

**LA AGENDA DE URUGUAY CON LOS ESTADOS
UNIDOS: UN ENFOQUE MAS ALLÁ DEL TEMA
COMERCIAL**

Parte II

* Por el Emb. Carlos Gianelli

4. Los nuevos instrumentos en el relacionamiento con los Estados Unidos
Tratado de promoción y protección de inversiones recíprocas (BIT)

Durante la Cumbre del ALCA en el año 2003 en Miami se hizo público la intención de los dos Gobiernos de negociar un Tratado Bilateral de Inversiones (BIT en su sigla en inglés). Este Acuerdo fue negociado durante 2004 y firmado en octubre de ese año. La base fue el modelo del BIT vigente en los Estados Unidos y plasmado en su gran mayoría en los capítulos de inversiones de los Tratados de Libre Comercio (TLCs), aprobados por Estados Unidos con distintos países del mundo. En nuestro caso, el modelo fue el capítulo de inversiones del TLC firmado con Perú. Sin embargo, el acuerdo fue renegociado por el nuevo gobierno de Uruguay que asumió en marzo del 2005, finalmente firmado en la Cumbre de las Américas, realizada en setiembre del 2005 en Mar del Plata, y aprobado por el Parlamento a fines del mismo año. Como se sabe, la firma fue condicionada a determinados cambios propuestos por el nuevo gobierno de Uruguay, que fueron aceptadas por el gobierno de los Estados Unidos. Los cambios tuvieron que ver con la modificación del sistema de nombramiento de árbitros de los Tribunales Arbitrales y se realizó una declaración sobre la cláusula de nación más favorecida, destinada a que quedara clara la exclusión de ella a los países del Mercosur.

La aprobación de este acuerdo significó una diferencia muy importante en la evolución de las relaciones bilaterales con Estados Unidos pues demostró la voluntad de Uruguay de avanzar en la búsqueda de esquemas de vinculación más profundos, destinados a lograr acuerdos en materia de acceso a los respectivos mercados. En este caso el avance más notorio se registró con la liberalización de varios sectores de servicios, los que fueron plasmados en tres anexos al Acuerdo. En las tres secciones del texto del Acuerdo se establecen los elementos tradicionales de los capítulos de inversiones contemplados en el modelo del 2004 de Estados Unidos, aprobado por el Congreso para este tema. El antecedente inmediato de este documento fue el capítulo sobre inversiones negociado por Uruguay en el TLC vigente con México, aparte de ser muy similar a todos los BITs aprobados por Uruguay desde fines de la década del 80' a la fecha.

La aprobación de este Acuerdo era concebida en ese momento por la

Administración americana como algo sumamente conveniente para Uruguay si es que éste pretendía avanzar en un esquema de negociación comercial más profundo. De todas formas se puede tener un BIT y no un TLC así como también se puede negociar de manera separada un TIFA - modelo que finalmente eligió Uruguay- y que es el tercer formato que los Estados Unidos negocia con los países interesados en vincularse comercialmente. Como veremos más adelante, son tres formatos de negociación diferentes, separados y con alcances que difieren.

El objetivo inmediato que persiguió el BIT fue captar más inversiones directas de origen americano, dando mayores garantías en caso de que esas inversiones se vieran erosionadas de alguna manera por el Estado receptor. La posibilidad de acceder por parte del inversor a un tribunal arbitral en caso de deducir perjuicios provocados por alguna decisión del Estado, es una importante garantía y un fuerte incentivo para decidir la inversión. Desde fines de los años 80' Uruguay ha firmado muchos de estos Acuerdos con similares objetivos y estructuras, aunque hay que aclarar que en los últimos años existe una tendencia a fortalecer las potestades de los Estados frente a los inversores en casos donde se encuentra de por medio el interés público. En muchos casos los inversores fueron más allá de los derechos conferidos por los BITs, presentando argumentos ante los tribunales arbitrales contradictorios con el objetivo originalmente perseguido por los países con la firma de estos acuerdos, en particular en temas donde se encuentra involucrada la salud pública, el medio ambiente o la seguridad nacional.

Acuerdo marco sobre comercio e inversiones (TIFA)

Cuando a fines del 2006 se modificaron las mayorías en el Congreso americano - pasando éste a manos de los demócratas - comienza un proceso que ha durado hasta la actualidad, de retroceso de este esquema de negociación que había sido muy dinámico en los años previos. Ello coincidió con la decisión del Gobierno de Tabaré Vázquez de no seguir adelante con esas negociaciones. Luego de la crisis de los años 2007-2009 el Gobierno americano comenzó a explorar otro tipo de marcos conceptualmente más cercanos al TIFA que a los TLCs que fueran impulsados por los diversos gobiernos republicanos en los Estados Unidos.

En el primer lustro de los 90', Estados Unidos firmó 30 BITs, 7 TIFAs y 2 TLCs. En cambio en la primera década del siglo firmó 42 TIFAs y 8 TLCs. Estas cifras ponen de relieve que los socios de Estados Unidos optaron por los marcos que más les convenía y no necesariamente estos tres marcos jurídicos supusieron una progresión en el tiempo. Tampoco como muchos piensan el TIFA es una especie de TLC de "segunda categoría" por no tener acceso a mercado. Como veremos más adelante, es algo distinto a eso.

Después de las elecciones parlamentarias de fines del 2006 en los Estados Unidos, se logró un acuerdo entre el partido Republicano y el Demócrata que se denominó "Una nueva política comercial para América". Como consecuencia de este acuerdo las negociaciones comerciales en las que

participa Estados Unidos incorporan a la agenda los temas laborales y de medio ambiente. Se establece asimismo el concepto de creación de capacidades y de sociedad, al tiempo que se flexibilizan las normas en materia de protección de propiedad intelectual e inversiones. Por su parte, en junio del 2007 vence el plazo que el Congreso le daba a la Administración para negociar acuerdos comerciales (TPA). Hasta el momento se ha renovado.

El TIFA establece un Consejo de Comercio e Inversión y define un programa de trabajo que contempla todos los temas de la agenda de un TLC, pero sin la posibilidad de negociar normas de acceso a los mercados, en las que interviene siempre el Congreso a través del Comité de “Medios y Arbitrios” (Ways and Means). Si bien esa es la principal crítica que se le hace al TIFA, nada impide que se pueda negociar acceso por protocolos o memorándum de entendimiento en la materia que sea, aunque en definitiva dependerá de la aprobación del Congreso. Este Acuerdo, si se aprovechan las oportunidades que otorga, podría generar un esfuerzo de negociación muy amplio y, más aún, podría ser el instrumento que nos vincule de forma eficiente a las nuevas mesas de negociaciones que se vienen creando por impulso de los Estados Unidos, en particular en la región Asia-Pacífico. Como veremos a continuación, los temas que son factibles de negociar -y que están expresamente mencionados en el Acuerdo - son prácticamente todos los que se encuentran arriba de las mesas de negociaciones en los ámbitos regionales y multilaterales: facilitación y liberalización del comercio, incluidos los temas agropecuarios; cooperación en temas sanitarios y fitosanitarios; obstáculos técnicos al comercio; derechos de propiedad intelectual; revisión de reglas que afectan la política comercial y las inversiones; tecnologías de la información y comercio electrónico; fortalecimiento de capacidades técnicas en materia comercial; comercio de servicios; compras gubernamentales; y se deja abierto al final la posibilidad de que se incluyan otros temas que las partes quieran incorporar.

En definitiva, Estados Unidos y Uruguay han coincidido en que el mejor camino es avanzar en este marco tratando de lograr acuerdos en diversos temas así como mantener un nivel de intercambio de información sobre otras negociaciones que ambos vienen desarrollando en otros escenarios regionales o multilaterales. Se trata de un esquema destinado a ir preparando un escenario de negociación más profundo hacia el futuro, aunque ese marco no sea necesariamente bilateral.

Cumpliendo con el objetivo mencionado, entre el 2006 y el 2009 se avanzó en algunas áreas específicas y se concretaron dos protocolos. Uno en facilitación del comercio, que tiene como objetivo acelerar y hacer más expeditivo todo lo relacionado con el despacho de mercancías a través de las aduanas. Uno de los resultados concretos es la posibilidad de realizar envíos de encomienda postales internacionales de entrega expresa desde Estados Unidos a Uruguay por un valor máximo de 200 dólares y un peso máximo de 20 kgs.

En síntesis, es posible afirmar que si se potencian las oportunidades que

el TIFA le brinda a las dos partes, las posibilidades de profundizar el vínculo bilateral son enormes. El TIFA es un mecanismo que en cuanto a su eficacia depende estrictamente de la voluntad política de los dos países. Se puede hacer mucho o puede no hacerse nada, pero todo dependerá del deseo y voluntad de las partes firmantes. Hasta ahora, más allá de los dos protocolos mencionados, su eficiencia se demostró en el trabajo realizado en el ámbito del levantamiento de obstáculos sanitarios y fitosanitarios, en el tema del ingreso de los cítricos y la carne ovina uruguaya al mercado de Estados Unidos, productos que desde hace dos décadas buscaban ingresar sin éxito.

Acuerdo de cooperación científica y tecnológica

Este es el tercer instrumento nuevo con los Estados Unidos. Fue firmado en el 2008 después de cinco años de negociaciones y ratificado por el Parlamento uruguayo en el 2011. El principal objetivo de este Acuerdo es “fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de las partes, ampliar y expandir las relaciones entre las comunidades científicas y tecnológicas de ambos países, y promover la cooperación científica y tecnológica de beneficio mutuo con fines pacíficos”.

La primera reunión del Consejo previsto por el Acuerdo se realizó el 1 de setiembre del 2011, en la que participaron distintas agencias americanas. El organismo nacional uruguayo que ha estado trabajando más intensamente en la instrumentación de este Acuerdo ha sido la “Agencia Nacional de Innovación e Investigación” (ANII) y, en el caso de Estados Unidos, la “National Scientific Foundation” (NSF) y la “Academia Norteamericana de Ciencias”. Estas instituciones se encuentran tratando de delinear un posible programa marco que contemple el intercambio de investigadores y capacitación en la metodología empleada para la evaluación y selección de proyectos de investigación.

Dentro del contexto de este Acuerdo debe mencionarse que Uruguay ya ha organizado tres ediciones del “Foro de Innovación de las Américas”, que es un capítulo del “Foro de Competitividad de las Américas”, que habitualmente tiene lugar en la ciudad de Atlanta desde el 2006 y donde Uruguay ha sido muy activo. El Foro de Innovación incluye sesiones plenarias y talleres paralelos en los cuales se diserta sobre economía, políticas de innovación, turismo, biotecnología, energías alternativas, innovación social y diseño. Se han desarrollado también actividades entre ANCAP y la “US Geological Service”, de las cuales se puede destacar el seminario sobre combustibles no renovables, realizado en febrero del 2012.

En el marco del Foro de Competitividad del 2010 se firmó en Atlanta un Memorandum de Entendimiento entre el Departamento de Comercio de Estados Unidos y el Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay, para formalizar en un marco legal todas las iniciativas de cooperación que se vienen desarrollando entre Universidades de ambos países, impulsadas por el Departamento de Comercio y la Embajada de Uruguay en los Estados Unidos. En los últimos años se han desarrollado

diversas iniciativas conjuntas para poner en funcionamiento muchos proyectos en los que participan varias universidades de ambos países, en áreas como la de los negocios, educación, ciencia y tecnología, fuentes renovables de energía, entre otros.

5. Nuevo formato de negociación comercial impulsado por los Estados Unidos

Desde ya hace unos años se puso en vigor un Acuerdo de Libre Comercio en la región del Pacífico entre Chile, Singapur, Brunei y Nueva Zelanda denominado el Grupo de los 4. Desde el 2009 con base en este acuerdo plurilateral se ha construido un nuevo marco de negociación con la incorporación de varios países más del área Asia-Pacífico, a fin de ampliarlo más allá de los objetivos de un simple TLC. Este nuevo esquema de negociación se lo denominó Acuerdo de Negociación Trans-Pacífico (TPP). Primero se incorporaron Estados Unidos, Australia, Malasia, Vietnam y Perú; hace dos meses se aceptó a México y Canadá. Seguramente en el corto plazo Japón se habrá de unir a las negociaciones. Se espera que durante el 2014 finalice la negociación y que luego se abra a la adhesión de otros países interesados.

Después de 3 años y de varias rondas de negociación, es posible afirmar que ya estamos ante una realidad nueva en materia de negociación comercial, que amenaza con ocupar parte del espacio que está dejando la paralización de las negociaciones multilaterales de la OMC y, lo que es más importante, la instalación en el ámbito de las negociaciones multilaterales de un nuevo formato que sustituya la agenda de la Ronda Doha y los parámetros sobre los que se basaron sus negociaciones. De todas maneras este esquema tiene características diversas a las Rondas Multilaterales de la OMC: en primer lugar, la membresía es más limitada; en segundo lugar, todos ya tienen entre ellos TLCs y, en tercer lugar, sólo se admiten por el momento países de la región Asia-Pacífico, aunque está estipulado que se puedan admitir otros Estados de otras regiones en un futuro.

En cuanto a la agenda de temas a negociar, la Administración Obama ha definido a este futuro Acuerdo como “un acuerdo comercial para el siglo XXI” y ha señalado también que en materia normativa constituye un avance con respecto a la normativa del NAFTA, estableciendo un Acuerdo de “tercera generación”. Aún se desconoce bastante que está sucediendo en la mesa de negociación por ser éstas de carácter secreto, pero sin duda desde una perspectiva económica-comercial, será el Acuerdo más importante para los Estados Unidos desde la negociación del NAFTA. Su objetivo primario es la creación de una Zona de Libre Comercio sin exclusión de ningún producto ‘a priori’, pero también incluye capítulos sobre comercio de servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, políticas de competencia y un mecanismo propio de solución de controversias. También habrá acuerdos de cooperación en medio ambiente y normas laborales. Sin embargo, su característica distintiva es la búsqueda de una asociación estratégica entre sus miembros que trascienda los ámbitos tradicionales del comercio, incluyendo temas

como el de la ciencia y la tecnología, la innovación, la creación de cadenas de valor, la educación básica y la investigación aplicada. Estas áreas son las que le dan vida a la propuesta de asociación estratégica que está detrás de estas negociaciones.

En definitiva, el TPP ha sido caracterizado por sus miembros como un “acuerdo de alta calidad” que permitirá servir de base a la construcción de una zona de libre comercio, con objetivos más amplios que la de las tradicionales zonas de libre comercio que vienen funcionando hoy en el mundo. Es en este elemento donde reside su importancia, y no en la creación de comercio, ya que todos los participantes tienen TLCs entre ellos, salvo en un área que aún no está debidamente contemplada en los acuerdos comerciales vigentes, como es la de la pequeña y mediana empresa (PYMES), que es una de las columnas vertebrales de la economía americana, no sólo por los empleos que genera sino también debido a que es hoy en día el principal sector exportador de los Estados Unidos.

6. Reflexión final

De acuerdo con la realidad descrita y el avance de un nuevo formato de negociación, la pregunta que claramente surge es si Uruguay en algún momento podrá unirse a esta nueva generación de acuerdos comerciales. Esto es posible si se cumplen tres condiciones: la primera, que en alguna instancia de estas negociaciones éstas se abran a países que no son de la región Asia-Pacífico, como está previsto en el propio acuerdo TPP; la segunda, que los países miembros consideren que Uruguay califica para unirse a la agenda ya elaborada por ellos. Esto no sería demasiado difícil precisamente porque existen con muchos de los países miembros, como Chile y México, acuerdos de “tercera generación” y con los Estados Unidos un BIT y un TIFA que prevé posibles negociaciones en todos los temas que componen la agenda del TPP; y la tercera, que sea compatible con los compromisos de Uruguay dentro del Mercosur. En relación con este punto no debiese haber problemas pues se estarían negociando temas sobre los que no hay en ese mecanismo políticas comunes que lo hagan necesario. En cambio si se negociara algún tipo de liberalización en el comercio de bienes, seguramente deberá, de acuerdo a las actuales reglas del juego, negociar una autorización con nuestros socios comunitarios. Tampoco se puede descartar –aunque hoy parezca difícil– que en un futuro todo el bloque de manera conjunta pueda participar en estas negociaciones, o al menos aquellos países que quieran hacerlo, en formato del tipo del que se ha propuesto para las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea denominado de “dos velocidades”.

* Profesor de Integración Regional
Universidad ORT-Uruguay