos no son producidos a nivel local.

Respecto a los niveles arancelarios que enfrenta China en dichos bienes, cabe recordar que en algunos casos son elevados en el Mercosur (arancel externo común), pero no en el caso uruguayo, ya que nuestro país adquiere dichos productos con aranceles inferiores o nulos en el marco de los regímenes excepcionales, caso de los bienes de capital, de informática y telecomunicaciones o las listas de excepciones (lo que se puede confirmar analizando la diferencias entre la Tasa Global Arancelaria y el Arancel Externo Común del Mercosur).

Por otro lado, un acuerdo bilateral con China favorecería la baja de aranceles en bienes que Uruguay no produce y protege por el arancel externo común del Mercosur, con un efecto positivo para el consumidor. Por otro lado, el país adquiere una importante cantidad de bienes en Admisión Temporal, lo que permite al país aumentar su nivel de competitividad de las exportaciones. En definitiva, China es un importante proveedor de materias primas e insumos demandados por la industria nacional.

Otros sectores como la vestimenta y el calzado (que en algunos casos poseen aranceles que van del 20% hasta el 35%) y posiblemente otros subsectores de la industria química podrían verse afectados por la firma de un acuerdo con China, si bien debe tenerse en cuenta que el país viene deslocalizando esta parte de su industria de baja tecnología en otros mercados asiáticos como Vietnam e Indonesia, entre otros, focalizándose en la producción de bienes con un mayor componente tecnológico.

### **Algunas conclusiones**

- El Mercosur se encuentra estancado en su agenda externa y no ha logrado suscribir acuerdos de importancia económica en los últimos años.

- El bloque no puede mandar a sus miembros a negociar de forma conjunta, ya que es evidente que el Mercosur no ha logrado alcanzar una unión aduanera. Por otra parte, registra un incumplimiento mayúsculo de sus normas comunitarias. Esta situación lleva a la necesaria reformulación de sus objetivos originarios.
- La firma de un TLC con China permitiría mejorar las condiciones de acceso en ese mercado para los productos actualmente exportados por Uruguay, con posibilidades ciertas de expandir algunas de las colocaciones (sector lácteos por ejemplo).
- Se identifican nuevas oportunidades comerciales en productos alimenticios con mayor proceso aún no colocados por Uruguay en dicho mercado, pero demandados cada vez en mayor cuantía por China a impulso de la explosión de una clase media que llegará a los 600 millones de personas en 2020.
- Las colocaciones de alimentos procesados de Australia y Nueva Zelandia con destino a China demuestran la potencialidad para las exportaciones nacionales, las que a diferencia de los dos países mencionados no cuentan con preferencias arancelarias en ese mercado.
- El análisis de los impactos comerciales para el sector de mayor competitividad internacional del país, no debe limitarse exclusivamente a la baja de los aranceles, sino que es necesario calibrar adecuadamente los beneficios esperados tras la negociación de normas sanitarias, fitosanitarias, técnicas y disposiciones sobre facilitación de comercio.
- El impacto negativo para la industria local no sería de dimensión (lo que no quiere decir que no existan sectores afectados como la vestimenta, el calzado y algunos productos de la industria química), si se tiene en cuenta el importante número de productos adquiridos desde China a través de regímenes excepcionales, o los que abonan un arancel elevado por la tarifa externa común del Mercosur que se explica principalmente por la protección de la industria brasileña y argentina.

- Debe dimensionarse apropiadamente el papel que actualmente juega China como proveedor de materias primas e insumos demandados por la industria nacional (lo que se observa por el uso intensivo de la Admisión Temporal), como así también en el caso de los bienes de capital y productos de consumo masivo.
- Los últimos acuerdos negociados por China con los países de América Latina demuestran cierta flexibilidad en capítulos en los que Uruguay muestra aún algunas restricciones internas, como es el caso de propiedad intelectual.
- China otorga cada vez mayor importancia al comercio de servicios, donde Uruguay posee algunas ventajas y complementariedades con China.
- Por otro lado, debe tenerse en cuenta la importancia progresiva de los capítulos de cooperación, lo que podría traer aparejados impactos de suma consideración para el país en capítulos más allá de los comerciales.
- Dada la posibilidad de avanzar en la firma de un TLC con China y asumiendo la dinámica que adquirió el comercio y las negociaciones internacionales en los últimos años, sería inconveniente perder la oportunidad de suscribir un acuerdo de estas características con la segunda economía a nivel mundial y primer importador de alimentos.
- El gobierno deberá superar las restricciones internas y regionales para insertarse de forma más competitiva en la economía mundial. Seguir a la espera de un plan B con los socios del Mercosur, no parece razonable y afectará indudablemente el desarrollo del país.