

## ¿Por qué Uruguay necesita negociar un TLC con Estados Unidos?

Marcel Vaillant\*

### 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Tres elementos ilustran la compleja situación del Uruguay desde el punto de vista de su inserción internacional global y, en particular, en su dimensión regional:

- a. existe una percepción política en el Uruguay del bajo desempeño en las condiciones de integración dentro del bloque;
- b. se verifica un fuerte bilateralismo entre Argentina y Brasil que prevalece sobre las condiciones plurilaterales del acuerdo subregional en el Mercosur.
- c. las relaciones con Argentina, el vecino regional más cercano, se encuentran deterioradas.<sup>2</sup>

\* Doctor en Economía: Profesor titular de Comercio Internacional e Integración Económica del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.  
✉ marcel@decon.edu.uy.

RECIBIDO: 10.9.2007  
ACEPTADO: 16.11.2007

<sup>1</sup> Este artículo fue elaborado para la Chaire Mercosur, Science Po, en el marco del Proyecto de OBREAL sobre Política Comercial en América Latina, coordinado por Ricardo Markwald, de FUNCEX (Brasil), quien realizó importantes aportes y sugerencias. También se agradecen los comentarios de Gustavo Bittencourt (DECON). Como es usual, la responsabilidad del contenido del artículo es exclusivamente del autor.

<sup>2</sup> Aspecto que se expresa reiteradamente en la controversia sobre la localización de las plantas de celulosa en la margen oriental del Río Uruguay. El conflicto puede ser interpretado desde una perspectiva más amplia que no se desarrolla en este artículo. Hoy el esfuerzo diplomático parece estar orientado a que el conflicto no continúe una escalada ascendente.

El conflicto bilateral entre Argentina y Uruguay no es independiente de estos otros dos fenómenos, sino que por el contrario es una manifestación de ellos. Se trata de un conflicto que aportó nueva información al revelar las preferencias de los principales actores nacionales del bloque.

En el artículo se argumenta que los apartamientos de las normas del Mercosur ya no solamente implican pequeños y puntuales desvíos, cuyo efecto acumulativo erosiona la credibilidad, sino que se han producido flagrantes apartamientos que cuestionan los fundamentos mismos del acuerdo. La vulnerabilidad del Uruguay en la región aumentó. No se trata de aspectos coyunturales que afectan las condiciones en el corto plazo, sino que el desenlace de la situación actual, en materia de relación con terceros, tiene un alcance mucho más largo que condicionará al país por un período mayor. Por ese motivo, las decisiones de hoy tienen una trascendencia importante.

En tal contexto, Uruguay debería revisar su política de inserción internacional. Es necesario establecer un balance más equilibrado de modos de liberalización que le permitan como economía pequeña incorporarse de manera estable en el movimiento global de bienes, servicios y factores productivos asociados a las formas específicas que asume la globalización de la economía internacional hoy. Para el interés nacional es imperativo que Uruguay logre negociar otros acuerdos preferenciales. Dentro de ellos un acuerdo de comercio preferencial con Estados Unidos de América es muy importante, aunque es importante señalar que no es lo único que se puede hacer en esta dirección.

Otro aspecto a considerar es la perspectiva del punto de vista de la economía más grande del continente. Si se tiene en cuenta el nuevo contexto de cambio de composición política del Congreso de Estados Unidos de América y dada la evolución de la ronda de negociaciones multilaterales enfrentada a un posible fracaso, se prevé que una nueva ola de acuerdos preferenciales se restablecerá aunque sobre bases distintas.

No se trata de alejarse de los vecinos y de la integración regional, que lenta y trabajosamente se está desarrollando, sino todo lo contrario. Se trata de construir fundamentos sólidos para una mejor inserción internacional. La excesiva dependencia regional, en las actuales condiciones del bloque, amenaza la estabilidad del crecimiento del país, condición necesaria para su desarrollo.

Para balancear el peso del país, en la relación desigual con sus vecinos, no resulta una novedad emplear la relación con terceros. Ejemplos ilustrativos son la relación del Uruguay, desde su creación como Estado independiente, con el Imperio británico en el siglo XIX y con los Estados Unidos al fin de la primera mitad del siglo XX. Recurrir a acuerdos con socios poderosos de fuera de la región, para contrabalancear los conflictos regionales, ha sido una característica constante en el desarrollo de las relaciones internacionales del Uruguay (véase Oddone, 1990 y 2004). En particular, Oddone (2004) cita el acuerdo entre Estados Unidos y Uruguay,<sup>3</sup> en el contexto de una gran tensión política con Argentina a inicios de la década de los cuarenta, gestados durante la segunda guerra

---

3 Convenio Comercial y Acta Final entre Estados Unidos y Uruguay que se celebró en agosto de 1942 y cuyas ratificaciones se depositaron en diciembre del mismo año (véase Secretaría del Senado, 1995). Se trata de un convenio comercial pre GATT, en donde los países se

mundial, dados los alineamientos contradictorios en el Río de la Plata. Esta situación de tensión entre los vecinos del Plata se prolongó por más de una década y coincidió con el plazo de vigencia del acuerdo comercial con Estados Unidos.

El artículo está organizado en esta introducción y cuatro secciones más. La segunda sección discute la evolución de las condiciones del acuerdo subregional y en qué sentido estas son desfavorables para el Uruguay. Entender la raíz de los problemas regionales es parte de la construcción de una visión estratégica de largo plazo que busque alternativas complementarias que compensen los problemas regionales e incluso colaboren para su solución. La tercera sección analiza el punto de vista de Estados Unidos y la evolución que ha tenido la política de liberalización competitiva. Uruguay tiene muy baja capacidad de influir sobre las condiciones internacionales en los acuerdos recíprocos, de ahí que conocer cómo evoluciona la posición de sus potenciales socios sea un insumo fundamental. La cuarta sección realiza una crónica de la evolución reciente de las relaciones entre Estados Unidos y Uruguay desde la negociación del BIT (Bilateral Investment Agreement) hasta la evolución reciente de los encuentros en el marco del TIFA (Trade and Investment Framework Agreement). La quinta y última sección destaca las principales conclusiones del artículo.

## 2. MALESTAR CON LA INTEGRACIÓN REGIONAL

### 2.1. La deseada integración profunda

Idealmente, el Mercosur permitiría que Uruguay obtuviera un acceso preferencial a un mercado grande y cercano. Medido el tamaño a través del producto bruto interno, el mercado regional es más de cuarenta y cinco veces mayor que el propio. Si se considera la población, el Mercosur es sesenta y cinco veces mayor. El acceso preferencial se traduce en que mientras los bienes que son originarios de terceros mercados fuera del acuerdo de integración deben pagar un arancel a las importaciones, cuando son originarios de Uruguay pueden ser exportados en condiciones de libre comercio a la región. También es cierto lo recíproco, las importaciones se realizan con un arancel cero cuando los bienes se originan en los vecinos miembros del acuerdo. Cabe presumir que los vecinos, al ser más grandes, tienen economías más integradas verticalmente. Por lo tanto, conseguirán aprovechar mejor las economías de escala y ser más eficientes en la producción de bienes y servicios con esas características.

Desde una óptica convencional, los efectos beneficiosos para la economía pequeña se generan cuando esta última compra a los socios regionales (importaciones) sustituyendo producción ineficiente doméstica por producción más eficiente de los socios (efecto creación de comercio). En este caso el efecto es similar a la apertura comercial. La mayor integración implica mayor apertura. Un efecto contrario y perjudicial ocurre cuando la

comprometen a un tratamiento de nación más favorecida en un conjunto de aranceles que consolidan mutuamente. El convenio cesó en su vigencia en el año 1953.

mayor importación de la región viene a sustituir importaciones que se hacen de forma eficiente del resto del mundo. Este último efecto se genera debido a que se le otorga una preferencia arancelaria al socio en relación con un proveedor del resto del mundo.

La economía pequeña se beneficia también cuando logra acceder en condiciones preferenciales a mercados muy grandes y cercanos, dado que es posible vender a mejores precios de exportación. De esta forma se amplía la demanda, que además está protegida en relación con terceros competidores por el nivel de protección de la zona. En este caso, el efecto desvío de comercio que pagan los otros constituye un potencial beneficio para la economía pequeña. Por ejemplo, si en la canasta de productos agropecuarios de clima templado, donde Uruguay tiene una ventaja comparativa muy grande, la región como un todo tiene una preferencia de una mayor protección, entonces los precios domésticos de la región serán altos, siempre que las cantidades exportadas por la economía pequeña no sean capaces de cambiarlos. En consecuencia, la economía pequeña (Uruguay) disfrutará de precios de exportación más altos. De esta forma, las exportaciones de la economía pequeña captarán, en su provecho, parte del ingreso arancelario previamente recaudado en los demás Estados partes por importaciones oriundas de terceros mercados sin preferencia.

En el mundo de las manufacturas modernas caracterizadas por las economías de escala (costos medios decrecientes con el nivel de producción de la firma o el sector), países con mayor tamaño de mercado tienen una mayor potencialidad de atraer inversiones que se radiquen en su producción. Ser grande en sectores de manufacturas modernas implica tener una mayor capacidad para la incorporación acelerada del progreso técnico. Adicionalmente, hay aspectos dinámicos que permiten esperar beneficios aún mayores.

La integración económica permite superar una asimetría fundamental entre los países: aquella originada en los tamaños de mercados diferentes. Es decir, las economías pequeñas pueden dejar de serlo cuando están integradas de forma profunda en un espacio mayor. Este efecto puede ser reforzado en función de la geografía idiosincrásica que esa economía pequeña tenga. En el caso particular del Uruguay, que está ubicado geográficamente en el nodo natural de la cuenca del Plata (casi equidistante y cercano a los dos mercados más grandes del espacio regional, San Pablo y Buenos Aires), este argumento tiene una relevancia mayor.

Otros argumentos en la dirección de entender el valor que tiene la integración regional para una economía como la de Uruguay destacan la ubicación remota del país y la región respecto de los mercados grandes y dinámicos de la economía internacional. En ese sentido, existe una amplia gama de bienes y servicios cuyo comercio se caracteriza por elevados costos de transporte, de tal manera que su intercambio ocurre, fundamentalmente, entre vecinos cercanos.

Estos argumentos ilustran por qué el Uruguay tiene en su integración regional una apuesta fundada de expectativas de desarrollo que también lo convierten en una localización interesante para terceros fuera del Mercosur. La capacidad del Uruguay de convertirse en una interesante localización para terceros está directamente vinculada con el hecho de que se encuentra integrado fluidamente en un espacio mayor.

Las características de un acuerdo comercial ideal para una economía pequeña como la de Uruguay son: i) integración profunda en la región; ii) apertura comercial con terceros

(de forma unilateral o preferencial) para reducir el efecto desvío de comercio perjudicial; iii) preservación, en la medida de lo posible, de márgenes de preferencia importantes en sectores relevantes de la canasta de exportaciones del país para ampliar el efecto desvío de comercio favorable y que pagan los otros. Se trata de una perspectiva unilateral y mercantilista. Es claro que en la búsqueda de un acuerdo negociado y de cooperación como en última instancia debe ser entendida la integración económica, todos estos objetivos basados en una visión únicamente nacional no serán posibles de alcanzar. Curiosamente el *statu quo* actual está dado en un sentido inverso, verificándose una desigual distribución de los efectos desvío de comercio favoreciendo a la economía más grande del bloque.

La integración profunda es el proceso en donde los países eliminan aranceles y establecen la libre circulación en el espacio integrado, armonizando políticas domésticas, lo que permite construir un campo de juego parejo para todos los actores económicos del bloque. El acuerdo, además, no solo involucra la liberalización en bienes sino que se prolonga a los servicios y a la definición de otros conjuntos de políticas complementarias como: políticas de inversiones extranjeras en el espacio intraregional y con terceros; políticas de competencia que debe disciplinar tanto a los privados como a los gobiernos, con el objetivo de mantener las condiciones de competencia en los mercados; políticas de compras gubernamentales; políticas de propiedad intelectual.

## 2.2. La integración real

La integración regional también plantea amenazas importantes que deben ser consideradas. Además de las convencionales, asociadas al efecto desvío de comercio, es posible que en las etapas intermedias de la integración predominen las fuerzas de aglomeración en los mercados más grandes de la región, produciendo una desindustrialización en regiones o mercados periféricos. Este fenómeno será más intenso en los sectores de manufacturas, en donde la especialización está determinada por el tamaño del mercado. Por otro lado, el efecto será amplificado si existe movilidad asimétrica entre los factores de producción y si hay pérdida de capacidad de acumulación de capital físico en la industria. Es decir, los efectos de la integración sobre las economías pequeñas y periféricas son diferentes en función del grado con el cual la integración se lleve adelante. *Poca* integración desindustrializa y *mucha* integración contribuye para que las economías pequeñas dejen de serlo, en la medida que pasan a ser incluidas en las decisiones de localización industrial pues se las considera insertas en mercados más grandes. Hay evidencia que el efecto de las economías de aglomeración está presente en los países de la región. La opción preferida en términos de política comercial es obvia: la agenda de la integración profunda es la agenda que debería corresponder teóricamente con los intereses de los países pequeños en los procesos de integración.

Estar integrado con economías que registran altos niveles históricos de inestabilidad macroeconómica genera también un potencial efecto perjudicial para las economías pequeñas, que reiteradamente se ven sometidas a terremotos macroeconómicos de sus vecinos. Es cierto, sin embargo, que durante la última década la economía más grande de la región logró alcanzar niveles de estabilidad macroeconómica más sólidos que en el pasado.

El malestar con la integración se fundamenta en el hecho de que el arreglo que se ha venido construyendo tiene una configuración opuesta a la que se entiende que sería más beneficiosa a una economía como la de Uruguay. De hecho, las políticas nacionales de los países más grandes no se negocian y permanecen sin cambios, aun contradiciendo el acuerdo de integración. Esta postura no es consistente con un acuerdo de integración económica tan ambicioso como el Mercosur, que implica compartir soberanía sobre campos diversos de las políticas públicas.

Hasta el presente, lo que se logró concretar es una zona de libre comercio arancelaria (con algunas excepciones sectoriales en el azúcar y en el sector automotriz) más un conjunto variado de armonizaciones en campos de actividades muy dispersos. La zona de libre comercio está afectada además por una gran incertidumbre. La proliferación de barreras no arancelarias muestra el bajo grado de apego a las disciplinas comerciales. Este fenómeno actúa como un freno a la especialización productiva y al desarrollo del comercio intrarregional.

Pero el Mercosur adoptó el formato de una unión aduanera (UA) como estructura de la integración económica. En términos comparados, considerado el conjunto de los acuerdos comerciales preferenciales actualmente vigentes, la UA es una modalidad poco utilizada en la economía internacional.<sup>4</sup> Esta modalidad está asociada a un nivel de compromiso mayor entre los países miembros del acuerdo, al requerir el desarrollo de políticas e instituciones comunes. Elegir esta modalidad de integración comercial fue coherente con los ambiciosos objetivos de los tratados originarios entre los países del Cono Sur.

En lo que refiere a la construcción de la unión aduanera, en el año 1994 se estableció un arancel externo común (AEC) y una pauta de convergencia de las políticas comerciales nacionales hacia una política comercial común del bloque. La convergencia se basó en dos instrumentos. En primer lugar, se encuentran las listas sectoriales (Lista de Bienes de Capital y Bienes de Informática y Telecomunicaciones) en donde las preferencias de aranceles con terceros eran distintas entre los países y se acordó un camino de convergencia hacia el AEC. En segundo lugar, se encuentran las listas nacionales, que incluyen productos en los cuales los países pueden apartarse del AEC.<sup>5</sup> El proceso de convergencia al AEC, sin embargo, no respetó los plazos inicialmente previstos (2006) y continúa sometido a sucesivas postergaciones.

Luego de más de una década de acordado el AEC, el grado del cumplimiento de las políticas comerciales nacionales con la política comercial común es bajo. En consecuencia, no se cumple con la pretendida libre circulación universal que debiera caracterizar a una Unión Aduanera y las reglas de circulación en el comercio intraregional siguen siendo las de una zona de libre comercio. Si bien se avanzó en establecer el principio

---

4 De los 215 acuerdos comerciales regionales (ACR) vigentes al año 2003, solamente 14 están notificados como uniones aduaneras en la OMC, y de los cuales solo algunos funcionan plenamente como tales (OMC, 2003). Al año 2007 los ACR alcanzarían las cuatro centenas, lo que involucra algo menos de dos centenas de países.

5 La definición de productos está establecida en la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y abarca alrededor de diez mil ítems.

de libre práctica, el mismo tiene un nivel de aplicación muy restringido, pues en los hechos no existe una política comercial común. Además del inconcluso proceso de convergencia, existen otros aspectos de la política comercial común que están lejos de ser armonizados. De entre ellos se destaca el intenso uso de regímenes especiales de comercio por todos los miembros del acuerdo, lo que implica otra fuente de incumplimiento. Por otra parte, los acuerdos preferenciales con terceros *por fuera* del Mercosur no han sido armonizados y además los nuevos acuerdos *comunes* han mantenido una lógica bilateral y son otra fuente adicional de divergencia.

En efecto, se observa que en el Mercosur la negociación común con terceros Estados se ha desarrollado con gran intensidad a lo largo de los últimos diez años (Vaillant, 2006). Los resultados obtenidos son inferiores a las expectativas y se apartan de la orientación general del regionalismo abierto. La crónica de los acuerdos realizados es elocuente, pues revela que se llevó adelante una intrascendente negociación preferencial de tipo Sur-Sur (entre economías en desarrollo), restringida a bienes y con un formato más bilateral que común. Los incentivos en la negociación con terceros han sido marcadamente diferenciados entre los socios. Predominó la posición más defensiva de la economía líder, que encontró respaldo en la visión actual de Argentina sobre la política comercial. El bilateralismo encubierto en la negociación Sur-Sur está también manifiesto en las negociaciones con las economías industrializadas o de mayor mercado potencial. Dicho bilateralismo no ha cristalizado aún en acuerdos comerciales efectivos, pero no deja de tener consecuencias. Brasil es el país que lidera esta modalidad de relación, habiendo desarrollado importantes acciones y obtenido algunos logros relevantes en este plano.<sup>6</sup> Este bilateralismo es un hecho e incluso está justificado en las diferentes capacidades e intereses así como en la diferente situación de cada socio. Sin embargo, ello contradice la voluntad de construir una unión aduanera y las disciplinas comunes que este proyecto conlleva. Tal como se racionaliza más adelante existe una brecha entre lo que los países declaran y acuerdan y en lo que finalmente hacen. Es lo que se nombra como *síndrome Mercosur*.

En los últimos tres años se ha precipitado una serie de tratados de libre comercio bilaterales de Estados Unidos con bloques y países individuales de la región (Chile, Perú y Colombia). Este fenómeno acentúa el aislamiento de los países del Mercosur, en la medida que deberían ingresar en condiciones de discriminación desfavorable, tanto en el mercado

---

6 En noviembre del año 2004, Brasil reconoció a China como una economía de mercado, lo cual tiene consecuencias en la definición de algunos instrumentos de defensa comercial que deberían estar sometidos, en teoría, a prácticas comunes con el resto de los socios del Mercosur. En marzo del año 2007, Estados Unidos y Brasil firmaron un acuerdo de cooperación en materia de biocombustibles, que puede tener consecuencias de política comercial en el acceso al mercado de Estados Unidos, que hoy grava este producto con un arancel específico. En julio del año 2007, la Unión Europea le otorgó a Brasil el estatuto de socio estratégico, estatuto que concede de forma muy restrictiva, en general a quienes serán sus futuros nuevos miembros. Brasil es observador de la OCDE y viene considerando seriamente la posibilidad de pasar a ser miembro pleno, tal cual Chile está en camino de ser. Además, ya en el año 2002 Brasil y México (ACE n.º 53) habían firmado un acuerdo muy relevante en el sector automotriz.

norteamericano, como en el de muchos de sus socios comerciales, dado que la profundidad de los TLC en muchos casos es mayor que la que el Mercosur obtuvo en los acuerdos bilaterales regionales con los países andinos. Este fenómeno, sumado a las propias incertidumbres del acuerdo subregional han precipitado que Uruguay, una de las economías pequeñas del Mercosur, haya iniciado un proceso de negociación bilateral con Estados Unidos.

En los otros campos, el síndrome Mercosur ha llevado a la negociación de todas las materias complementarias y a tener protocolos firmados en cada uno de ellas. Sin embargo, ninguno de esos protocolos está en vigor de manera plena y con un nivel adecuado de compromiso en el acuerdo que se suscribió. Las principales cuatro materias complementarias que deberían involucrar disciplinas comunes son: política de competencia, propiedad intelectual, inversiones y compras gubernamentales.

En las materias complementarias es donde el síndrome del Mercosur de aprobar normas que luego no entran en vigencia registra sus niveles más agudos. Los países acuerdan textos que no comparten, o que enfrentan fuertes restricciones para incorporar en sus cuerpos normativos domésticos. Se genera una dinámica perversa en donde se registra un tema como tratado y negociado, pero en los hechos nada cambia. Luego pasa un lapso considerable sin resultados y como de hecho queda claro el fracaso del texto, se aprueban nuevas normas que buscan reencauzar la negociación, normas que además no requieren incorporación a la legislación doméstica. En algunos casos se crean grupos específicos que buscan reestablecer el proceso de negociación. Como resultado de esta dinámica puede afirmarse que el Mercosur negoció las materias complementarias pero, sin embargo, no logró ningún avance relevante en el disciplinamiento común de ninguna de ellas.

Un asunto relevante vinculado a la creación de bienes públicos de la integración es el referido a la preservación del medio ambiente. El punto tiene actualidad dado que está directamente vinculado con el contencioso entre Argentina y Uruguay. Si la administración de recursos naturales compartidos no es asunto de la integración es difícil pensar cuál es el tema que le compete. La experiencia comparada y el propio acervo normativo regional eran lo suficientemente ricos, al inicio del conflicto, como para lidiar con el diferendo y convertirlo en una oportunidad de fortalecimiento del bloque. No fue el camino elegido. Se buscó circunscribirlo a la relación bilateral entre Argentina y Uruguay, y llevarlo al ámbito internacional para administrar el contencioso. De este modo no se redujeron los problemas, sino que se amplificaron, y están ahora sordamente presentes dentro de la trabada situación actual del Mercosur.

Todas las características señaladas referidas a la integración real y su bajo desempeño están vinculadas a las brechas que se establecen entre lo declarado, lo acordado y lo que efectivamente aplican los países en sus ordenamientos domésticos. Parte de la confusión de la época actual se encuentra justamente en este fenómeno. Es natural que sea así, dado que es intrínseco a la dinámica de un proceso en intensa transformación. Sin embargo, la segunda brecha entre lo acordado y lo aplicado es preocupante, porque ilustra acerca del grado de cumplimiento y apego a las reglas de la integración con que los países socios se encuentran verdaderamente comprometidos. El hecho de que esta brecha sea grande y que tenga una evolución creciente erosiona la credibilidad de los acuerdos y tiene consecuencias en la asignación de la producción y el comercio.

La integración es un proceso que está asociado a un diseño de marco institucional que constituye el instrumento con que cuentan los países para alcanzar los compromisos contraídos. Este diseño institucional debe guardar relación con los objetivos establecidos. En las instituciones que se crean, los recursos que se le asignan y las funciones que se le atribuyen, es donde los países manifiestan, en términos concretos, el grado de compromiso que guardan con la integración que proclaman buscar.

La integración regional necesita mecanismos institucionales nuevos que se ajusten a los desafíos planteados. Se requiere sincerar las disciplinas que los países efectivamente aplican y comenzar a reconstruir el proceso sobre bases más sólidas. El Mercosur desarrolló toda una recargada estructura basada en un modo de gobierno puramente intergubernamental. Este método ni ha simplificado el funcionamiento ni es económico desde el punto de vista de los recursos que se asignan, ni tampoco es eficaz para generar el compromiso político cuyo diseño pretendía promover.

La historia del Mercosur revela que los países sistemáticamente se apartan de una premisa fundamental en un juego que debería alentar la cooperación entre sus miembros. Esta premisa tiene una doble formulación: creer en lo que se acuerda y acordar en lo que se cree. En el primer sentido, se trata de darle un valor a los compromisos una vez que se acuerdan: lo que ha surgido de un complejo y costoso proceso de negociación, expresado en un cierto conjunto normativo, debe ser cumplido. Luego, en el segundo sentido, los acuerdos deben incluir normas cuya implementación resulte verosímil y deseable para cada uno de los actores involucrados. Para poder cumplir con esta regla es necesario pasar por una etapa de sincerar cuál es el conjunto normativo vigente que resiste la prueba de la credibilidad.

### **3. NUEVO BILATERALISMO EN ESTADOS UNIDOS: LA POLÍTICA DE LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA**

Estados Unidos en la presente década desarrolló una activa política de acuerdos preferenciales con terceros empleando un formato común a todos ellos. Este formato fue evolucionando. El primero de los TLC fue con Israel (véase cuadro A3). Los nuevos acuerdos tipo TLC han seguido el formato del NAFTA, que se basó en el acuerdo con Canadá de fines de la década de los ochenta.

Evenett y Meier (2006) caracterizan esta política como de liberalización competitiva.<sup>7</sup> Estados Unidos induce la competencia entre los países ofreciendo el acceso discriminatorio a su mercado (fundamentalmente en una canasta de bienes sensibles protegidos) y como contrapartida busca obtener condiciones favorables adaptadas a los objetivos que buscó promover en el nivel multilateral y que no ha logrado alcanzar. Estos tópicos se vinculan con los compromisos sobre asuntos que trascienden los temas estándar de política comercial en la frontera (aranceles y armonizaciones en las aduanas). De ahí que, en los acuerdos tipo

7 Esta política fue llevada adelante por Robert Zoellick, quien estuvo a cargo del USTR a partir de la primera administración de George W. Bush en el año 2001.

TLC, se establecen compromisos sobre la liberalización en servicios (comercio transfronterizo, inversión, telecomunicaciones y sector financiero) así como también en relación con un variado número de materias complementarias (compras gubernamentales, propiedad intelectual, temas laborales, temas medio ambientales, etcétera). Otra característica está vinculada con la voluntad de asociar los acuerdos comerciales con objetivos globales sobre política internacional y seguridad, buscando promover lo que en el lenguaje de los Estados Unidos se denominan los *valores americanos* (Evenett y Meier, 2006).

Además, junto con el desarrollo de esta política se ha dado un proceso de cambio en la relación dentro del Congreso de Estados Unidos y de este con el Poder Ejecutivo. En efecto, se ha producido un proceso de descentralización en el poder del Congreso en materia de política comercial y se ha amplificado su poder de influencia, fenómenos bien percibidos por el sector privado, que ha intensificado las acciones de los grupos de interés en distintos ámbitos.

Los acuerdos comerciales bilaterales vigentes de Estados Unidos<sup>8</sup> representan el 37% de su comercio global. Si se suma el conjunto de los acuerdos firmados y en proceso de negociación esta cifra alcanzaría el 40% (Schott, 2004). Estos guarismos han justificado el argumento de que la diversificada agenda de negociación bilateral de Estados Unidos tiene un significado comercial bastante marginal. De hecho, Estados Unidos no se ha concentrado en obtener resultados en los mercados más grandes, según el sector privado norteamericano le ha reclamado a su gobierno (Schott, 2004).

En el año 2002, el Congreso de los Estados Unidos le otorgó al Poder Ejecutivo la autoridad para poder negociar acuerdos comerciales con terceros hasta el año 2005. La autorización fue luego prorrogada hasta mediados del año 2007<sup>9</sup>. El Poder Ejecutivo debe comunicarle al Congreso, con antelación de noventa días, el inicio del proceso de negociación de un TLC, y debe realizar una notificación adicional noventa días antes del envío del proyecto de acuerdo al Congreso. En el momento actual, el gobierno de Estados Unidos no tiene autoridad para negociar acuerdos con terceros. Sin embargo, en distintos foros se sigue desarrollando actividad vinculada a procesos anteriores. En el nivel multilateral, por ejemplo, se entiende que en el caso de que se llegaran a alcanzar las condiciones de un acuerdo, esto precipitaría rápidamente el proceso político indispensable para que el Congreso de los Estados Unidos le otorgue la autoridad para negociar al Poder Ejecutivo. Sin embargo, pueden surgir otras restricciones asociadas a la cercanía del tiempo electoral en este país.

Tal como es posible observar en el cuadro 1, ha habido una progresión en el tipo de acuerdo bilateral que Estados Unidos se ha puesto como objetivo desarrollar con terceros. Empezó por los tratados de protección recíproca de inversiones, que fueron muy relevantes en la década pasada (se suscribieron treinta de los cuarenta que Estados Unidos tiene firmados).<sup>10</sup> Luego, en el primer lustro de la presente década, se firmaron

8 Los TLC son diez (véase cuadro 1). El listado exhaustivo se encuentra en el anexo (véase cuadro A3).

9 TPA (Trade Policy Authority), por su sigla en inglés.

10 BIT (Bilateral Investment Agreement), por su sigla en inglés.

poco menos de dos tercios de los treinta y dos acuerdos marco para la promoción del comercio y la inversión.<sup>11</sup> Finalmente, en los últimos dos años y medio se pusieron en vigencia la mitad de los TLC (cinco de diez) que Estados Unidos tiene con terceros.

**Cuadro 1. Evolución de los acuerdos comerciales bilaterales de Estados Unidos (BIT, TIFA y TLC)**

	BIT	TIFA	TLC
2005-2007	2	8	5
2000-2004	8	18	3
1995-1999	9	3	
1989-1994	21	4	2
Total	40	33	10

**Fuente:** Elaboración propia con datos de los cuadros A1, A2 y A3.

Los acuerdos BIT implican más compromiso, dado que establece disciplinas recíprocas en relación con la inversión. Los acuerdos TIFA pueden ser previos a un proceso de inicio de negociación de un TLC. Sin embargo, existen muchos países con acuerdos TIFA que no han evolucionado en esta dirección (véanse cuadros A2 y A3). En la secuencia bilateral específica de los acuerdos con cada país, no se observa un patrón en el cual primero se firma un BIT, luego un TIFA, que finalmente desencadena en la suscripción de un TLC. Hasta el momento hay un solo caso que responde a este patrón, que corresponde a un país de la península arábiga (véase cuadro A3).

Sin embargo, si se considera como antecedente alguno de estos acuerdos (BIT o TIFA) firmados de forma previa a un TLC, entonces si es posible establecer alguna asociación. La mitad de los TLC vigentes se realizó con países con los cuales previamente se había suscrito un BIT o un TIFA (véase cuadro A3). En el caso de los acuerdos firmados pero no vigentes, hay dos casos de cinco en donde algún acuerdo previo existió (véase cuadro A3). En lo que se refiere a los acuerdos en negociación, esta relación aumenta a cuatro de cinco (véase cuadro A3).

En el nivel global, de los veinte casos considerados en donde hay acuerdo (firmado o en vías de negociación), en la mitad existen antecedentes de acuerdos previos. Si se incluyen los casos de los países del NAFTA e de Israel, que son procesos más largos pero en donde también existen antecedentes de acuerdos previos, se puede concluir que en la amplia mayoría de los casos se trata de una condición necesaria para poder suscribir un TLC.

Los países que cuentan con un BIT y además un TIFA, que no están considerados en la lista de países que están negociando un TLC, son cinco: Egipto, Kazajstán, Kirguistán,

11 TIFA (Trade and Investment Framework Agreements), por su sigla en inglés.

Túnez y Uruguay. En este sentido, pueden considerarse como candidatos potenciales a poder negociar un acuerdo más ambicioso en el futuro.

Algunos de los procesos para alcanzar un TLC han sido muy largos. Este es el caso de Chile, con una negociación que duró casi cinco años y consumió catorce rondas. Otros casos han sido muy rápidos, como el de Jordania o el de Bahrein, en donde en un año o menos, y en pocas rondas, se alcanzó un acuerdo. Luego del período de negociación con el Poder Ejecutivo, el resultado se pone a consideración del Congreso. En muchos casos esta etapa dio origen a enmiendas que tuvieron que ser reconsideradas; es decir que la TPA no inhibe la influencia del Congreso en la etapa final del acuerdo.

Las elecciones parlamentarias de octubre del año 2006 crearon una nueva configuración del Congreso de Estados Unidos caracterizada por una mayor proporción de miembros del Partido Demócrata en ambas Cámaras. La primera evaluación realizada (Evenett y Meier, 2006b) caracterizó el cambio en el Parlamento señalando que los nuevos miembros tenían una preferencia menor hacia políticas comerciales afines al libre comercio y una posición crítica en relación con el desempeño reciente del Poder Ejecutivo en esta materia. En este sentido, se planteó una gran incertidumbre sobre las negociaciones comerciales en curso, tanto en el nivel multilateral como en los acuerdos para establecer nuevos TLC.

Un análisis más detallado muestra que en el comité especializado en los asuntos de política comercial en la Cámara Baja, la mayoría de los miembros demócratas podrían no ser caracterizados como escépticos del libre comercio, sino como afines a los acuerdos comerciales que contemplan con mayor énfasis algunos temas específicos, en particular el tema laboral (Destler, 2007). Los primeros meses del año 2007 fueron muy dinámicos y se estableció la necesidad de un acuerdo bipartidista sobre los asuntos de política comercial. Cuatro procesos muy avanzados de construcción de nuevos TLC necesitaban una inminente respuesta de los Estados Unidos (Panamá, Perú, Colombia y Corea) y en todos los casos era necesaria una intervención del Parlamento.

El 5 de mayo del año 2007, luego de un arduo proceso de negociación y bajo el liderazgo del presidente demócrata en el comité parlamentario respectivo,<sup>12</sup> se construyó un acuerdo bipartidista que además involucró a la administración de gobierno especializada en asuntos de la agenda comercial (USTR). El acuerdo recibe el título de «Una nueva política comercial para América» y en él se coloca un énfasis mayor en los asuntos laborales y ambientales. Se incorpora un lenguaje más asociado a la cooperación y la creación de capacidades y se establecen lineamientos que permitirían reducir los exigentes requisitos en materia de propiedad intelectual. El acuerdo comenzó a ser operativo en los casos de Perú y Panamá. En el caso de Colombia subsisten problemas vinculados a las violaciones de los derechos humanos, y con Corea los problemas son de naturaleza comercial asociados a restricciones de acceso al mercado.

---

12 El *Chairman* demócrata del Comité de «Ways and Means» de la Cámara Baja es Charles Rangel. Rangel es considerado un político de izquierda dentro del panorama político de Estados Unidos (véase National Journal: *Special Report 2006 Vote Ratings*, citado por Drestler, 2007).

Hasta ahora este nuevo acuerdo sobre la política comercial no ha tenido otras consecuencias más allá de la antes mencionada. De todas maneras, ilustra la necesidad de que la nueva configuración del Parlamento en los Estados Unidos requiere de negociaciones bipartidistas para poder avanzar. En junio del año 2007 venció el plazo de vigencia de la TPA. De acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos, la política comercial es materia de competencia del Congreso, que este puede delegar al Ejecutivo. Sin embargo, si no lo hace, el Congreso es quien tiene la competencia. Esta es la situación actual.

Según Destler (2007), reconocido especialista en esta materia, se abren tres opciones en relación con lo que pueda ocurrir con la TPA en el futuro:

- una extensión, por plazo dilatado, y bastante amplia en lo referente a los ámbitos de negociación a los que se aplica, análoga a la concedida a la presente administración en el año 2001;
- una extensión condicionada a la ronda multilateral. Existen antecedentes en la anterior ronda Uruguay de una solución de este tipo.
- una extensión de la TPA que contemplase no apenas la ronda Doha, sino también la conclusión de los procesos aún en negociación de nuevos TLC.

La primera opción en principio se considera poco verosímil e innecesaria dada la actual coyuntura. Entre la segunda y la tercera se establece una relación entre la extensión de la agenda a cubrir y el tiempo requerido para hacerlo, así como la necesidad de detallar los objetivos y las exigencias de mayores consultas y acuerdos. El motor hoy es Doha, dado que establece una demanda con beneficios y costos concretos de tener una nueva TPA. Sin embargo, es posible que alguna otra opción se abra. Se puede conjeturar que la administración del gobierno trabajará en la dirección de ampliar el mandato con una extensión temática mayor que Doha. El acuerdo bipartidario alcanzado en mayo es un antecedente en esta dirección. No obstante, se entiende que una definición sobre cualquiera de las opciones, de ocurrir algo debería acontecer como máximo antes del final de la primera sesión del 110.º Congreso de los Estados Unidos (diciembre de 2007).

## 4. CRÓNICA DE UNA RELACIÓN RECIENTE

### 4.1. Comercio e inversión

En la presente década se observa que los Estados Unidos y el resto de los países del NAFTA vienen evolucionando como un mercado relevante para las exportaciones del Uruguay. En esta década alcanzaron un orden de magnitud similar al que tienen los países del Mercosur. En parte se produjo un fenómeno de sustitución de mercados, proceso que se instaló con las crisis regionales iniciadas a fines de los años noventa. El producto más importante en el comercio con los Estados Unidos es la carne bovina, la cual alcanza alrededor de la mitad de las exportaciones en el año 2006.

El comercio con Estados Unidos y los países del NAFTA fue algo menos de un tercio de las exportaciones totales en el año 2004 y no alcanzó un quinto en el año 2006. Por otra parte, el Mercosur también se redujo como destino de las exportaciones uruguayas

y alcanzó poco menos que un cuarto en el año 2006, cuando había superado este nivel en el año 2004. En los años 2004 al 2006 aumentaron las exportaciones a la UE y disminuyeron las ventas hacia los Estados Unidos. El proceso reciente de revaluación del euro frente al dólar explica en parte este fenómeno de sustitución de mercados de destino entre los países industrializados. Tal como muestran las cifras (cuadro 2) el dinamismo reciente de las exportaciones de Uruguay se orientó preferentemente a otros mercados del resto del mundo y se registró un proceso de multilateralización de los destinos.

**Cuadro 2. Estructura y evolución reciente del comercio de Uruguay, año 2006 y período 2004-2006 (miles de dólares y %)**

a) Exportaciones

Origen/sector	Agricultura	Manufactura	Total	Tasa de variación 2004-2006
Mercosur	334	609	942	11
Estados Unidos	323	197	520	-5
Resto NAFTA	94	84	178	-10
Unión Europea	423	247	671	7
Resto del mundo	1.043	598	1.641	45
Total	2.218	1.735	3.952	16

b) Importaciones

Destino/sector	Agricultura	Manufactura	Total	Tasa de variación 2004-2006
Mercosur	330	1.853	2.182	26
Estados Unidos	6	321	326	22
Resto NAFTA	5	74	79	38
Unión Europea	31	455	486	14
Resto del mundo	44	1.657	1.702	24
Total	416	4.359	4.775	24

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Central del Uruguay.

Existe coincidencia, en los pocos estudios realizados, en que la canasta de productos ofensivos de Uruguay en el comercio con Estados Unidos está concentrada en algunos productos agropecuarios (carne, lácteos, arroz) y otros pocos manufacturados de la industria de la vestimenta y la textil (fundamentalmente basados en lana y cueros).<sup>13</sup> El patrón de

13 Véanse Blanco y Zabudovsky (2001), Vaillant y Ons (2005).

ventajas comparativas del Uruguay coincide con buena parte de los productos sensibles dentro de la canasta de importación de Estados Unidos. Siendo productos sensibles, son también productos fuertemente protegidos, razón por la cual las condiciones comerciales preferenciales que se obtengan en el mercado de Estados Unidos son determinantes en modificar las posibilidades de acceso.

La mejora en las condiciones de acceso en estos mercados permitiría obtener importantes ventajas, que seguramente se expresarían en una mejora de los precios de exportación en esta canasta de productos, incentivando la inversión y la consecuente expansión de la oferta exportable en estos sectores.<sup>14</sup> Solo sobre la base de estas señales de largo plazo (acceso con certidumbre a un mercado grande) es que los procesos de expansión competitiva de la oferta exportable se pueden desencadenar. En esta perspectiva dinámica de acceso, inversión, expansión de la oferta y el empleo, los efectos se vuelven relevantes y definitivamente atractivos.<sup>15</sup>

**Cuadro 3. Estructura y evolución reciente de la IED receptiva de Uruguay, período 2004-2006 (miles de dólares y %)**

Origen IED/año	2004	2005	Tasa de variación 2005-2004
Mercosur	42,4	131,0	209%
Unión Europea	84,5	268,8	218%
Estados Unidos	1,6	35,4	2166%
Resto del mundo	203,9	412,1	102%
Total	332,4	847,4	155%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Central del Uruguay.

En relación con las importaciones, los países del Mercosur, y en particular Brasil, vienen siendo un origen dinámico de abastecimiento. En el año 2006, poco menos de la mitad de las compras externas de bienes (46%) de Uruguay se realizó a los países del Mercosur, y esta orientación regional de las importaciones viene registrando una tendencia ascendente. La excesiva dependencia regional de las importaciones aumenta las posibilidades de efectos de desvío de comercio alentados por una estructura del AEC que no está acorde con las

14 Dada la asimetría entre la capacidad de oferta de Uruguay y la demanda de importaciones de Estados Unidos, se conjetura que las exportaciones beneficiadas de condiciones preferenciales en Estados Unidos entrarían en condiciones de protección ampliada, alcanzado los exportadores el precio doméstico alto del mercado protegido (Vaillant y Ons, 2005). Por otro lado, las exportaciones de Estados Unidos hacia el Uruguay entrarían en régimen de protección reducida y obtendrían el efecto deseado de reducir el costo del desvío de comercio del acuerdo subregional.

15 Para tener un orden de magnitud de la potencialidad en el acceso al mercado de Estados Unidos, véase en el cuadro A4 el arancel pagado y la proporción de las importaciones de Estados Unidos que cubre las exportaciones de Uruguay en el producto exportado.

preferencias de política comercial de Uruguay. En materia de comercio de bienes, Uruguay no tiene sensibilidades notorias en el comercio con Estados Unidos. Esto se debe a que ya se tiene una apertura muy amplia y profunda con los países vecinos, y la apertura comercial con un país industrializado le permitiría aumentar la competencia con los proveedores regionales, mejorando los precios y la calidad de los productos que compra.

En lo que refiere al comercio de servicios no existen datos suficientes pero se conjetura que, para un conjunto de nuevas actividades vinculadas al comercio transfronterizo (tecnologías de la información, servicios profesionales), Estados Unidos es un destino relevante. Es necesario estudiar en profundidad estos nuevos sectores dado que implican una relación novedosa entre dinámica exportadora y mercado de trabajo, en la medida que se trata de actividades intensivas en trabajo de media a alta calificación e incentivan la creación de empleo de calidad.

Existe consenso en la literatura acerca de que las condiciones de los acuerdos en el capítulo de propiedad intelectual no son buenas para los países en desarrollo. En particular, en lo que refiere al sector farmacéutico. Algunos estudios preliminares, aún inéditos, coinciden en señalar que este es el caso también para Uruguay.

Otra dimensión relevante es la referida a la inversión extranjera directa. Si bien Estados Unidos no ha sido un origen relevante en los últimos años, ha venido registrando una tendencia muy dinámica. Por otra parte, hay evidencia de que la participación de Estados Unidos podría estar subestimada. Algunas inversiones regionales se han realizado desde empresas que tienen una participación mayoritaria de capital de Estados Unidos. Se presupone que los efectos positivos que podría tener sobre la IED, están vinculado a que Uruguay logró mantener las condiciones de que dispone hoy en el contexto del proceso de integración regional.

## 4.2. Acuerdos

### *Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)*

Uruguay se beneficia por preferencias en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) con Estados Unidos. Establecido en 1971, el SGP consiste en una excepción al principio de no discriminación (cláusula de nación más favorecida), amparado en el *trato especial y diferenciado* para los países en desarrollo. Mediante este mecanismo los países desarrollados otorgan a los países en desarrollo (PED) un acceso preferencial a sus mercados con el objetivo de promover el crecimiento económico de los PED. Se trata de esquema de liberalización no recíproco y por lo tanto sujeto a la discrecionalidad del que otorga la preferencia. En los Estados Unidos, el programa fue incorporado al ordenamiento jurídico por un plazo de diez años, en el Trade Act de 1974, y comenzó su vigencia el 1.º de enero de 1976. Sin embargo, el programa ha sido renovado periódicamente, la última vez en diciembre de 2006. Actualmente está vigente hasta diciembre del 2008.<sup>16</sup>

16 Véase USTR: [http://www.ustr.gov/Trade\\_Development/Preference\\_Programs/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/Trade_Development/Preference_Programs/Section_Index.html).

Estados Unidos otorga preferencias arancelarias importantes (alrededor de un 100%) en una lista de productos, si estos son originarios de algún PED. Si están afectados por una cuota de importación, entonces el 100% de preferencia se aplica únicamente a las importaciones realizadas dentro de la cuota, y las importaciones por fuera de la cuota pagan el arancel NMF correspondiente. Por tanto, en el caso de carne y lácteos, que se analiza más adelante, Uruguay paga 0% de arancel en las importaciones dentro de la cuota haciendo uso del beneficio del SGP y para sus exportaciones extracuota paga el arancel NMF correspondiente.

En el año 2006, algo más de 11% de las exportaciones hacia Estados Unidos fueron realizadas por este mecanismo comercial (cuadro A4). La canasta de productos que entra por SGP está bastante diversificada e incluye un conjunto variado de productos manufacturados.

### *Tratado de Promoción y Protección de Inversiones Recíprocas*

En febrero del año 2002, Estados Unidos y Uruguay establecieron una Comisión Conjunta de Comercio e Inversiones (JCIT).<sup>17</sup> Según reportes de prensa del USTR, el 15 de febrero del año 2002 el presidente de Uruguay, Jorge Batlle, y el embajador Robert Zoellick (us Trade Representative) analizaron la promoción del comercio entre ambos países. Además, consideraron los ámbitos complementarios de la liberalización comercial en el nivel multilateral (OMC), en el nivel plurilateral en el continente (ALCA) y en el contexto de un posible bilateralismo con el Mercosur (mecanismo 4+1).<sup>18</sup> En esa oportunidad anunciaron la creación de una JCIT como un medio para estrechar la coordinación entre ambos países en temas de comercio e inversión de mutuo interés. Se programó la primera reunión de la comisión para marzo del año 2002.

En noviembre del año 2003, en oportunidad de celebrarse la Cumbre Ministerial del ALCA en Miami, se anunció la mutua voluntad de negociar un tratado de inversiones.<sup>19</sup> Este fue uno de los resultados del trabajo de la JCIT.

17 JCIT: Joint Commission of Investment and Trade.

18 En junio del año 1991, Estados Unidos y los cuatro países miembros del Mercosur firmaron un acuerdo marco de inversión y comercio (*Agreement on Investment and Trade Advising*), que fue conocido como Acuerdo del Jardín de las Rosas, y tenía un formato 4+1. El objetivo era crear un ámbito de discusión sobre los medios para profundizar las relaciones bilaterales mutuas. El acuerdo ha tenido una vida muy errática desde que se suscribió y solo se han realizado algunos pocos encuentros.

19 Según reportes de prensa del USTR (2003), Zoellick manifestó: «*Foreign Minister Opertti and I are pleased at the accomplishments of the Joint Commission between Uruguay and the United States. The Commission has worked to resolve bilateral trade issues and to achieve joint objectives in the WTO and FTAA [...] Today, we are pleased to announce that discussions in the Joint Commission have led to an agreement to initiate negotiation of a us-Uruguay Bilateral Investment Treaty. We have also instructed the Joint Commission to explore additional possibilities for sectoral bilateral agreements that will lead to a further deepening of the us-Uruguay trade relationship through increased market access. Uruguay has been a good partner with us in seeking to open markets in both the FTAA and the WTO.*»

Posteriormente, en mayo del año 2004 se iniciaron las negociaciones para un tratado de inversiones bilateral (BIT)<sup>20</sup> que concluyeron en setiembre del año 2004. El acuerdo fue firmado el 25 de octubre de ese año. El 4 de noviembre del 2005, en Mar del Plata, en el contexto de la Cuarta Cumbre de las Américas, firmaron un nuevo tratado de inversiones que modificó al anterior. Debe destacarse que en marzo del año 2005 asumió un nuevo gobierno en Uruguay. Una coalición de partidos de izquierda consiguió ganar las elecciones luego de más de treinta años de disputar el poder. El nuevo gobierno reafirmó la voluntad de ratificar el tratado pero lo condicionó a algunos cambios en su texto.<sup>21</sup> Estados Unidos aceptó las modificaciones. En diciembre del año 2005, el Parlamento uruguayo aprobó el acuerdo y el Congreso de Estados Unidos lo hizo casi un año después, en agosto del 2006. En noviembre del 2006 el acuerdo entró en vigor.

El acuerdo de protección de inversiones recíprocas contiene los elementos estándares de los capítulos de inversiones en los acuerdos TLC negociados y firmados por Estados Unidos.<sup>22</sup> Debe destacarse que este acuerdo es similar al capítulo 10 del texto del TLC entre Perú y Estados Unidos.<sup>23</sup>

El BIT está formado por tres secciones. La sección A contiene 22 artículos,<sup>24</sup> y en ella se enuncian las reglas fundamentales referidas al trato nacional, nación más favorecida

---

20 En esa fecha Estados Unidos tenía treinta y seis BIT con otros países. No había negociado ninguno en los últimos cinco años. La decisión de involucrar a Uruguay en una primera negociación evidenció interés de Estados Unidos en la relación con Uruguay.

21 La redacción del artículo 17 fue modificada junto con el procedimiento para la selección de los árbitros en lo referente a los tribunales de solución de controversias. Además, Uruguay anexó una declaración que establece el alcance del tratado en relación con la cláusula de la nación más favorecida.

22 Debe destacarse que este acuerdo es prácticamente idéntico al capítulo 10 del texto del TLC entre Perú y Estados Unidos, que se encuentra aún a consideración de ambos Parlamentos, dadas las adendas recientes que se le han incluido.

23 Este acuerdo se encuentra aún a consideración de ambos Parlamentos, dadas las adendas recientes sobre medio ambiente y legislación laboral incluidas en la discusión en el Congreso de Estados Unidos.

24 El artículo 1 trata sobre las definiciones. El artículo 2, sobre el alcance y ámbito de aplicación, y se destaca que no se excepcionan las inversiones en el sector financiero. El artículo 3 es el convencional referido a la regla de trato nacional para inversionistas y para las inversiones realizadas por estos. En el artículo 4, sobre nación más favorecida, se consagra la no discriminación en relación con otras partes. En el artículo 5 se establece el nivel mínimo de trato. El artículo 6 refiere a expropiaciones e indemnizaciones. El artículo 7 regula las transferencias de las inversiones estableciendo garantías para que se puedan procesar. El artículo 8 refiere a los impedimentos en relación con los requisitos de desempeño de las inversiones de la otra parte y las condiciones bajo las cuales el otorgamiento de cierta ventaja podrá estar condicionada a un conjunto reducido de prácticas de las inversiones de la otra parte. El artículo 9, sobre altos ejecutivos y directorios, establece que no deben imponerse restricciones que menoscaben el control en las inversiones en relación con una parte. Los artículos 10 y 11 están referidos a la transparencia en las publicaciones en relación con las normativas y reglamentos, así como en relación con los procedimientos administrativos. Los artículos 12 y 13 se refieren a medio ambiente y legislación laboral, respectivamente. El artículo 12 del BIT de Uruguay está más desarrollado que el capítulo 10 (inversiones) del TLC con Perú. El artículo 13 referido a legislación laboral no está incluido

y transparencia, entre otras. Están también citados los tres anexos que contienen las tradicionales listas negativas de medidas disconformes de cada parte. El antepenúltimo artículo (20) sobre servicios financieros, habitualmente no se incluye en los TLC en el capítulo sobre inversiones. Este artículo, en el caso del BIT de Uruguay con Estados Unidos, es una mezcla del contenido de artículos del capítulo sobre servicios financieros en los acuerdos tipo TLC<sup>25</sup> e incluye excepciones generales a la aplicación de las reglas como así también procedimientos especiales en las controversias sobre inversiones en servicios financieros. Las secciones B y C del BIT se refieren a los procedimientos de consulta, arbitraje y controversias entre las partes relativas a la aplicación de este acuerdo.

En el cuadro A5 se presenta un resumen de la lista negativa de Uruguay en el acuerdo de inversiones con los Estados Unidos, que afecta al sector servicios. En el conjunto de las medidas disconformes y excepciones que se enuncian en los anexos, cada país puede someterse a las reglas generales del trato nacional previstas en el acuerdo. La modalidad de lista negativa es la usual en los acuerdos tipo TLC y es la tecnología empleada para consignar los compromisos. En algunos sectores (servicios de salud, educación, servicios relacionados al medio ambiente y servicios de transporte), Uruguay estableció muchas reservas (más de un 74% de las actividades de estos sectores) a las reglas generales de trato nacional del BIT (cuadro A5). En el resto de los sectores, los compromisos fueron bastante altos (menos de 20% de actividades con reservas).

#### TIFA

En el contexto de la VI Reunión del JCTI realizada en Montevideo en octubre del año 2006, Estados Unidos y Uruguay acordaron iniciar negociaciones de un acuerdo marco para fortalecer las relaciones de comercio e inversión bilaterales. El 25 de enero del año 2007, un TIFA (Trade and Investment Framework Agreements) fue firmado en Montevideo. El acuerdo establece el Consejo de Comercio e Inversión (CCI) de Uruguay-Estados Unidos y define un programa de trabajo.

El primer encuentro del Consejo se realizó en Washington, en abril del 2007. La delegación de Estados Unidos estuvo presidida por el representante alterno de Comercio, John Veroneau, en tanto la de Uruguay por el secretario de la Presidencia, Dr. Gonzalo Fernández.

en el capítulo 10 (inversiones) del TLC con Perú. El artículo 14 contiene el enunciado respecto a las medidas disconformes que se listan en tres anexos del acuerdo, mediante el procedimiento de listas negativas. El artículo 15 es sobre formalidades especiales y requisitos de información. El artículo 16 establece distintos mecanismos por los cuales el tratado no puede ser derogado. El artículo 17 está vinculado a la denegación de beneficios del tratado cuando no se cumplen ciertos requisitos del inversor, en el sentido de su relación con el país que es parte del acuerdo. Los artículos 18 y 19 están referidos a seguridad y divulgación de información. El artículo 20 es sobre servicios financieros. El artículo 21 es sobre tributación. El último artículo (22) está referido a la entrada en vigor, la duración (diez años) y la terminación del acuerdo.

25 En particular, en el TLC entre Perú y Estados Unidos véanse los artículos sobre excepciones (artículo 10) y sobre controversias relativas a inversiones en servicios financieros (artículo 19) en el capítulo 12 sobre servicios financieros.

En el encuentro se acordó un plan de trabajo que conducirá a fortalecer y profundizar las relaciones bilaterales de comercio e inversión. Las áreas incluidas en el programa de trabajo del TIFA son muy amplias y abarcan la casi totalidad de los temas de un TLC, salvo que no se incorporaron aquellos asuntos de comercio preferencial en bienes.<sup>26</sup> Se programó la próxima reunión del Consejo para fines del año 2007.

Para Uruguay, seguir la rutina del programa de trabajo acordado implicará un esfuerzo del sector público. Este proceso puede permitir la constitución de un equipo de trabajo especializado y orientado a darle contenido a la agenda. El único antecedente que Uruguay tiene en este conjunto de nuevos contenidos en acuerdos tipo TLC es el del acuerdo con México en el área de servicios, que se encuentra en la etapa de definición del listado de medidas disconformes (listas negativas). Se trata de un ejercicio de negociación nuevo y similar al que debería hacerse con Estados Unidos si se llegara a negociar un TLC con este país.

Los hechos parecen confirmar que ambas partes han coincidido en que, dadas las incertidumbres que caracterizan el escenario internacional (prolongación de las negociaciones en la ronda multilateral) y los escenarios domésticos (restricciones políticas de ambos lados aunque sustanciadas de forma distinta), la etapa actual debe considerarse como un período de transición hacia una futura negociación. En esta etapa se produciría una acumulación basada en un intercambio de información. No se descarta que algunas negociaciones puntuales sobre aspectos de facilitación del comercio y obstáculos técnicos puedan ser mejorados como un resultado en sí mismo del TIFA.

## 5. CONCLUSIONES

El punto de partida del análisis es la evaluación del desempeño del proceso de integración regional. Es necesario entender las limitaciones que enfrenta y el tiempo requerido para resolver cada una de ellas. Los efectos positivos y negativos mencionados en el texto se dan de forma simultánea y en diferentes proporciones. El balance específico de una cierta realidad histórica es lo que permite establecer un juicio evaluativo respecto de las bondades o las falencias del proceso. En definitiva, este resultado depende de la trayectoria y los ritmos con los cuales se avanza en cada tema.

Es claro que, en el actual contexto regional, la amplia mayoría de los problemas de política doméstica en cada uno de los Estados partes del acuerdo son absolutamente

---

26 De acuerdo con la información disponible en la página web de la Presidencia de la República en Uruguay, los temas incluidos en el programa de trabajo son: facilitación y liberalización del comercio e inversiones bilaterales (incluye las cuestiones agrícolas); cooperación en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; derechos de propiedad intelectual; cuestiones regulatorias que afectan la política comercial y las inversiones; tecnología de la información y comunicaciones, comercio electrónico; fortalecimiento de la capacidad comercial y técnica; comercio de servicios; compras gubernamentales y otras cuestiones que el Consejo pueda decidir. En particular, el Consejo decidió discutir cuestiones relativas a las normas laborales, medio ambiente, biocombustibles e innovación en el contexto del programa de trabajo.

prioritarios y no existen disciplinas comunes que los contengan. Además, para la economía líder del acuerdo, la relación bilateral con Argentina es una de las variables centrales que conduce su accionar en el bloque.

Los hechos revelan que la administración de gobierno en Brasil no tiene apuro por el perfeccionamiento y el pleno funcionamiento del bloque. Prefiere un camino gradual de prueba y error, en donde incrementalmente cambien cualitativamente las condiciones de la integración, al tiempo que se adecuan las normativas internas, sin *estresar* los equilibrios domésticos ni tensionar, en particular, la relación bilateral con Argentina, que, como se señaló, es considerada prioritaria. El *statu quo* de la integración no es favorable a los intereses de Uruguay ni se espera que cambie en los próximos años. Buscar mayor flexibilidad en la negociación con terceros, a partir de sincerar las condiciones actuales del proceso de integración, no debilita sino que fortalece al proceso de integración al hacerlo más real y no un mero juego de apariencias. Además, es una forma seria y efectiva de tratar el tema de las asimetrías de tamaño de mercado de los países pequeños.

Se ha señalado que existe una objeción técnica en una unión aduanera que tiene preferencias comerciales distintas con terceros. La política arancelaria común implica similar arancel externo común y análogas preferencias comerciales con terceros. Sin embargo, el funcionamiento actual del Mercosur no responde a esa premisa y hay múltiples desvíos de esta regla. Por este motivo, el Mercosur funciona en el comercio intraregional como una zona de libre comercio y solo los bienes originarios se benefician de la preferencia arancelaria intraregional. Esta situación justificó la adopción de un mecanismo gradual que permitirá alcanzar un nivel de cumplimiento aún así incompleto, en la larga transición hacia una futura unión aduanera plena.<sup>27</sup> Es decir, el Mercosur admite que las perforaciones se dan y se van a mantener.

En la liberalización en servicios y en las otras disciplinas, los países del Mercosur han acordado en general la regla de nación más favorecida; es decir que cualquier acuerdo más profundo con un tercero deberá ser extendido en sus condiciones al resto de los socios. En definitiva, al contrario de lo que se proclama en la amplia mayoría de los nuevos temas en desarrollo, un acuerdo profundo con un tercero (extra bloque) es un factor que genera más integración con los vecinos.

Uruguay debería promover la concesión de una autorización del Mercosur a los países pequeños para que estos aceleren procesos de negociación con terceros. Esta autorización podría estar restringida a aquellos acuerdos que hayan estado o estén en la agenda del bloque pero que por algún motivo no se hayan podido concretar. Esta autorización podría operar solo por un cierto período de tiempo.

Para alcanzar buenos resultados en esta negociación es necesario construir un amplio acuerdo nacional que involucre tanto a los partidos políticos como a los principales actores sociales. Por todos los motivos externos e internos, se trata de una operación compleja que no admite grandes fisuras dentro del espectro político nacional. Es necesario no caer en la trampa de la ideologización del debate y encauzarla con un sentido

---

27 Véase las decisiones 54/04 y 37/05 del Consejo Mercado Común.

pragmático. No se resuelven todos los problemas con este acuerdo ni se condicionan todas las políticas domésticas, pero es posible colaborar para establecer bases más sólidas para la consolidación de un camino de estabilidad de las condiciones de crecimiento de largo plazo. Es difícil pensar que este no es un objetivo ampliamente compartido en el país.

Las expectativas exageradas en relación con el acuerdo con Estados Unidos no le son beneficiosas, porque no son realistas. Es útil buscar negociarlo y es posible obtener buenos resultados de esta gestión. Lograr finalmente un TLC con Estados Unidos depende de un conjunto muy amplio de elementos fuera del control de la voluntad de política del gobierno. Está claro que el cambio en la composición del Congreso de Estados Unidos podría cambiar la estructura de los TLC. El nuevo énfasis hacia una mayor consideración en los asuntos laborales y medioambientales no implica, para un país como Uruguay, restricciones adicionales en sus arreglos normativos domésticos. Los acuerdos multilaterales suscritos en estas materias y la observancia a estas reglas son incluso más amplios y profundos en Uruguay que en los propios Estados Unidos. Además, las flexibilizaciones sugeridas para el capítulo de propiedad intelectual van en la dirección del reclamo de los países en desarrollo, en coherencia con los compromisos multilaterales en la OMC.<sup>28</sup> En síntesis, esta nueva modalidad de los TLC generaría mucha menos resistencia en un país como Uruguay.

En el corto plazo, si existe una ventana de oportunidad para Uruguay esta dependerá de lo que ocurra en el Congreso de Estados Unidos en este semestre. Es fundamental tener un ámbito de intercambios bilaterales entre ambos gobiernos, y la agenda en desarrollo del TIFA brinda esta oportunidad. Pero además, sumaría tener contactos directos con los nuevos parlamentarios demócratas que lucen más cercanos en su sensibilidad política al gobierno de izquierda en Uruguay y que tienen una perspectiva distinta en relación con el nuevo formato de TLC que Estados Unidos firmaría en el futuro. Uruguay no es un país que genere amenazas en el mercado de Estados Unidos, aspecto sensible para los parlamentarios demócratas y puede servir de experiencia piloto para el nuevo formato de TLC en construcción. Incluso pueden abrirse espacios novedosos de negociación, como por ejemplo la posibilidad de suscribir un acuerdo de liberalización en servicios que no entrara en conflicto con las reglas multilaterales, ni incluso con el marco normativo regional. Esta variante tiene la contra de que, en la liberalización en bienes, Uruguay tendría más claramente un balance muy positivo en un eventual acuerdo.

Hay varios aspectos favorables asociados al hecho de tener una negociación en desarrollo con Estados Unidos. En primer lugar, está el aprendizaje de los cuadros gubernamentales y el efecto institucional positivo dentro de la estructura de negociación internacional del Uruguay. El segundo se refiere a mejorar el posicionamiento estratégico de Uruguay en la negociación regional e internacional y en particular obtener una autorización del Mercosur para la negociación con terceros, aunque sea por un cierto período. Es imperativo que Uruguay resuelva este tema aún en el segundo semestre de

---

28 Es aceptado que el capítulo de propiedad intelectual es el más irritante de todos, en particular en relación con las patentes de la industria farmacéutica y sus efectos en el precio de los medicamentos.

2007, para poder desarrollar la negociación con Estados Unidos o con otros terceros países con quienes tenga la oportunidad de hacerlo.

Finalmente, si el acuerdo se concretara, habría al menos tres efectos directos positivos. El primero sería mejorar el acceso al mercado para un conjunto de sectores que presentan ventajas comparativas tradicionales. El segundo está asociado al desarrollo de nuevos sectores de especialización, en particular en el sector de servicios, con la creación nuevos empleos de calidad. En ambos casos mejoran las condiciones del país para atraer inversiones y expandir su oferta doméstica. El tercero es la reducción del efecto desvío de comercio que implica el Mercosur con un AEC hecho a la medida de las preferencias de política comercial de la economía líder.

Es útil resumir algunos aspectos clave de la economía política de un eventual TLC con Estados Unidos. En los sectores transables, Uruguay no tiene problemas defensivos relevantes y solo es posible identificar oportunidades. Tiene ventajas comparativas fuertes en el sector agropecuario y en las manufacturas su economía ya está muy abierta con sus vecinos regionales. Abrir su economía a los Estados Unidos reduce el costo de desvío de comercio del Mercosur sin implicar ajustes domésticos relevantes. Este beneficio de Uruguay constituye un pequeño perjuicio para sus vecinos, en particular Brasil. En relación con otras reformas, en sectores convencionalmente no transables —liberalización en servicios y otras disciplinas—, el país tiene que definir lo que quiere. La estructura actual de los acuerdos tipo TLC permite reservar sectores y establecer distinto tipo de excepciones. Es básicamente una discusión doméstica y cabe por lo tanto optar entre blindar el *statu quo* actual —en particular, en las empresas públicas— sin promover grandes cambios o, por el contrario, buscar avanzar en áreas en donde se entiende que las reformas son necesarias y posibles. En este caso, el acuerdo brinda una oportunidad para desarrollar las reformas en un contexto de ajuste expansivo, lo que siempre facilita las eventuales restricciones políticas que puedan desencadenarse.

## BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO, Herminio y Jaime ZABLUDOVSKY (2001): *Hacia un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Uruguay*, Montevideo, Estudios CERES.
- EVENETT, Simon, Michael MEIER (2006a): *An interim assessment of the us trade policy of competitive liberalization*, Working Paper, St. Gallen, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research.
- (2006b): *América votes: what next for the wto*, St. Gallen, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research.
- DESTLER, Mac (2007): *American Trade Politics in 2007: building bipartisan compromise*, Policy Brief, Washington DC, Peterson Institute for International Economics.
- MONCARZ, Pedro, Marcel VAILLANT (2007): *Measuring the role of Mercosur on the Regional Pattern of Import of its Country Members*, GEP Research Paper 07/27, Nottingham, The Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy, University of Nottingham.
- ODDONE, Juan (1990): *Uruguay entre la depresión y la guerra 1929-1945*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria - Facultad de Humanidades y Ciencias.
- (2004): *Vecinos en discordia. Argentina, Uruguay y la política hemisférica de los Estados Unidos. Selección de documentos 1945-1955*, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Historia Americana - El Galeón.

- OMC (2003): *Acuerdos comerciales regionales: un panorama cambiante*, Sección de Acuerdos Comerciales Regionales, División de Examen de las Políticas Comerciales, Secretaría de la OMC.
- SCHOTT, Jeffrey (2004): *Free trade agreements us strategies and priorities*, Washington, DC, Institute of International Economics.
- SECRETARÍA DEL SENADO (1995): *Tratados y convenios internacionales suscritos por Uruguay en el período de 1941 a diciembre de 1946*, documentación y antecedentes legislativos, tomo x, Montevideo.
- VAILLANT, Marcel (2007): «Objetivos, resultados y restricciones de la negociación común con terceros en el Mercosur», en Rubens A. BARBOSA (org.): *Mercosul quinze anos*, San Pablo, Fundação Memorial, Imprensa Oficial.
- VAILLANT, Marcel, Álvaro ONS (2005): «Winners and losers of a FTA between USA and Mercosur», en Marcel VAILLANT, Fernando LORENZO: *The Mercosur and the creation of the Free Trade Zone of the Americas*, Washington, Woodrow Wilson Center-Red Mercosur.

### Cuadro A1. BIT suscritos por Estados Unidos

País	Vigencia	País	Vigencia
Uruguay	2006	Bulgaria	1994
Mozambique	2005	Congo-Brazzaville	1994
Estonia	2004	Kazajstán	1994
Jordania	2003	Kirguistán	1994
Azerbaiyán	2001	Moldava	1994
Bahrein	2001	Rumania	1994
Bolivia	2001	Polonia <sup>a b</sup>	1994-2004
Croacia	2001	Sri Lanka	1993
Honduras	2001	Túnez	1993
Lituania <sup>a</sup>	2001-2004	Egipto	1992
Albania	1998	República Checa	1992-2004
Ecuador	1997	Eslovaquia <sup>a</sup>	1992-2004
Georgia	1997	Marruecos	1991
Jamaica	1997	Panamá	1991
Mongolia	1997	Senegal	1990
Armenia	1996	Turquía	1990
Letonia <sup>a</sup>	1996-2004	Bangladesh	1989
Trinidad y Tobago	1996	Camerún	1989

Ucrania	1996	Congo-Kinshasa	1989
Argentina	1994	Granada	1989

Notas: a. Modificados a partir del 2004 como consecuencia de la adhesión de este país a la UE.  
b. Business and Economic Relations Treaty.

Fuente: Elaboración propia con base en USTR.

### Cuadro A2. TIFA suscritos por Estados Unidos

Países-regiones	Años	Países-regiones	Años
Liberia	2007	Arabia Saudita	2003
Uruguay	2007	Bahréin	2002
Vietnam <sup>a</sup>	2007	Brunei	2002
ASEAN	2006	Tailandia	2002
Camboya	2006	Túnez	2002
Líbano	2006	COMESA	2001
Mauricio	2006	WAEMU	2001
Mozambique	2005	Argelia	sd
Kazajstán, Kirguis- tán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán	2004	Nigeria	2000
Afganistán	2004	Ghana	1999
Kuwait	2004	Sudáfrica	1999
Malasia	2004	Indonesia	1996
Qatar	2004	Australia	1992
Emiratos Árabes	2004	Nueva Zelandia	1992
Yemen	2004	Singapur	1991
Omán	2004	Filipinas	1989
Pakistán	2003		

Nota: a. Vietnam y Estados Unidos tienen vigente un BTA (Bilateral Trade Agreement) desde el año 2001 y suscribieron recientemente un nuevo TIFA.

Fuente: Elaboración propia con base en USTR.

**Cuadro A3. Acuerdos de libre comercio vigentes (TLC), firmados y negociados por Estados Unidos**

	Inicio TLC	Año (entrada en vigor-firma)	Rondas de negociación	BIT	TIFA
<b>a) Vigentes</b>					
Israel		1985	sd		
Canadá		1989			
NAFTA	1990	1994			
Chile	2000	2004	14		
Jordania	2000	2001	2	2003	
Singapur	2000	2004	6		1991
CAFTA-DR	2001	2006/2007 <sup>a</sup>	10		
Australia	2002	2006	sd	1992	
Marruecos	2002	2006	8	1991	
Bahrein	2003	2006	3	2001	2002
<b>b) Firmados</b>					
Colombia <sup>c</sup>	2003	2006 <sup>d</sup>	14		
Perú <sup>c</sup>	2003	2006 <sup>d</sup>	13		
Panamá <sup>c</sup>	2003	2007 <sup>d</sup>	9	1991	
Omán	2004	2006 <sup>d</sup>	2	2004	
Corea	2006	2007 <sup>d</sup>	8		
<b>c) Negociación</b>					
SACU	2002	nc	b		1999
Tailandia	2003	nc	6		2002
Ecuador	2003		b		
Emiratos Árabes	2004	nc			2004
Malasia	2006	nc	2		2004

Notas: a. El acuerdo entró en vigor para Guatemala y República Dominicana, respectivamente, y se encuentra en las etapas de ratificación para el resto (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

b. Dieron fin a las negociaciones en el año 2006.

c. Estos acuerdos han recibido el nombre de TPA (Trade Promotion Agreements).

d. Fecha en que el acuerdo fue firmado. En proceso de aprobación por los Parlamentos y ratificación para la entrada en vigor.

Fuente: Elaboración propia con base en SICE (OEA) y USTR.

**Cuadro A4. Productos exportados por Uruguay a Estados Unidos  
período 2004-2006 (millones de dólares CIF y %)**

SA		2004	2006	Tasa variación <sup>a</sup> (%)	Arancel pagado <sup>b</sup> (%)	Exp. de Uy - Imp. de EE. UU. <sup>c</sup> (%)
	Carne bovina	304,2	250,1	-9		8,6
020120	Carne bovina (cuota NMF)	79,1	80,0	1	1,2	4,5
020130	Carne bovina (fuera cuota NMF)	218,2	155,7	-16	26,4	36,6
020230	Carne bovina y sus despojos (sin cuota)	6,6	13,8	45	0,0	8,8
	Carne bovina (SGP)	0,3	0,6	41	0,0	10,9
271011	Aceites livianos y preparaciones	81,3	69,0	-8	0,7	0,2
410711	Cueros preparados plena flor sin dividir (SGP)	17,2	18,1	2	0,0	8,1
160250	Preparaciones de carne bovina	8,7	16,7	39	0,8	4,0
160250	Preparaciones de carne bovina (SGP)	3,1	4,3	17	0,0	1,0
440799	Madera aserrada	7,0	13,7	40	0,0	3,5
30379	Pescado congelado	9,0	13,7	23	0,0	3,8
	Queso	12,8	18,6	20		1,9
040610	Queso (cuota NMF)	1,0	1,7	28	0,0	3,3
040620	Queso (fuera cuota NMF)	7,4	12,4	29	19,0	1,3
040630	Queso (SGP)	4,4	4,5	2	0,0	0,5
440710	Madera aserrada de coníferas	4,9	6,3	14	0,0	0,1
870899	Partes y accesorios para automóviles	0,0	5,0	sd	2,5	0,0
441219	Madera contracha- pada (SGP)	0,0	3,1	sd	0,0	0,7
760429	Barras de aluminio (SGP)	0,8	2,7	88	0,0	0,4
40900	Miel natural	7,0	2,4	-41	1,2	1,4
681310	Guarniciones para frenos	2,5	2,2	-6	0,0	1,7
611011	Suéteres de lana o pelo fino	2,8	2,0	-14	16,0	0,5

410441	Cueros en estado seco (SGP)	0,1	2,0	404	0,0	2,6
392010	Placas de polímeros de etileno (SGP)	0,0	2,0	882	0,0	0,2
330300	Perfumes y aguas de tocador	1,0	1,8	37	0,0	0,1
293690	Provitaminas, vitaminas y hormonas naturales	1,3	1,8	17	0,0	5,4
940190	Partes de asientos	5,5	1,7	-44	0,0	0,0
	Carne bovina	469,0	437,3	-3		
	Carne bovina (cuota NMF)	50,3	58,0	7		
	Carne bovina (fuera cuota NMF)	579,8	512,1	-6		0,0

Notas: a. Tasa promedio acumulativa en el bienio 2004-2006.

b. Ratio entre recaudación e importaciones.

c. Ratio entre exportaciones de Uruguay e importaciones de Estados Unidos, en el respectivo producto, bajo ese régimen.

Fuente: Elaboración propia con base en USTR.

#### Cuadro A5. Reservas y medidas disconformes en el BIT de Estados Unidos con Uruguay en el sector servicios (número de actividades y %)

Sector de servicios	Actividades	Excepciones	Proporción sometida a reglas del BIT (%)
1. Prestados a las empresas	50	2	96
2. Comunicaciones	24	2	92
3. Construcción y de ingeniería	5		100
4. Distribución	5	2	60
5. Enseñanza	5	4	20
6. Relacionados con el medio ambiente	5	4	20
7. Financieros	39	4	90
8. Salud y sociales	4	4	0
9. Turismo y relacionados con viajes	3		100

10. Esparcimiento, culturales y deportivos	5	1	80
11. Servicios de transporte	43	32	26
Total	187	55	71

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

## Resumen

El trabajo discute las razones de porqué Uruguay debería desarrollar un nuevo marco de relaciones comerciales con los Estados Unidos. El argumento inicial comienza con una evaluación crítica del desempeño de la integración económica en el Cono Sur en la pasada década. La orientación Sur-Sur de las negociaciones comunes con terceros no está alineada con los intereses de los países pequeños, en particular este el caso de Uruguay. El segundo aspecto que se analiza es una descripción de la estrategia de negociación comercial de la administración de gobierno en Estados Unidos denominada de liberalización competitiva. A lo largo de esta década esta postura global justificó la firma de numerosos TLC por parte del gobierno americano. En la tercera parte se desarrolla una historia detallada de los flujos comerciales y la evolución de la política comercial entre ambas economías. En un eventual TLC con el mercado norteamericano, en el sector de bienes transables, Uruguay no tiene una posición defensiva y por el contrario registra muchas oportunidades para aprovechar. Las ventajas comparativas de este pequeño país en desarrollo están concentradas en la agricultura. En el sector industrial Uruguay se encuentra muy abierto con los vecinos más grandes del Mercosur. Más aún abrir, la economía con Estados Unidos permitiría disminuir los costos desvío de comercio asociados al acuerdo regional. Este beneficio de Uruguay podría implicar una pequeña pérdida para Brasil. En relación con el sector servicios y las otras reglas complementarias del TLC, es necesario definir cuáles son los objetivos nacionales respecto al acuerdo. Es posible reservar algunos sectores y medidas de las reglas generales del proceso de liberalización. En todos estos asuntos —más allá de la frontera— es fundamentalmente una discusión doméstica definir la orientación del proceso de reformas económicas asociadas al acuerdo. El TLC da la posibilidad de desarrollar algunas reformas económicas que podrían tener una economía política adversa en un ambiente contractivo convencional.

**Palabras clave:** Uruguay, Estados Unidos, relaciones internacionales, Mercosur, integración regional, acuerdos internacionales.

## Abstract

The paper discusses the reasons why Uruguay should develop a new framework of trade negotiations with the United States of America (USA). The initial argument starts with a

critical assessment of the economic integration performance in the Southern Cone during the past decade. The South-South orientation for common trade negotiations with third parties are not aligned with the small countries interests in Mercosur, this is particularly the case of Uruguay. The second point is a description of the USA administration trade negotiations strategies of competitive liberalization. During the current decade, this global stance justifies the sign of many number of Free Trade Agreement (FTA) by USA government. This year the evolution of the Congress composition and other political events show a change in the trade policy that also is characterized in the article. In the third part there is a specific story about the trade flow and the evolution of trade policy between both economies. In an eventual free trade area with the North American market in the tradable sectors, Uruguay has not a defensive position and on the contrary it has many opportunities to exploit. The comparative advantages of this developing small country are concentrated in the agriculture sector. In the industry sector Uruguay is currently intensively open to its major neighbors in Mercosur. Moreover, to open the Uruguayan economy to USA in tradable sectors could diminish the trade deviation cost associated with the regional agreement. This benefit from the Uruguayan perspective implies a small deterioration of the Brazilian position. In relation to the service liberalization and the other complementary trade rules of the FTA the country must define what he want to obtain with the agreement. It is possible to reserve some sectors and measures from the general rules of the liberalization process. In all this beyond the borders issues is basically a domestic discussion to define the orientation of the reform process associated with the agreement. The FTA gives the choice to develop some economics reforms that could have an adverse political economy in a conventional contractive adjustment.

**Key words:** Uruguay, United States, international relationships, Mercosur, regional integration, international agreements.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.