

# Enseñanzas del Mercosur

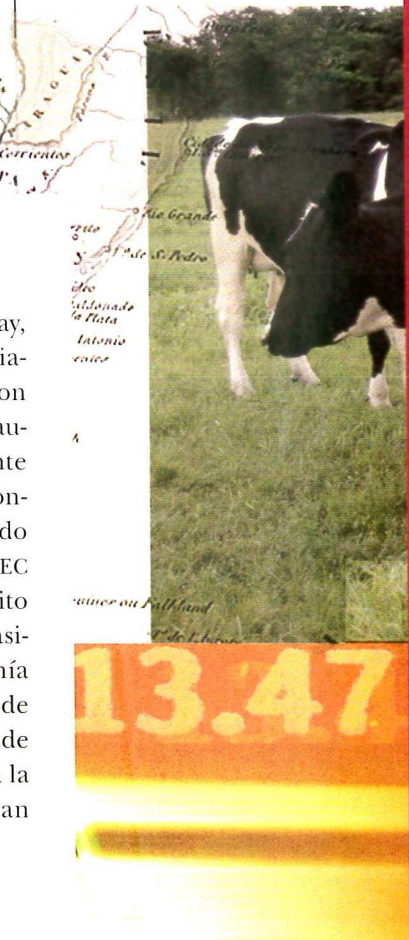
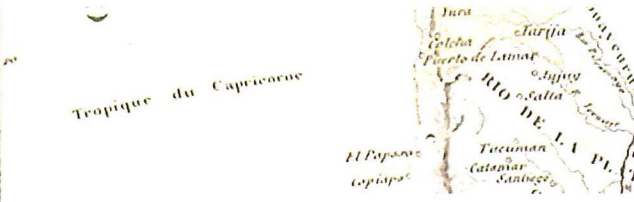
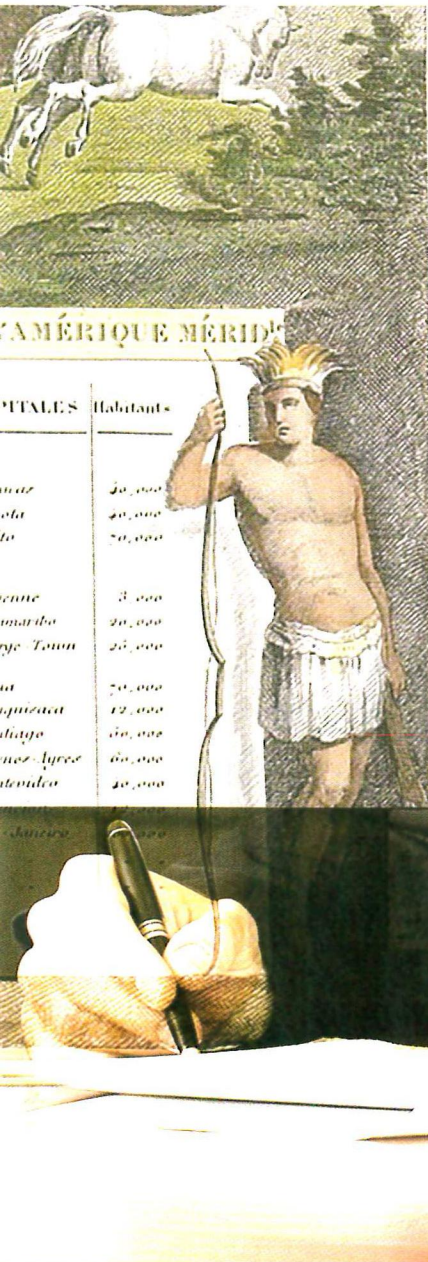
## en las negociaciones

### de un TLC entre Uruguay

### y Estados Unidos

GABRIEL PAPA

JOSÉ MANUEL QUIJANO CAPURRO\*



#### EL INGRESO DE URUGUAY AL MERCOSUR

Una vez que concluyó la dictadura militar en Uruguay, el gobierno negoció el mantenimiento y la ampliación del Protocolo de Expansión Comercial (PEC), con Brasil, y del Convenio de Cooperación Económica (Cauce), con Argentina, programas suscritos originalmente en 1975. La política de aproximación de la región continuó durante el periodo democrático, con un decidido respaldo de la opinión pública en general. Tanto el PEC como el Cauce admitían la no reciprocidad en el ámbito comercial, lo que significó un reconocimiento de las asimetrías a las que estaba sometido un país con economía pequeña. Sin embargo, hay que resaltar que se trató de una no reciprocidad limitada por cierto porcentaje de cuotas de mercado o cupos, por lo cual se afectaba la posibilidad de que las empresas uruguayas alcanzaran economías de escala significativas.

\* Investigador de la Comisión Sectorial para el Mercosur (Comisec) <gapa60@adinet.com.uy> y director de la Comisec <jmquijano@opp.gub.uy>, respectivamente. Los autores agradecen la colaboración de Rodrigo Arocena y Gabriel Valente.

---

*Un acuerdo bilateral entre países de dimensiones tan dispares como Uruguay y Estados Unidos no puede firmarse —como ocurre con los TLC firmados por este último con Chile, Colombia y Centroamérica— con base en la reciprocidad e ignorando la asimetría entre las partes o compensándola con excepciones meramente transitorias*

---

En 1986, Argentina y Brasil emprendieron el Programa de Integración Comercial y Económica (PICE), consistente en más de 20 acuerdos sectoriales (se comenzó con los que comprendían bienes de capital y trigo) que implicaban un acercamiento ambicioso de dos vecinos que planteaban dar prioridad a algunos sectores, sobre todo el de bienes de capital, cuyo acuerdo incluía un instrumento de adaptación competitiva impulsado por Argentina. De este modo, el PICE buscaba fomentar las empresas de capital binacional y comprometía a los países en el desarrollo conjunto de un programa aeronáutico, entre otros. Dos años después, en 1988, Canadá y Estados Unidos firmaron con Argentina y Brasil un acuerdo de liberalización comercial en el que sentaron las bases del Acuerdo de Complementación Económica 14 (ACE 14) en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En ambos casos se depuso la tradición

negociadora (producto por producto) al optar por un programa de liberalización comercial lineal, inmediata y universal, aunque con excepciones transitorias. El debate acerca de cómo enfrentar estos cambios continentales —sobre todo en el ámbito regional— quedó abierto en Uruguay.

Los empresarios industriales adoptaron una actitud favorable frente a la integración, además de exigir que se abrieran espacios de participación. Los plazos especiales obtenidos para abatir los aranceles a cero, así como las extensas listas de adecuación presentadas por los negociadores uruguayos, tuvieron influencia directa del empresariado industrial. La Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) declaró en reiteradas ocasiones que este país no debía quedar fuera del proceso de integración regional que, con los protocolos de 1986 y el acuerdo bilateral de 1988, habían iniciado Argentina y Brasil. Esta posición de la CIU se advierte en la declaración del 6 agosto de 1990, en la que se señala que no es conveniente quedar al margen de ese proceso. La CIU no estuvo acompañada de otras cámaras tradicionales (como la Asociación Rural o la Cámara de Comercio), más proclives a la *apertura hacia el mundo*.

Del lado de los productores rurales, las posiciones fueron cautas respecto al Mercosur. Resultan interesantes las palabras de Carlos Gasparri, entonces presidente de la Asociación Rural, quien en 1991 vaticinaba una discreta participación empresarial y atribuía esa actitud a la *mentalidad empresarial dominante*.<sup>1</sup> Por otra parte, no se percibía entusiasmo respecto al Mercosur entre los exportadores y menos aun en los comerciantes, en cuyos gremios tienen fuerte peso los compradores, deseosos de aprovechar la apertura a las importaciones desde todos los mercados y no sólo desde los regionales.

El debate también estuvo presente entre los trabajadores: las posiciones en su organismo central (el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, PIT-CNT) respecto a la integración no son unánimes. Algunos sectores mantienen una posición crítica en cuanto a la integración; de hecho, pudieron haber tenido eco en los trabajadores del sector industrial cuyos puestos se hicieron más inestables, en

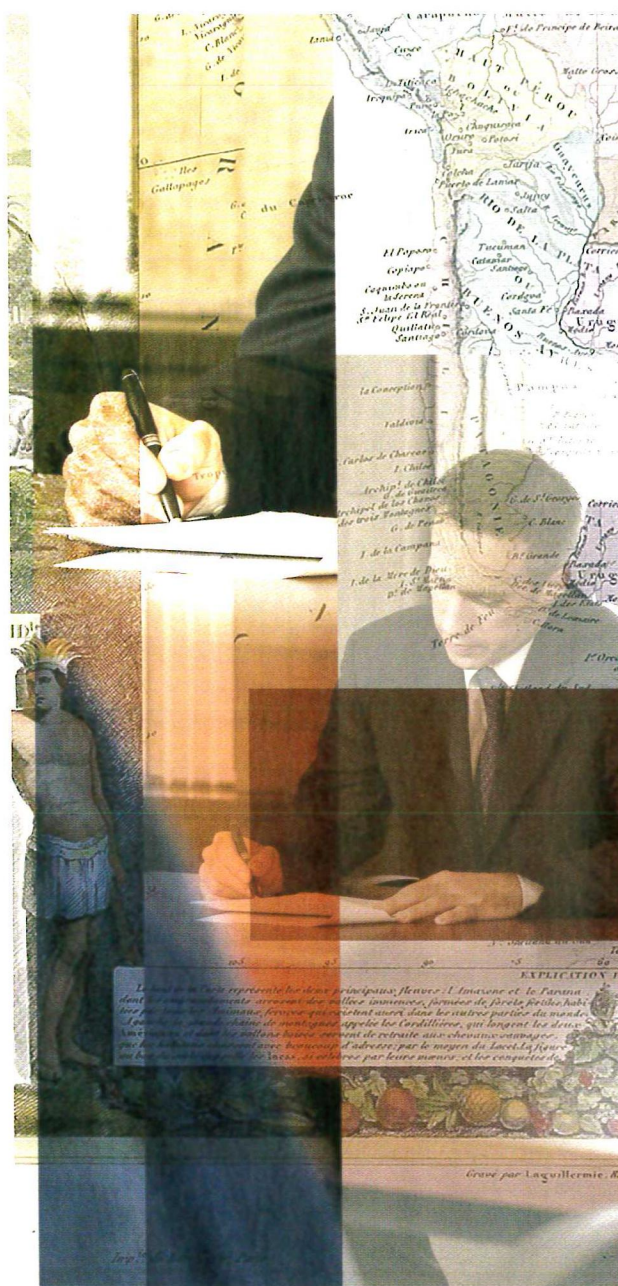
1. Gasparri dijo en noviembre de 1991: "El principal problema relativo a la integración no es la falta de posibilidades para la participación de los empresarios, sino la mentalidad empresarial dominante". Esto vaticinaba que los empresarios tendrían cierta resistencia a la participación. Gasparri añadió: "Los empresarios tienen una orientación fundamentalmente individualista: todos quieren su propio éxito y por eso se muestran renuentes a colaborar, incluso entre sí".

parte por la competencia de la producción por efecto del Mercosur. Sin embargo, en términos generales, el PIT-CNT favorece la integración regional, aunque ha cuestionado a los gobiernos en lo referente a la política aplicada. Entre otros aspectos, solicitó al gobierno una posición más enérgica ante los vecinos en defensa de la producción nacional.

En el espectro político, todos los partidos— aunque por distintos motivos— se pronunciaron a favor de acompañar el proceso de aproximación entre Argentina y Brasil. Así, en 1991 se firmó un nuevo tratado cuatripartito en la ciudad de Asunción, conocido como ACE 18, que curiosamente no sustituyó al bilateral ACE 14. Dio así inicio el Mercosur, con el Tratado de Asunción suscrito por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, aprobado por la inmensa mayoría de diputados y senadores del Parlamento uruguayo. Las razones, implícitas o explícitas, que alentaron esta postura nacional fueron principalmente tres:

- No quedar al margen del proceso. La posición de la CIU es reveladora al respecto, ya que fundamentó su apoyo al Tratado de Asunción “no sólo por la cercanía geográfica, sino también porque el crecimiento económico de Uruguay se basa en una estrategia exportadora, donde sus vecinos ocupan un lugar preponderante”.<sup>2</sup>
- Aprovechar el acceso preferente a un mercado de 200 millones de consumidores. Es notoria esa aspiración optimista que se mantuvo a pesar de que en el Tratado de Asunción se estableció el principio de reciprocidad y no se incorporó el criterio de las asimetrías, rechazado por Brasil y Argentina en la negociación de 1991, aunque admitido en los acuerdos bilaterales previos.
- Continuar y profundizar la apertura comercial. Ésta ya había comenzado a mediados de los años setenta. Al respecto, hubo tantas interpretaciones como intereses en juego y, por tanto, las posiciones no fueron idénticas entre distintos partidos y actores. Desde las posiciones más liberales, la apertura hacia el Mercosur significaba un paso hacia la apertura total; desde comienzos de los años noventa, esta idea se sustentaba en el movimiento simultáneo hacia la apertura regional, por un lado, y la unilateral al mundo, por el otro. El Mercosur representaba, para otras posiciones, una apertura limitada y bajo control, en un espacio de negociación, de forma que los países con una economía pequeña podrían alcanzar buenos resultados industriales, sobre todo en especialización y en escala.

2. Declaración de la Cámara de Industrias del Uruguay del 6 de agosto de 1990.



## LA ENSEÑANZA PARA URUGUAY DE LA EXPERIENCIA CON EL MERCOSUR

La experiencia de Uruguay en su relación con la región suscita reflexiones acerca de los pasos que no se deberían repetir o que, en negociaciones futuras, se deben enfrentar en tiempos adecuados y con las cautelas necesarias. Algunas de estas reflexiones se analizan y se alerta sobre los elementos a considerar en cualquier otra negociación.

1) El problema de las asimetrías. Entre economías de distinto tamaño y de diferente grado de desarrollo no pueden ni deben obviarse las asimetrías en una negociación bilateral o multilateral. Queda más o menos claro al analizar la experiencia de la Unión Europea o, incluso, las referencias al trato especial y diferenciado en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las concesiones a los países con economías pequeñas (sin mencionar los diferentes grados de desarrollo) en la propuesta inconclusa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El hecho de que las asimetrías entre los cuatro socios del Mercosur no se consideren en el Tratado de Asunción es, sin duda, uno de sus puntos débiles.<sup>3</sup> Lo anterior lleva a pensar que Uruguay plantearía en el Mercosur una propuesta para el tratamiento de las asimetrías y no debería, en ningún caso, suscribir en el futuro tratados comerciales que no las incluyan con la debida consideración.<sup>4</sup>

2) Análisis a priori de beneficios y amenazas. En toda negociación bilateral o multilateral, el país con una economía pequeña sufrirá las mayores repercusiones del acuerdo, por lo que debe de disponer a priori de un análisis realista de las oportunidades y las amenazas.

En la experiencia de Uruguay en el Mercosur no se dispuso de dicho análisis a priori, aunque el gobierno durante este periodo (1991-1994) procuró subsanar esta limitación con una amplia gama de estudios de competitividad tanto global como sectorial.<sup>5</sup> Es preciso revisar las oportunidades que ofrece el Mercosur en las circunstancias actuales y no pedirle a este acuerdo regional más de lo que puede dar. Además, en la medida que una ne-

gociación con terceros se debe abordar con el máximo pragmatismo, sólo se justifica llegar a un acuerdo cuando las oportunidades, evaluadas con realismo, apuntan en dirección al desarrollo y cuando se tiene la posibilidad de neutralizar o minimizar las amenazas detectadas con acciones unilaterales o en el marco del propio acuerdo bilateral.

3) Objetivos precisos. Cada parte debe llegar a una negociación bilateral o multilateral con objetivos precisos y una estrategia de negociación. Los primeros se deben mantener con perseverancia en el tiempo y en las distintas instancias de negociación.

Esta experiencia sugiere que Uruguay no dispuso en un principio de objetivos claros y precisos y que algunos (como la participación en el acuerdo automovilístico del Mercosur) se modificaron con el tiempo. Además, una eventual estrategia de negociación se hizo más improbable a medida que la región entraba en crisis (1999-2002), y que una vez que retomaba el crecimiento (2003) se trabajaba por una aproximación bilateral. Si se tienen en cuenta las limitaciones del presente acuerdo, habría que redefinir y precisar los objetivos de Uruguay en el plano regional y hacerlos compatibles y complementarios con los perseguidos en otras negociaciones.

4) Valoración de los sesgos de los acuerdos. Las negociaciones bilateral o multilaterales no son neutras. Según la postura del interlocutor, lo que esté dispuesto a conceder, lo que se proponga y lo que obtenga en la negociación, el acuerdo puede tener un sesgo proimportador o proexportador.

Una mirada al proceso de negociación regional permitiría sugerir que el PEC y el Cauce fueron, desde la perspectiva uruguaya, acuerdos bilaterales con cierto sesgo proexportador, mientras que el Mercosur tuvo un carácter más bien proimportador. Semejante transformación provino del cambio de Argentina y Brasil a comienzos de los años noventa respecto al tratamiento simétrico y la exigencia de reciprocidad con los países de economía pequeña. También tuvo que ver la falta de claridad en la negociación de los objetivos de Uruguay, así como la ausencia de instrumentos de política económica interna para contrarrestar las consecuencias del paso de la no reciprocidad a la reciprocidad.

Con esta experiencia podría sugerirse que tanto una eventual propuesta uruguaya de impulso al Mercosur como una hipotética negociación bilateral con terceros sólo se pueden impulsar a partir de una adecuada coordinación entre los objetivos de la negociación hacia fuera y la política económica interna, de tal forma que

3. Baumann y Missi comentan: "Un punto clave es que los cuatro países iniciaron el proceso de integración presentando importantes diferencias estructurales [...] el tratamiento de las asimetrías entre los cuatro socios no siempre estuvo presente en forma suficiente para neutralizar las diferencias". R. Baumann y C. Mussi, *Mercosul, Então e agora*, CEPAL, Brasil, mayo de 2006.

4. En una entrevista de 1997, el experto en comunicación Mario Kaplun señaló: "Hay factores que pesan mucho para que la población se sienta temerosa frente al avance del Mercosur; se da en nuestro país un altísimo nivel de desocupación, y uno de los factores que los empresarios invocan es que la reconversión industrial requerida por el Mercosur, o bien los desplaza, o bien les exige un tipo de organización que los obliga a prescindir de trabajadores; en la medida que estamos padeciendo [...] un cierre de industrias, es explicable que la población vea con aprehensión los avances del Mercosur".

5. Luego de firmado el Tratado de Asunción, el gobierno creó la Comisec con el cometido de que tanto el gobierno como los actores sociales (empresarios y trabajadores) buscaran la forma de sacar el mejor provecho del acuerdo regional. El cambio de gobierno y una visión más administrativa y limitada de la integración, desde 1995, restringió la acción de la Comisec.

se imprima un claro sesgo proexportador al comercio internacional.<sup>6</sup>

5) Coordinación de las política macroeconómicas. La coordinación de políticas es una aspiración de los cuatro socios del Mercosur que no ha podido concretarse. La historia de estos 15 años muestra periodos de relativa convergencia y otros de divergencia en los objetivos fiscales y las políticas monetaria y cambiaria en temas centrales como el manejo de la deuda externa. Ello ha tenido consecuencias graves y ha acentuado la inestabilidad de las economías pequeñas como Uruguay. El intento de Florianópolis, en diciembre de 2000, de fijar metas como porcentaje del PIB para el déficit fiscal y el acervo de deuda además de objetivos comunes de inflación, sucumbió con las crisis argentina (2001) y uruguaya (2002). Los cuatro socios deberían, en el intento de impulsar el Mercosur, focalizar la atención en la política cambiaria.

Sin aspirar quizás a resultados tan ambiciosos puede sugerirse que es necesario avanzar hacia una paridad real común en relación con el resto del mundo e introducir una amplia banda de fluctuación dentro de la cual deben moverse los cuatro socios plenos del Mercosur.<sup>7</sup>

Como señala Barbosa-Filho:

La estabilización de las tasas de cambio bilaterales dentro del Mercosur y la flotación conjunta de sus monedas en relación con el resto del mundo puede ser un instrumento importante y eficaz para estimular el comercio industrial interno, desarrollar los mercados financieros de la región y aumentar la competitividad internacional de todos los países. No obstante, para evitar los errores del pasado reciente, es crucial que la flotación conjunta de Brasil y Argentina se dé en torno a una tasa real de cambio relacionada con el resto del mundo que sea competitiva y suficiente para promover la estabilidad macroeconómica de los países. Si eso ocurre, todos los países del Mercosur se verán beneficiados.

6. La relevancia de una adecuada política cambiaria se ha puesto de manifiesto en al menos dos trabajos de D. Rodrik (uno de ellos redactado para el BID y centrado en Uruguay). En la misma línea de trabajo, pero más reciente (también realizado para el BID), Giordano y Quevedo señalan: "Para incrementar la penetración de los mercados internacionales con productos de creciente valor agregado y contenido tecnológico es necesaria una política de tipo de cambio estable que evite la erosión de la competitividad externa y el sesgo antiexportador". Véase Paolo Giordano y Fernando Quevedo, *Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo de Uruguay*, Documento de Divulgación, núm. 43, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, abril de 2006.

7. Una iniciativa semejante se ha planteado en otras ocasiones. Recientemente la recoge y fundamenta Nelson H. Barbosa-Filho, *Flutuações dos termos de troca e suas implicações para a coordenação de taxas de cambio no Mercosul*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Red Mercosur, 2006.

Una iniciativa de estas características mejoraría la relación interna del Mercosur y, además, facilitaría la negociación común con terceros.

6) Objetivos de desarrollo claros. Una negociación bilateral o multilateral apunta en dirección del desarrollo sólo si permite alcanzar —en un tiempo previsible— tres objetivos, tal como lo demuestra la experiencia de las economías de mayor retraso relativo que se incorporaron a la Unión Europea.

- En el plano macro se incrementa la *certidumbre* y aumenta el retorno esperado de los proyectos de inversión. El Mercosur no ha tenido ese efecto de arrastre en la economía de Uruguay, sometida a la incertidumbre de acceso. Todo impulso del Mercosur o negociación con terceros debe destacar este objetivo.

- En el ámbito macro se busca elevar la *calidad de comercio* (se entiende por tal la exportación de bienes dinámicos y con creciente valor agregado). En términos relativos, el comercio de Uruguay con el Mercosur muestra una



mejor calidad de comercio que con el resto del mundo, aunque los resultados son todavía incipientes.

- En la esfera micro aumenta la *escala de las empresas* y se configura el círculo virtuoso de los rendimientos crecientes. El Mercosur ha tenido un débil resultado en este aspecto y quizás limitado a algunas empresas (por ejemplo, la Cooperativa Nacional de Productores de Leche, Conaprole, o la Fábrica Nacional de Papel, Fanapel, ambas de Uruguay).

7) Evaluación de los elementos que afecten a los países con economía pequeña. Las negociaciones bilaterales o multilaterales con un formato similar (como los TLC que promueve Estados Unidos) pueden tener un efecto distinto en los países con economía pequeña según la proximidad geográfica, los vínculos previos y hasta la dinámica de la negociación.

Por ejemplo, el TLC entre Estados Unidos, Canadá y México dio en un principio un fuerte impulso a la industria maquiladora, que aceleró un proceso que se había iniciado 30 años antes, en 1964. El TLC con Centroamérica y el Caribe (CAFTA), precedido por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, parecería consolidar una presencia en industria maquiladora ligera textil y del vestido, aunque muy comprometida por la competencia de China. El TLC con Chile —asociación típica que no considera el concepto de calidad de comercio— parece mostrar, en sus dos primeros años (2004 y 2005) una concentración en pocos bienes primarios, la reducción del número de empresas que venden a Estados Unidos (sobre todo las pequeñas) y la ausencia de instrumentos de política activa incorporados a la negociación, como la reserva de compras gubernamentales para pequeñas y medianas empresas (PYME), a diferencia de la propuesta peruana o las leyes mexicanas.

8) Las negociaciones bilaterales tienen distinta potencialidad de conflicto. Las negociaciones bilaterales de un país con economía pequeña pueden tomar las dos siguientes características: a) se realizan en el espacio geográfico natural y, por tanto, tienen escasa posibilidad de ser conflictivas, por ejemplo las de Europa central con la Unión Europea, o b) se realizan fuera del espacio geográfico natural y tienen alta posibilidad de conflicto con el polo de influencia natural, por ejemplo las negociaciones de Cuba con la URSS en los años sesenta.

Tanto el PEC, el Cauce, como el Mercosur se celebraron dentro del espacio geográfico natural del país. Pero una negociación bilateral con Estados Unidos se realizaría fuera y, por tanto, uno de los puntos clave es minimizar el conflicto potencial en la región. Esto sugiere que la

negociación bilateral de Uruguay con terceros, en caso de que se quiera promover, debería apuntar a un acuerdo de tipo parcial; por ejemplo, ventajas comerciales para productos uruguayos como carne, lácteos y textiles a cambio de una colaboración más estrecha de Uruguay en áreas de especial relevancia para la contraparte. Además, debería realizarse de manera simultánea con una propuesta de impulso del acuerdo regional.

9) En América Latina surgen tres grandes apuestas productivas con objetivos específicos:

- Diversificación productiva (Argentina y Brasil), con la reconstrucción industrial y el avance hacia la economía del conocimiento, pero con una fuerte base primaria. Para ello se recurre a la inversión extranjera, pero no sólo a ésta. En este proceso, Argentina tiene gran importancia para dinamizar la inversión local que apunta a negociar con los bloques o potencias mundiales después de fortalecerse.

- Crecimiento por exportación de bienes primarios, bienes básicos (*commodities*) y maquila —en casi todos los países—, con un papel central de la inversión extranjera directa (IED) que induce a *liberalizar*, además de que es impulsado por Estados Unidos.

- Estrategia centralizada de la exportación energética (Bolivia y Venezuela), con aprovechamiento del precio, lo que permite *proteger* y fomentar a sectores sociales y productivos nacionales.

Este panorama tiene varias consecuencias para el Mercosur y Uruguay. Las apuestas, a partir de la presencia de Bolivia y Venezuela, implican grandes dificultades para la colaboración económica y política, menores posibilidades de complementación y hasta competencia en terceros mercados. Las dificultades en conjunto son causa del *liderazgo errático* de Brasil entre dos polos (liberalizador y energético) que se alejan y hacen muy difícil la unión sudamericana. Pero el proyecto argentino-brasileño caracterizado por la diversificación productiva está más cerca de Bolivia y Venezuela (exportación energética) que de los proyectos liberalizadores que apuestan a bienes primarios y básicos (*commodities*). No puede ignorarse que entre Argentina y Brasil, por un lado, y Bolivia, por el otro, hay una tensión —una relación necesaria y potencialmente conflictiva— que, de alguna manera, repite el vínculo clásico centro-periferia en un momento de alto precio de los hidrocarburos.

Un tema clave es determinar en qué condiciones y a partir de qué reformulación del Mercosur se pueden incorporar los socios de menor tamaño a la apuesta histórica argentino-brasileña. En tal sentido, resulta oportuno

tuno mencionar lo expuesto en un trabajo reciente en cuanto a que la agenda del Mercosur debe incluir “la necesidad de superar las dificultades en las estructuras productivas, de donde se deriva que es necesario hacer viables aumentos en la capacidad de oferta, en particular por parte de los socios menores”.<sup>8</sup>

¿Cuál es la estrategia de Uruguay ante este marco? ¿Cuál es el costo para Uruguay por el alejamiento de un polo argentino-brasileño de creciente dinamismo y de una alianza por fuera de su espacio geográfico natural, en relación tensa con sus vecinos?<sup>9</sup> ¿Cuál es la propuesta de la diplomacia uruguaya —a fin de cuentas, en acuerdo con la paraguaya— para reformular el Mercosur e incorporarse a la única apuesta histórica de largo plazo de la región?

#### OBSERVACIONES SOBRE LAS EXPERIENCIAS DE NEGOCIACIÓN DE LOSTLC CON ESTADOS UNIDOS

Una revisión de los procesos de negociación de TLC bilaterales y de sus resultados con Estados Unidos en los que participan países latinoamericanos indica una serie de temas y preocupaciones que se reiteran y resulta necesario tener en cuenta. A continuación se exponen los dos más relevantes.

1) Se requiere un importante proceso de información y participación de la ciudadanía durante las negociaciones bilaterales.

2) La tensión entre la estrategia negociadora y la participación de la ciudadanía, así como los distintos sectores de la sociedad, que no siempre —por decir lo menos— se ha resuelto de manera correcta.

Lo negociado en el TLC —que incluye medidas que afectan intereses creados y expectativas de importantes sectores productivos y sociales— se divulga con frecuencia de manera fragmentaria durante las negociaciones y, por primera vez, de manera completa luego de que el tratado se firmó.

Han sido frecuentes las observaciones en el sentido de que la preservación del interés general, inscrito en la estrategia del equipo negociador, no puede ir en detri-



mento de la información y la participación en las diferentes etapas de la negociación de los sectores, cuya afectación puede ser positiva o negativa.

Un punto de especial relevancia es que la ciudadanía conozca la trayectoria profesional de quienes llevarán a cabo la negociación, elemento esencial para que quede establecida su competencia y confiabilidad. Por otro lado, la experiencia indica que la postura que sostiene la posibilidad de desencadenar un proceso de negociaciones para una vez puestos sobre la mesa todos los temas hacer un balance y, si es el caso, *retirarse*, no tiene en cuenta por principio los intereses ni las presiones mani-

8. Baumann y Mussi, *op. cit.*

9. Giordano y Quevedo, *op. cit.* Los autores señalan: “Debido a que el mercado regional es el principal destino de los servicios exportados por el país y a que es en aquél hacia donde se exportan productos con mayor contenido de valor agregado, es oportuno diseñar políticas de promoción de inversiones coherentes con la estrategia de inserción regional y de inserción internacional del país”.

festados durante el proceso y que se dirigen a concretar el acuerdo en cualquier circunstancia.

En relación con las consecuencias que tiene la participación de los sectores involucrados en el proceso negociador, se debe considerar el tipo de vínculos. Por ejemplo, en Estados Unidos los sectores empresariales están sólidamente organizados y tienen estrecha relación con el Congreso y el propio equipo negociador; esta situación potencia su agenda tanto defensiva como ofensiva. Pero, además, los sectores no empresariales de la sociedad civil interesados en la defensa de intereses particulares se caracterizan por estar muy bien informados, y su activismo hace que sus posiciones tengan muchas probabilidades de ser tomadas en cuenta en la mesa de negociaciones.

### **La asimetría de un país con una economía pequeña en las negociaciones bilaterales**

El enorme desequilibrio de poder entre las posiciones en la negociación es un punto de partida. Una de las más claras manifestaciones de la asimetría es la posibilidad de que durante la vida del acuerdo el país con una economía grande afecte con sus decisiones al de una pequeña, sin que ocurra lo inverso. De ello se concluye que un acuerdo bilateral entre países de dimensiones tan dispares como Uruguay y, por ejemplo, Estados Unidos no puede firmarse —como ocurre con los TLC firmados por este último país con Chile, Colombia y Centroamérica— con base en la reciprocidad e ignorando la asimetría entre las partes o compensándola con excepciones meramente transitorias.

La asimetría también se manifiesta en el plano de las posibilidades de apoyo con programas de reconversión de los sectores nacionales que serán afectados por la mayor competencia. Posibilidades financieras que, como se sabe, son escasas y ninguno de los TLC signados hasta el momento tiene en cuenta.

El tema de las asimetrías tiene otra área de aplicación que no invalida por sí misma el establecimiento de una negociación, pero que se debe tener en cuenta; esto es, la propia preparación, confiabilidad y funcionamiento de los equipos negociadores de uno y otro país. Decenas de altos funcionarios y técnicos que conformarán dichos equipos —en combinación de su capacidad profesional y con un fuerte compromiso con las orientaciones provenientes del gobierno— deberán participar de las negociaciones, aunque no siempre están en disposición de hacerlo.

### **Validación a los subsidios de las exportaciones estadounidenses**

Los TLC se convierten en instrumentos que toleran y validan las ayudas internas y los subsidios a la exportación que realiza Estados Unidos, apoyos que se cuestionan en la OMC. Además, las negociaciones agrícolas, de gran relevancia para los países en desarrollo, tendrán importantes limitaciones con la eventualidad de un TLC con Estados Unidos.

Ante esta posibilidad hay que tener en cuenta la posición negociadora de Estados Unidos en muchos de los temas de mayor interés para Uruguay —en particular los que se relacionan con los productos agropecuarios—, los cuales no estarán expuestos en la mesa de negociaciones bilaterales, sino que se negociarán en el seno de la OMC. Esto es así porque lo demanda Estados Unidos, aun cuando los avances sean escasos. En la *autorización de negociación rápida* elaborada por el Congreso estadounidense, éste debe ser consultado de manera sistemática por el poder ejecutivo durante el proceso de negociación. A cambio el Congreso, una vez concluida, sólo puede aprobar o rechazar lo acordado, por lo que carece de la posibilidad de realizar modificaciones. Puede suponerse que las negociaciones, referidas a un universo de productos críticos —de especial interés para Uruguay— serán muy duras y es muy probable que no conduzcan a una mejora significativa del acceso. En otro orden, no debe olvidarse que la Farm Bill de 2002 incrementó los fuertes apoyos internos en Estados Unidos, a pesar de los compromisos asumidos con anterioridad en un sentido contrario. La producción agropecuaria estadounidense se beneficia no sólo de un gran apoyo interno —que no se desmantela por los TLC—, sino que hay mecanismos de estímulo a la exportación (como los servicios de asesoría y promoción de exportaciones) que tampoco se alcanzan por los tratados.<sup>10</sup>

De aquí se derivan dos preocupaciones. En primer lugar, ¿podrá Estados Unidos vender a Uruguay, en el marco de un eventual TLC, bienes que cuentan con subsidios internos a la producción o subsidios a las exportaciones? ¿Cómo estaría incluida en un probable TLC

10. En *Antena*, núm. 78, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), se establece que "parece que los compromisos relacionados con los subsidios a las exportaciones alcanzados en los TLC hasta ahora han sido más simbólicos que sustanciales[...] Los países que han firmado algún TLC con Estados Unidos no han obtenido derechos en este sentido que sean mucho mayores que los de otros miembros de la OMC".



semejante distorsión a una sana política de competencia? En segundo lugar, en algunos casos el subsidio estadounidense suele afectar las exportaciones uruguayas de algún producto, como el arroz, en terceros mercados. ¿Cómo se estipulará en un posible TLC la desaparición de esa competencia desleal?

*El ejemplo de las negociaciones de Colombia*

Las negociaciones en materia de bienes ha preocupado a sectores colombianos vinculados a la industria y al agro por la posición inflexible de Estados Unidos en productos muy importantes para Colombia. Según información de prensa,<sup>11</sup> Estados Unidos logró aumentar de manera notoria sus cuotas de exportación a Colombia en ciertos productos críticos, mientras que este último país encontró resistencias insalvables que afectaban de forma directa al incremento de las cuotas en algunos productos de su interés.

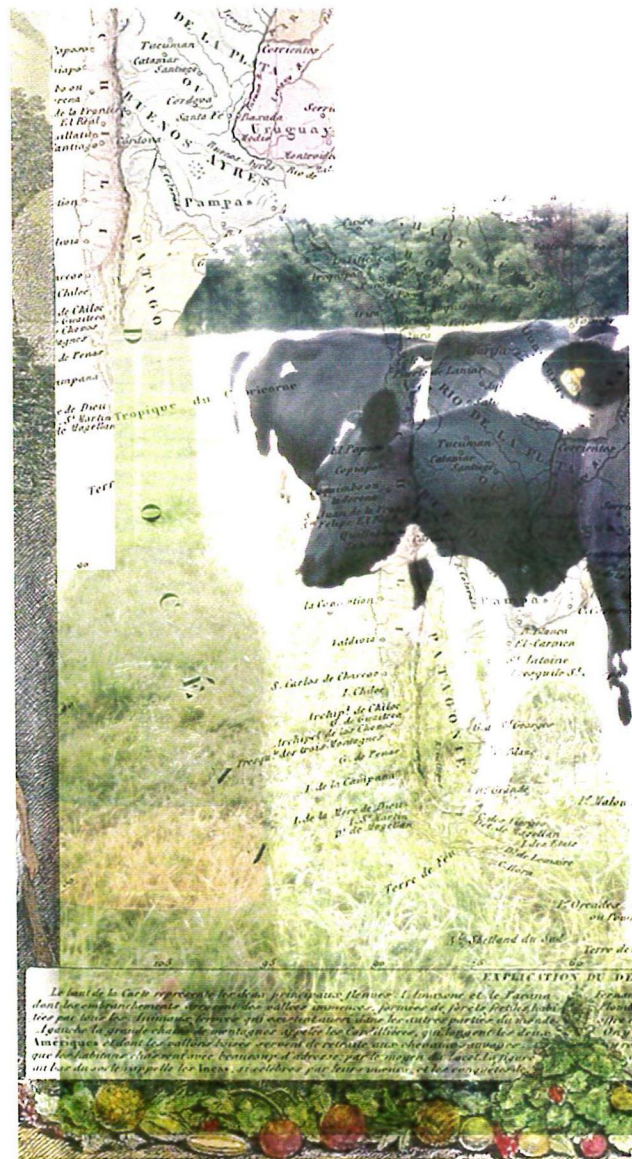
Respecto a la exportación de maíz de Estados Unidos a Colombia (subsidiado en Estados Unidos), cuyo máximo admitido por Colombia eran 500 000 toneladas anuales, se concedió al finalizar la negociación una cuota de dos millones de toneladas anuales con arancel cero. Se prevé que la entrada de arroz tendrá efectos adversos para los agricultores nacionales de este bien (también subsidiado en Estados Unidos), pues de un máximo de 30 000 toneladas anuales que admite Colombia, al finalizar la negociación se establecieron 90 000 toneladas anuales con arancel cero. Para la exportación de azúcar de Colombia a Estados Unidos, la posición inicial de aquél era de 500 000 toneladas anuales, pero Estados Unidos concedió sólo 50 000 toneladas anuales.

**La amplitud y profundidad de un TLC más allá de los temas comerciales**

Los TLC contienen una serie de temas que no se limitan al término comercio a pesar de tener vínculo con lo comercial; en efecto, los TLC incorporan normas relativas al marco legal y reglas de juego en materia de compras gubernamentales, propiedad intelectual, servicios y empresas públicas, inversiones, competencia, asuntos laborales y ambientales. Si bien hay consenso respecto de las virtudes del comercio en términos generales, no hay un acuerdo similar acerca de que los compromisos

asumidos en un TLC constituyan una herramienta idónea para el desarrollo. Con mayor exactitud, se trata de un conjunto de normas en cuya definición las demandas de Estados Unidos van más allá de lo acordado en la propia OMC. Esto ha sucedido en las negociaciones con Chile, Colombia y Centroamérica. ¿Por qué el planteamiento sería distinto con Uruguay?

Esto remite a varios temas, de notoria relevancia para la producción y el desarrollo nacional, de los cuales se mencionan sólo tres: compras gubernamentales, propiedad intelectual y servicios públicos.



*Disegnada por Loguellerme. Rue S. J. de*

11. Carlos Novoa, Universidad Javeriana, 27 de abril de 2006.

1) Es preciso, antes de avanzar en la negociación de un TLC, legislar en el orden interno sobre el resguardo y fomento de las PYME en las compras gubernamentales. Si se ha considerado el potencial del instrumento de compra y contratación públicas para el fomento de la producción nacional ¿hasta dónde se va a someter su elaboración y los posibles cambios a lo negociado y establecido en un TLC?

En el capítulo de compras gubernamentales hay que tener en cuenta que la ley de Estados Unidos Buy American Act de 1933 se establece que las entidades públicas sólo pueden adquirir bienes de proveedores nacionales. El TLC —tal como ha ocurrido por ejemplo con Chile— puede abrir las compras federales y algunas estatales a Estados Unidos, a cambio de que la otra parte abra las de su sector público. Es evidente que la enorme asimetría entre países como Uruguay y Estados Unidos conduciría prácticamente a una apertura unilateral uruguaya en materia de compras del sector público.

El caso de Costa Rica fue una excepción respecto de la legislación interna, que se promulgó antes de la firma del TLC, referida a la preferencia de las PYME en las compras del sector público, por lo que mantenía su vigencia indefinida incluso después de la firma del TLC. Una salvaguardia semejante se establece en el TLC de Perú con Estados Unidos, aunque el mismo está aún a consideración del Congreso peruano.

Otro caso es el de Centroamérica y el Caribe, cuyos países lograron que el TLC con Estados Unidos dejara fuera temas como política de compras reservadas para las PYME, obras públicas, construcciones vinculadas a programas sociales, etcétera. La estipulación de límites diferentes es también un recurso que puede ser de utilidad.

2) Respecto al tema de la propiedad intelectual, es preciso mirar a mediano y largo plazos para tener en cuenta que el desarrollo requiere multiplicar el esfuerzo de imitación, adaptación e innovación. Uruguay no es un gran generador de nuevos productos e inventos, pero en el futuro próximo deberá realizar (si en realidad procura avanzar en un sólido proyecto productivo) un considerable esfuerzo de imitación-adaptación-innovación.

Entonces, ¿hasta dónde está dispuesto a fijar reglas en materia de propiedad intelectual que, formuladas para proteger la producción *intelectual* de Estados Unidos, se alejan de lo negociado en la propia OMC? En este sentido es imprescindible, en lo relativo a la propiedad intelectual, en un eventual TLC con Estados Unidos no admitir concesiones que vayan más allá de lo aconsejado en la OMC (aspectos de derechos de propiedad intelectual

relacionados con el comercio), así como conservar la licencia obligatoria en las mismas condiciones establecidas actualmente en la legislación nacional.<sup>12</sup>

Así, se debe evitar la renovación de patentes a la fecha de vencimiento con el subterfugio de volver a patentar el producto o sustancia alegando un nuevo uso y mantener una política para evitar, como ocurrió en el CAFTA, que si un medicamento no se registra previamente, se prohíba por cinco años el registro de los genéricos.

Un tema de especial preocupación es la exigencia de Estados Unidos de que su contraparte se adhiera a otros tratados internacionales referidos a la propiedad intelectual, marcas, derechos de autor, etcétera. Colombia, por ejemplo, aceptó el compromiso de adhesión a seis tratados de propiedad industrial. Cabe aclarar que esto no implica un riesgo en sí mismo y hasta puede significar, según el entorno, una puesta al día, aunque requiere un análisis cuidadoso que por lo general no se da en el marco de las vertiginosas negociaciones que caracterizan a este tipo de tratados.

Debe tenerse en cuenta —como lo demuestra la negociación colombiana— que Estados Unidos es un país con una profunda inclinación a sentar precedentes y no acepta grandes variaciones respecto a los TLC previamente negociados. Por el contrario, se suele considerar cada TLC como un piso o punto de partida sobre el cual se plantean nuevas posiciones.

3) En materia de servicios, uno de los temas centrales desde la perspectiva de Estados Unidos, es notoria la gran asimetría en la oferta de cada una de las partes cuando se firma un TLC entre Estados Unidos y un país

12. En una entrevista, un directivo de un importante laboratorio nacional afirmó que la legislación nacional "es adecuada porque contiene una figura jurídica que se llama la licencia obligatoria con el consentimiento del titular [...] logramos convencer a los legisladores de hacer uso de una prerrogativa establecida en la OMC, incluso en la Ronda de Doha se recomendó a los países del Tercer Mundo que utilizaran esa institución [...] el producto está patentado pero el Estado nos la licencia y nosotros retribuimos con un pago de derechos (*royalty*) sobre nuestras ventas, pero competimos con el productor". Según Olivera, un TLC con Estados Unidos no genera oportunidades sino que "genera amenazas por este problema; porque hemos escuchado que en los TLC que se firmaron con Chile, Perú y México hay restricciones fundamentales en el uso de información técnica para no permitirnos el registro casi inmediato de la molécula competitiva de la patentada [...] que el TLC no tenga medido entre sus páginas elementos que coarten o inhiban el uso de las licencias obligatorias sin consentimiento del titular por parte de la industria nacional". El entrevistado señaló que las vías por las cuáles se puede coartar son fundamentalmente de registro: "cuando se inhibe en tiempo o en forma el registro rápido de la competencia nacional". En las negociaciones sobre licencias obligatorias, Estados Unidos ha procurado limitarlas a los casos de prácticas anticompetitivas de los titulares de las patentes.

latinoamericano. Al respecto hay varios temas que merecen consideración; uno de éstos es el movimiento de las personas, el cual se mantiene restringido, y el reducido otorgamiento de visas en servicios profesionales. En este asunto se mantienen los procedimientos anteriores al acuerdo, así como las razones para conceder y rechazar su otorgamiento. Se incluye la necesidad de notificación previa para normas o acciones administrativas que puedan modificar disposiciones. Los servicios de salud y educación suelen exceptuarse de los tratados.

En materia de negociación sobre servicios, la experiencia indica que se debería evitar la estipulación de restricciones proteccionistas, por parte de Estados Unidos, para la subcontratación de servicios en el exterior de empresas estadounidenses, lo cual constituye un obstáculo para un mejor aprovechamiento del acuerdo. También debería impedirse el recurso de las listas negativas (que implican la liberalización de todo menos lo expresamente especificado) y, por tanto, exigir listas positivas en las que sólo a texto expreso se hacen concesiones para que una de las partes pueda reclamar a la otra por las políticas o normas relativas a empresas proveedoras de servicios públicos.

El marco normativo nacional que regula la prestación de servicios públicos —cuyas variantes en el sentido de la desmonopolización, desregulación o privatización se enfrentaron en el pasado a la férrea resistencia de la ciudadanía— no puede quedar sujeto a modificaciones o compromisos futuros de modificaciones establecidos en un TLC. En todos los países de la región que han firmado TLC con Estados Unidos surgió la preocupación, entre algunos actores, de que a la larga el acuerdo afecte de alguna forma a los servicios en manos del Estado. Los gobiernos, como el colombiano, han reiterado que los servicios públicos no se incluyen en la negociación del TLC. Pero ¿qué ocurriría, si un grupo de empresas de Estados Unidos, que tiene una participación relevante de la industria que procesa cierto producto, acusa de competencia desleal a exportadores uruguayos, al señalar que se le proporciona un servicio público —por ejemplo, la energía eléctrica— con una tarifa preferencial para los grandes consumidores?

### El TLC y la política económica

Uruguay, como se sabe, tiene grados de libertad relativamente acotados en materia de política económica. En relación con un eventual TLC, cabe formular dos preguntas: ¿Hasta dónde lo dispuesto en el tratado podría



limitar aún más los márgenes de maniobra para hacer política económica (industrial, financiera, cambiaria, fiscal, etcétera) en el futuro? ¿Cuáles serían los ajustes necesarios en la política económica para adecuarse a las exigencias de un tratado de esta naturaleza y obtener las máximas ventajas?

Respecto a la primera pregunta en particular, según la experiencia chilena, se sabe que el TLC limitó la capacidad de regulación del Banco Central de aquel país sobre los movimientos de capitales de corto plazo; contaba con una legislación muy eficaz para preservar a la economía de los efectos externos y, sobre todo, para evitar las revaluaciones artificiales de la moneda local. Con un TLC, las dos partes liberan su comercio mutuo con el propósito de incrementar los flujos en ambas direcciones. No obstante, el ingreso de capitales de corto plazo en el país con la economía más pequeña —y la imposibilidad, por disposición del TLC, de aplicar medidas para neutralizarlo— conduciría a la revaluación de la moneda local y le restaría competitividad, en beneficio de las importaciones desde Estados Unidos y en perjuicio de las exportaciones a ese país. En este ejemplo, que por cierto no es hipotético sino que se desprende de la

experiencia regional de los últimos tres decenios, la asimetría tendería a acentuarse en perjuicio del más débil. Respecto a la segunda pregunta, un tema relevante es profundizar en la política cambiaria, compatible con el dinamismo de las exportaciones hacia el mercado de la contraparte y, en especial, plantear cuál es la batería de políticas activas que permite a los empresarios nacionales obtener los mejores réditos del tratado.

#### *El TLC y la defensa comercial*

Uno de los temas difíciles, según la experiencia de Chile, Centroamérica y Colombia, es que en todos los casos Estados Unidos exigió que se aplicaran las normas de la OMC en contra del abaratamiento anormal (*antidumping*) y derechos compensatorios. A pesar de plantear Colombia el tema sobre la defensa comercial para su discusión, Estados Unidos se opuso a que se creara una mesa especial para negociar sobre el tema.

Entre otras preocupaciones, en este mismo asunto, hay dos que se merecen mencionar: una es la exigencia de Estados Unidos de remitirse a la OMC en ciertas cuestiones que se aplican a la otra parte, mientras que la otra exigencia se da cuando este país inicia una investigación, ya que lo hace recurriendo a la norma nacional de defensa comercial, a pesar de que tiene claras diferencias con la OMC; además, propicia la realización de investigaciones por entidades privadas. Los colombianos plantearon, sin éxito, que “es necesario buscar reglas que eviten que Estados Unidos otorgue incentivos para fomentar el inicio de investigaciones por *dumping* en el comercio” entre las partes.

#### *El TLC y la integración regional*

Parece claro que la suscripción, por parte de Uruguay, de un tratado de libre comercio con la profundidad y amplitud de los ya negociados por algunos países de la región con una superpotencia de la magnitud de Estados Unidos plantea un obstáculo importante a la posibilidad de continuar y profundizar, como se ha expresado de manera pública, un proceso de integración regional que pretende cristalizar en una unión aduanera. Hay claros indicios de que Brasil y Argentina considerarían incompatible la pertenencia al Mercosur con la suscripción de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. En este sentido, ¿hay alguna posibilidad de que el avance de uno de los procesos no frustre el desarrollo del otro?

En conclusión, ¿qué se persigue con la firma de un TLC? Los países como Uruguay deben firmar acuerdos comerciales para aumentar la cantidad y la calidad de su comercio. Esta última consiste en el incremento en el valor agregado de las exportaciones y de su contenido tecnológico, esto es, el contenido de conocimiento y la calificación de las exportaciones relacionado, en primer lugar, con la calidad de la ocupación involucrada y, en segundo, con la magnitud de la demanda interna que el sector exportador genera hacia otros sectores productivos del país y hacia las entidades que crean conocimiento. Todo acuerdo que contribuya en esa dirección debe apoyarse.

Ahora bien, los países latinoamericanos que firmaron un TLC con Estados Unidos lo hicieron con el loable objetivo de *aumentar el comercio no quedar afuera* de los beneficios comerciales que otros ya obtuvieron. Estos objetivos, en general, contrastan con los más amplios y específicos que persigue Estados Unidos en cada negociación bilateral. Éste es también un caso de asimetría en la claridad y la viabilidad de lo que cada parte persigue.

Aun en la hipótesis de que Uruguay avance en la negociación de un TLC con Estados Unidos, en la búsqueda de *aumentar el comercio* se debería tener en cuenta que una negociación comercial favorece el desarrollo sólo si permite alcanzar, en un tiempo previsible, varios objetivos referidos a la certidumbre, la inversión, el tamaño de las empresas y la calidad del comercio.

Al respecto, vale considerar que si bien los datos no son concluyentes, porque el referente, el TLC de Chile con Estados Unidos apenas tiene dos años y medio en vigor, los datos referidos a los primeros dos años de vida de este tratado indican que las exportaciones chilenas a Estados Unidos acentuaron la concentración en bienes primarios de bajo valor agregado y que el número de empresas exportadoras, contra lo que los negociadores chilenos esperaban, en lugar de aumentar, se redujo ligeramente.

En definitiva, el análisis y la reflexión sobre estas experiencias convencen de la necesidad de redoblar el esfuerzo en el sentido de perseverar en una estrategia del Mercosur sobre reglas de juego, bases institucionales y compromisos que consideren los objetivos expuestos de manera explícita. Al mismo tiempo, es necesario realizar un intenso esfuerzo negociador con terceros países, Estados Unidos incluido, que sólo se centre en los aspectos comerciales y excluya los otros temas, de modo que permita mejorar de manera significativa las condiciones de acceso a los mercados. ◀CE