

REFLEXIONES SOBRE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY

Parte II

* Por Juan Labraga

En esta segunda entrega, luego de haber analizado los bienes y servicios que exporta Uruguay, parece oportuno dar una mirada panorámica a los acuerdos comerciales vigentes. Para determinar los acuerdos comerciales en los cuales uno debe focalizarse hay que tener en cuenta que el comercio mundial del siglo XXI es muy distinto al comercio mundial del siglo XX. La característica distintiva de la etapa actual de la globalización, tal como lo plantea Richard Baldwin (2011), es que los acuerdos comerciales han dejado de ser un intercambio de acceso a mercados para pasar a ser una negociación sobre las disciplinas subyacentes que sustentan el nexo entre comercio, inversión y servicios. Este cambio se ha producido debido a que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) han permitido la creación de cadenas globales de valor y la deslocalización de servicios que hasta hace relativamente pocos años eran no transables internacionalmente. Por tanto, parece claro que para tener una real dimensión de la inserción internacional de un país, en este caso Uruguay, hay que conocer sus acuerdos comerciales vigentes en materia de bienes, servicios, inversiones y acuerdos para evitar la doble imposición.

Acuerdos comerciales

En marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción y crearon el Mercosur. El Mercosur se planteó, en una primera instancia, el objetivo de crear el Mercado Común del Sur en un plazo de 4 años. El tiempo mostró que el objetivo planteado en el tratado constitutivo había sido demasiado ambicioso para la realidad económico-comercial de los países suscriptores, por lo que se fijó un nuevo objetivo, más modesto, consistente en la creación de una unión aduanera. Una unión aduanera implica la libre circulación de bienes y servicios en el comercio intrazona. Para que haya libre circulación de bienes y servicios intrazona debe dejar de ser necesaria la utilización del régimen de origen (régimen que se utiliza para otorgar las preferencias comerciales

en las zonas de libre comercio). Por tanto, la condición necesaria y suficiente para que deje de ser necesaria la utilización de un régimen de origen es negociar y acordar una política comercial común. Una política comercial común implica: 1) un arancel externo común, 2) un régimen común de importación (y también regímenes especiales de importación comunes), 3) medidas de defensa comercial comunes y 4) negociación conjunta con terceros. En el año 2000, intentando dinamizar la construcción de la aún hoy incompleta política comercial común (PCC), se suscribe la Decisión del Consejo del Mercado Común N°32/00, que establece que a partir del 30 de junio de 2001 los Estados Parte del Mercosur no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI que no hayan sido negociados por el Mercosur en conjunto.

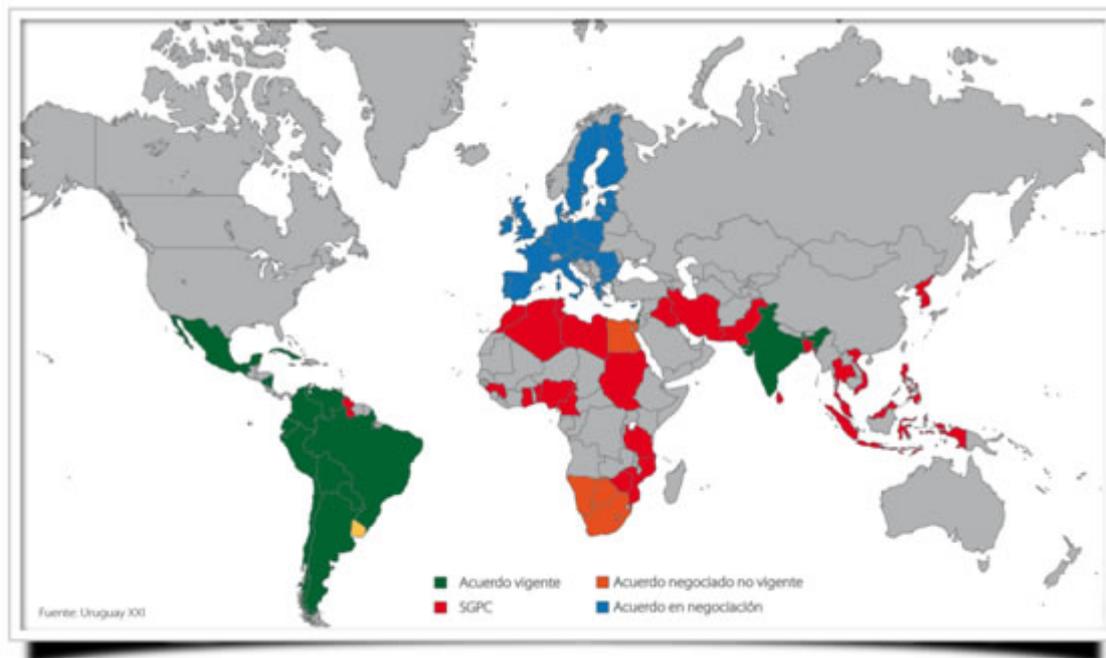
Esto hace que los países miembros del Mercosur, en lo que respecta a la negociación que afecta a bienes y exclusivamente a bienes, únicamente pueden negociar como bloque, a menos que se acuerde una excepción en la materia. Un ejemplo de una excepción en esta materia es la que consiguió Uruguay a los efectos de suscribir el Tratado de Libre Comercio (TLC) Uruguay-México, acuerdo vigente desde 2004.

A lo largo de los últimos quince años, la negociación común del Mercosur con terceros ha tenido una agenda nutrida y variada. Si se analiza la agenda de relacionamiento externo del Mercosur, se comprueba que generalmente hay, en forma simultánea, varias negociaciones abiertas. Sin embargo, los resultados obtenidos no han sido muy alentadores, al menos si lo medimos en términos de acuerdos suscriptos sobre negociaciones iniciadas.

Dados los pocos resultados obtenidos en lo que refiere a la concreción de acuerdos, Uruguay ha solicitado, generalmente con poco o ningún éxito, que se estudie la posibilidad de flexibilizar el formato de negociación 4+1 (nombre que se le da a la negociación conjunta en el Mercosur).

A continuación, en el Gráfico N°5, se presentan los acuerdos que otorgan acceso preferencial a la producción uruguaya en materia de bienes.

Gráfico N°5 Acuerdos con acceso preferencial en materia de bienes

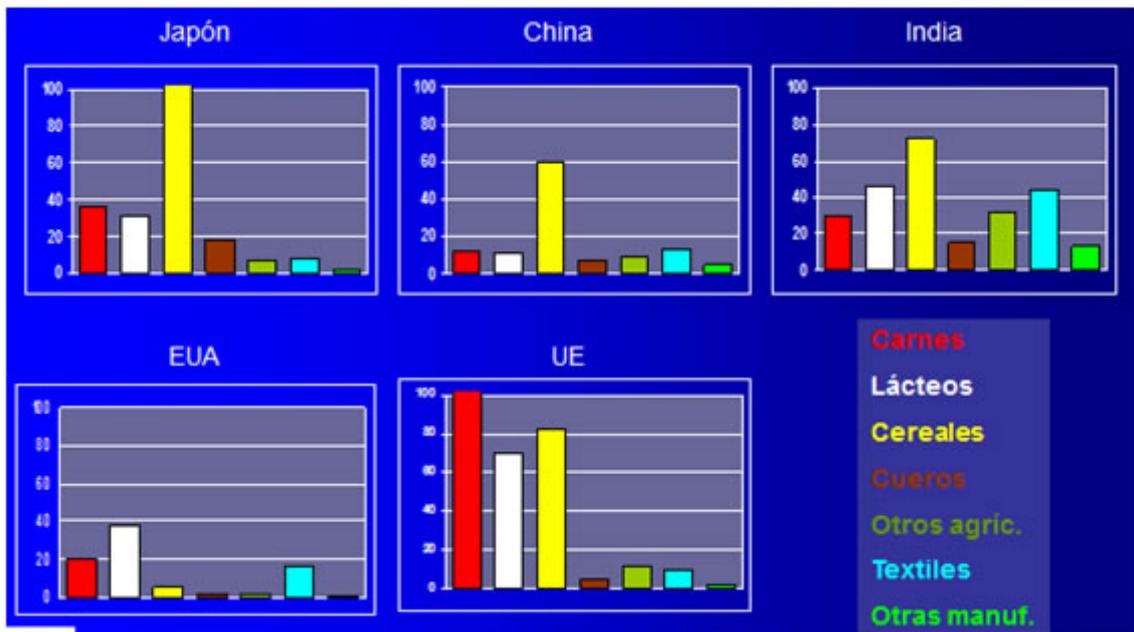


Fuente: Uruguay XXI "Presentación País"

El Gráfico N°5 muestra que la producción uruguaya tiene acceso preferencial únicamente en Latinoamérica más algunas preferencias puntuales y muy poco profundas como las negociadas en el marco del SGPC y el acuerdo Mercosur-India (Acuerdo de Preferencias Fijas que abarca muy pocos productos). En celeste se muestra cómo, 20 años después de iniciadas, continúan las negociaciones para la concreción del Acuerdo de Asociación Estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea.

El panorama que muestra el Gráfico N°5 no sería preocupante en la medida que la canasta exportable uruguaya estuviese compuesta por productos en los cuales el mundo no es proteccionista. Pero cuando se analizan los productos donde se encuentra el "núcleo duro" del proteccionismo a nivel mundial, se descubre que dicho núcleo coincide con los principales productos exportados por el país. A continuación, el Gráfico N°6 presenta información para una canasta de productos exportados por Uruguay con respecto al nivel arancelario en los principales mercados mundiales.

Gráfico N°6 Nivel arancelario (equivalente ad-valorem) según tipo de producto y mercado de destino



Fuente: MEF (2008) Presentación en la Cámara de Comercio Uruguay-Estados Unidos “La inserción internacional de Uruguay: realidades y desafíos”

El Gráfico N°6 muestra cómo los productos cárnicos, lácteos y los cereales tienen enormes niveles de protección tanto en los países desarrollados, Estados Unidos, Unión Europea y Japón, como en los países catalogados como economías emergentes, China e India.

El arancel promedio para las carnes uruguayas en la Unión Europea es prácticamente del 100%, arancel por fuera de la cuota preferencial vigente, y en Estados Unidos el promedio es de un arancel de 20% extra cuota. Si bien es cierto que en términos generales Estados Unidos y la Unión Europea son actualmente países abiertos al comercio exterior (producto de aperturas unilaterales y de reducciones arancelarias multilaterales acordadas en las sucesivas rondas de negociación del GATT), continúan siendo muy proteccionistas en el caso particular de la canasta exportable de Uruguay. Se puede decir que son proteccionistas en muy pocos bienes, pero justo en los bienes que nos interesan.

Adicionalmente, en lo que refiere a la relación Uruguay-Unión Europea y la relación Uruguay-Estados Unidos, hay un componente extra no menor, que refiere al hecho de que se están por perder preferencias unilaterales que Estados Unidos y la Unión Europea le habían concedido al país en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). De hecho, estas preferencias unilaterales ya se perdieron en el caso de la Unión Europea y han sido prorrogadas por un año en el caso de Estados Unidos.

Estas preferencias unilaterales se están perdiendo por el crecimiento económico que ha vivido Uruguay en los últimos diez años, lo que ha llevado el PBI “per cápita” a niveles que el Banco Mundial califica como de países con “ingreso alto”, y por tanto nos descalifican del acceso a ciertas preferencias pensadas para países “pobres”. Lo anterior muestra cómo buenas noticias sobre el

desempeño económico del país se traducen en malas noticias comerciales, al menos para algunos sectores como ser la pesca y las curtiembres.

Las preferencias unilaterales conllevan estos riesgos, se pueden retirar como se otorgan: sin pedir nada a cambio. Por tanto, un acuerdo que garantice el acceso a un mercado es superior a tener acceso por alguna preferencia unilateral, y esto se debe a que vuelve predecible el flujo comercial.

La realidad que muestra el Gráfico N°6, en conjunto con el fin de la calificación del país como país elegible para aplicar a las preferencias del SGP, indica que es necesario negociar algún tipo de acceso preferencial a estos mercados. Ahora bien, también hay que tener en cuenta que es muy posible que una negociación no conduzca a concretar un acceso pleno a dichos mercados. Muy probablemente los productores nacionales europeos o estadounidenses tengan el poder de lobby suficiente como para excluir, al menos parcialmente, estos productos de la negociación.

Esta última afirmación se puede apreciar cuando se analiza el Tratado de Libre Comercio (TLC) Uruguay-México. Este TLC, que es el primer TLC negociado por el país con un formato de nueva generación: que incluye disciplinas en materia de servicios, servicios financieros, inversiones, propiedad intelectual y otros, merece la pena analizarse en detalle.

Si se analiza la cobertura del acuerdo en materia de bienes se observa una cobertura amplia, pero existen varias exclusiones, cupos y márgenes de preferencia que no alcanzan el 100%, la carne por ejemplo; su desgravación no llega al arancel cero. Y en lo que refiere a algunos productos lácteos (leche en polvo) quedó una redacción que ha hecho que al día de hoy no ingrese, ni haya ingresado nunca, ni un kilogramo de leche en polvo uruguayo al mercado mexicano.

Pese a que la liberalización no fue completa, algo que es previsible y ocurre en todos los TLCs, es conveniente observar la evolución del comercio Uruguay-México. En el período 2004-2013, las exportaciones uruguayas hacia México pasaron de 117 millones de dólares en 2004 a 148 millones de dólares en 2013. Por tanto, las exportaciones uruguayas a México crecieron a una tasa de 26,2%. Sin embargo, y en el mismo período, las exportaciones totales de Uruguay crecieron un 215%. Pese a que no es menor el crecimiento de las exportaciones con acuerdo, estadísticamente no habría evidencia a favor de que el acuerdo provocó un aumento del comercio.

Si se analizan las importaciones, Uruguay importaba desde México 29 millones de dólares y ahora importa 243 millones de dólares. Sin embargo, si se analizan los productos importados, el primer producto son vehículos automotores, 80 millones de dólares, y los productos automotores están excluidos del TLC y se rigen por un acuerdo sectorial específico.

Toda negociación debe ser evaluada de acuerdo al contexto histórico en la cual fue realizada. Cuando se negoció el TLC Uruguay-México, 2002-2003, la carne uruguayo había quedado fuera de casi todos los mercados producto de la detección de la aftosa en 2001. Por tanto, México era un mercado muy

importante, en ese contexto, para la carne uruguaya. Al día de hoy, afortunadamente, el problema sanitario está superado y la carne uruguaya ingresa a más de ciento cincuenta mercados. Se puede afirmar que no se vende en México porque se ha logrado acceder a mercados que pagan precios superiores.

El hecho de que toda negociación se dé en un contexto histórico determinado y con unas presiones empresariales determinadas, hace que ningún acuerdo sea todo lo bueno que los productores de algunos sectores esperan. Ningún acuerdo comercial es la salvación para un país. Muchas veces se generan expectativas desmesuradas con respecto a los beneficios que traerán los acuerdos comerciales, esto suele suceder por suponer que la negociación de un acuerdo eliminará para siempre las presiones proteccionistas de determinados sectores productivos. Probablemente mucha de la disconformidad actual con el Mercosur se debe a las expectativas desmesuradas que se formaron determinados actores en torno al mismo. Parece claro que no hay acuerdos buenos o malos en sí mismos, todo depende de cómo se negocien. Los acuerdos ayudan un poco más o ayudan un poco menos al crecimiento económico de los países.

Como ya fue dicho más arriba, el acceso preferencial en bienes es sólo una de las cuestiones que abarcan los acuerdos comerciales actuales. Ahora es relevante incorporar las disciplinas negociadas en materia de servicios e inversiones.

En materia de acuerdos de inversiones, Uruguay tiene una numerosa gama de acuerdos firmados desde 1987 hasta la actualidad. A continuación, en el Gráfico N°7, se presentan los acuerdos de inversiones vigentes.

Gráfico N°7 Acuerdos de inversiones vigentes o acuerdos comerciales con disposiciones en materia de inversiones



Fuente: Elaboración propia en base a Acuerdos vigentes

El gráfico N°7 muestra que Uruguay tiene una gran cantidad (26) de Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI) vigentes. Si se observa el gráfico N°7 según región geográfica se ve que se tienen establecidas disciplinas en materia de inversiones para prácticamente todos los países de la Unión Europea y con todo el Nafta (EEUU, Canadá, México). En los últimos años se han empezado a suscribir este tipo de acuerdos con los países asiáticos. Actualmente se encuentra abierto un proceso de negociación con Japón y ya fue suscripto el acuerdo con la República de Corea, aunque aún resta la aprobación parlamentaria del acuerdo y por tanto el mismo no está vigente. En Sudamérica se tiene acuerdos bilaterales de inversión únicamente con Chile y Venezuela.

El gráfico N°5, acceso en bienes, es claramente opuesto a lo que nos muestra el gráfico N°7, lo que quiere decir que salvo contadas excepciones (Chile y México) con los países que tengo acceso preferencial en bienes no tengo acuerdos de inversiones vigentes, mientras que con los países que tengo acuerdos de inversiones no tengo acceso preferencial en materia de bienes. Esta inconsistencia entre los acuerdos vigentes proviene de: primero, que Uruguay no tiene restricciones por parte de sus socios del Mercosur para negociar acuerdos de inversiones pero sí tiene que negociar de forma conjunta el acceso preferencial para bienes; segundo, que no parece ser necesario negociar acuerdos de inversiones para captar inversiones de Argentina y Brasil y por eso la ausencia de este tipo de acuerdos en la región sudamericana; y tercero, que en cuanto alguna región del mundo tiene capitales disponibles Uruguay negocia acuerdos de promoción y protección de inversiones con esa región (negociación de APPIs con Asia), debido probablemente a que es el tipo de acuerdo que puede ofrecer sin consultar a sus socios del Mercosur.

Si bien el hecho de negociar acuerdos para evitar la doble imposición es un fenómeno incipiente en Uruguay, la tendencia parece ser a negociar con todos los países del mundo.

Las nuevas tendencias del comercio internacional, bienes-servicios-inversiones, muestran que hay dos mapas bien distintos: uno en materia de bienes, donde tenemos acuerdos con Sudamérica y poca cosa más, y otro en materia de inversiones, acuerdos de doble imposición y un poco de servicios.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones han permitido que en el mundo se expandan las tareas pasibles de ser prestadas de forma remota. Esto ha permitido que Uruguay negocie acuerdos de inversiones, más recientemente acuerdos de servicios y acuerdos para evitar la doble imposición que colocan al país en una buena posición en el mundo. La negociación de este tipo de acuerdos no requiere autorización ni negociación en conjunto con los socios del MERCOSUR, lo que ha permitido a Uruguay tener una actitud proactiva en la materia. Por otro lado, en lo que refiere a la negociación de bienes, la decisión del MERCOSUR de negociar en forma conjunta parece haber dejado a Uruguay excluido de obtener un acceso preferencial en los principales mercados mundiales.

Baldwin, Richard (2011) 21st century Regionalism: filling the gap between 21st century trade

and 20th century trade rules. Staff Working Paper ERSD-2011-08, World Trade Organization.

Disponible en:

http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf

** Juan Labraga es catedrático Asociado de Comercio Internacional
Universidad ORT Uruguay*