

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

* Por el Emb. Carlos Gianelli

1. La agenda tradicional basada en un enfoque
“comercialista”

Desde hace mas de una década he tenido la oportunidad de colaborar en el desarrollo de la agenda bilateral de Uruguay con los Estados Unidos. Desde esas posiciones siempre noté que la prioridad dada por los distintos gobiernos al relacionamiento con ese país se ha basado en la búsqueda del incremento del intercambio comercial de bienes y en la creación de instrumentos para canalizarlo. El punto número uno ha sido la persecución del acceso al mercado mas dinámico y sofisticado del mundo.

Sin embargo, los logros fueron durante años muy limitados y, después de la creación del Mercosur, fueron prácticamente nulos debido a la exigencia que se estableció en el año 2000 de negociar en forma conjunta preferencias comerciales que permitieran el acceso a los mercados con países fuera del bloque.

Independientemente de los motivos que llevaron a los países del Mercosur a establecerla, esta exigencia significó renunciar a la posibilidad de concretar acuerdos comerciales bilaterales mas profundos con países fuera de la región. Es debido a ello que difícilmente se acepte negociar con los Estados Unidos condiciones preferenciales. Lógicamente, también incide que Estados Unidos es un competidor muy eficiente en determinados rubros agrícolas exportados por el Mercosur y, por otro lado, un proveedor de insumos industriales intermedios y bienes de capital sumamente competitivo. Debido a ello ha resultado imposible lograr una autorización de los socios grandes del bloque para buscar este camino por parte de los socios menores, requisito necesario para poder concretar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

A pesar de lo anterior, desde hace 10 años Uruguay igualmente viene realizando intentos para obtener una excepción para poder llevar a cabo una negociación bilateral. Hasta la fecha esos intentos no han prosperado. Esa situación ha repercutido negativamente en la creación de

instrumentos de acceso preferencial al mercado estadounidense.

La consecuencia más notoria de lo anterior es que, en lo estrictamente comercial, Uruguay hoy es el socio número 95 de los Estados Unidos, por detrás de la totalidad de los países de América Latina. Asimismo, las preferencias de que gozamos son muy reducidas. Básicamente, son las mismas que teníamos hace muchos años atrás: preferencias otorgadas de manera unilateral por los Estados Unidos en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), una cuota de 20.000 toneladas de carne bovina y algunas cuotas reducidas de queso, que fueron negociadas hace años en el contexto de la OMC. La única excepción al cerrado esquema descrito fue la negociación realizada hace 10 años cuando la crisis del brote de aftosa en el país, lo que permitió a Uruguay ingresar con carne bovina sin hueso, pagando el arancel general del 26.4 % para exportaciones fuera del cupo. Esto y una ecuación favorable de precios entre los años 2005 y 2008 permitieron al país vender volúmenes de carne muy por encima de lo exportado históricamente en este rubro a Estados Unidos.

Finalmente, se debe mencionar el levantamiento de las restricciones sanitarias para los arándanos, lograda luego de la visita del Presidente Bush al Uruguay en el año 2007. Uruguay también levantó la barrera sanitaria existente en materia de ingreso de carne de pavo al país. Una situación similar se acaba de concretar en el caso del citrus. Por su parte, seguramente entrará a la brevedad en el caso de la carne ovina sin hueso. Es necesario señalar que ninguno de estos casos tiene nada que ver con negociaciones de acceso preferencial al mercado, sino que se relacionan con el reconocimiento de un estatus sanitario.

Los esfuerzos de los dos Gobiernos no han tenido éxito en la búsqueda de marcos comerciales más profundos, pero fueron exitosos en la negociación de instrumentos nuevos de cooperación bilateral que, seguramente, en el futuro habrán de rendir muchos frutos y quizás marquen el comienzo de un relacionamiento más amplio y más multidimensional que el derivado del mero enfoque comercialista anterior. Estos nuevos marcos seguramente permitirán avanzar en negociaciones más profundas en temas de gran importancia, sin tener que pedir autorización a nuestros vecinos y sin necesidad de desgastarse en negociaciones amplias de libre comercio bajo el criterio del 'single undertaking', donde se tiene que negociar un agenda fija de todo tipo de temas al mismo tiempo y sin posibilidad de seleccionar aquellos en los que se está preparado y dispuesto a avanzar, dejando de lado los que no ofrecen condiciones para ser negociados. Los nuevos marcos legales que pueden ayudar a concretar esta reciente tendencia son: el Acuerdo Bilateral de Inversiones (BIT) firmado a fines del 2005, el Acuerdo sobre Comercio e Inversiones (TIFA, por sus siglas en inglés) firmado a principios del 2007 y el Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica, firmado en 2008 entre ambos gobiernos.

2. Hacia una agenda más amplia y multidimensional

En los últimos años se han encontrado consensos en al menos dos puntos: por un lado, sabemos que el proceso de integración regional no ha evolucionado hacia una integración profunda como muchos uruguayos esperaban. Más bien ha dado lugar a un vínculo bilateral entre los dos socios grandes que ha conspirado contra el esquema regional y multilateral original del Mercosur. En segundo lugar, sabemos que debido a lo anterior es necesario que Uruguay busque un nuevo equilibrio en su inserción internacional, desarrollando relaciones fuera del bloque que le ayuden a insertarse de forma más equilibrada en el contexto mundial para así beneficiarse mejor de los procesos de globalización en curso. Buscar otros mercados y esquemas de cooperación fuera de la región es complementario con los esfuerzos que, desde hace años, se vienen haciendo a favor de la integración regional. Esto significa tratar de disminuir la dependencia de la región y salir a negociar formas de inserción con terceros que no erosionen los principios fundacionales del Mercosur.

Desde el 2002 hasta el 2007 se intentaron nuevas formas de asociación comercial que culminaron con la negociación de los instrumentos mencionados. Hoy día estos instrumentos se han transformado en herramientas valiosas a la luz de la profunda crisis que atraviesa Estados Unidos desde el 2007. A lo largo de estos años va quedando claro que los esquemas de preferencias comerciales del pasado como el Sistema Generalizado Preferencias (SGP) o como algunas cuotas exiguas que en poco contribuyen al incremento del comercio recíproco, ya son mecanismos obsoletos que deberían ser cambiados o ampliados. El modelo de TLCs bilaterales que floreció como una estrategia para avanzar en la liberalización del comercio, sobre todo después del congelamiento de la Ronda Doha, también fue arrasado por la crisis del 2008. Solamente se terminaron de aprobar por el Congreso americano en el 2011 los tres últimos TLCs (con Panamá, Colombia y Corea del Sur) negociados antes de la crisis, en un paquete que incluía también la aprobación de un apoyo financiero (TAA) a los sectores perjudicados (en especial el manufacturero) por los diversos TLCs con que cuenta Estados Unidos, y en particular por el NAFTA.

Seguramente uno de los efectos más importantes de esta crisis (que aún perdura en los Estados Unidos en varios sectores) ha sido su impacto en el ámbito comercial dado que, en los años posteriores a ella, el Gobierno de Obama privilegió las exportaciones y trató de reducir sus importaciones. El sector externo ha sido el más afectado con caídas de los precios de exportación, mayores limitaciones en el financiamiento externo para las exportaciones y una notoria reducción de la inversión extranjera. En materia de relacionamiento con el exterior, la consecuencia más visible de esta crisis ha sido el acercamiento a la región Asia-Pacífico, cambiando el epicentro del vínculo tradicional que era el relacionamiento con sus socios europeos y con América Latina. El nuevo formato de negociación impulsado es más plurilateral que bilateral, aunque se ha ido construyendo teniendo como base los múltiples acuerdos bilaterales existentes entre los diversos miembros de la negociación.

3. La caída del comercio recíproco y la pérdida de vigencia de los esquemas preferenciales bilaterales

De las cifras de comercio en el 2012 se desprende que Estados Unidos es el octavo socio comercial uruguayo, representando un 3,1% de nuestras exportaciones. A su vez, Uruguay es el socio número 95 para los Estados Unidos. Hacia fines del año 2012 Uruguay vendía por valor de 290 y compraba por 973 millones de dólares, registrando un relevante déficit comercial, agravado por el hecho de que Estados Unidos nos vende productos industrializados mientras que las exportaciones uruguayas se concentran en productos primarios de origen agropecuario.

En el 2005 Estados Unidos era nuestro segundo socio comercial con un aumento del 30% comparado con igual período del 2004. El rubro carne alcanzó su pico máximo ese año, exportándose casi 200 mil toneladas por un valor de 473 millones sobre un total exportado de 766 millones de dólares. A partir del 2006 comienza una variación negativa, donde la incidencia del rubro carne en el total exportado a los Estados Unidos explica el descenso de las exportaciones registradas ese año. Se produjo una desviación de esa corriente comercial hacia el mercado ruso, que en ese año registró un aumento del 490% en el mencionado rubro carnes. En los años siguientes esa caída fue cada vez más pronunciada y ahora sólo se exporta por la misma cantidad del cupo obtenido de 20.000 toneladas, además de algunas partidas más exportadas al amparo del SGP. Estos datos muestran claramente que el comercio bilateral con Estados Unidos tenía, y tiene aún hoy, una enorme dependencia de las exportaciones de un único rubro, que además es altamente sensible.

Por su parte, en el mercado americano Uruguay sólo posee las preferencias derivadas del SGP. Éste se utiliza fundamentalmente para el ingreso de productos de tapicería de cuero, carnes, plástico y madera contrachapada. Este sistema fue establecido en el año 1974 como una concesión unilateral de los Estados Unidos a los países en desarrollo. Actualmente, y ante la crisis económica mundial, el creciente déficit comercial y el aumento del desempleo, el sistema ha recibido varias críticas por parte de aquellos que consideran que muchos países beneficiarios ya no necesitan del sistema como por ejemplo Brasil, Malasia, Indonesia y Angola. Uruguay, al igual que otros 129 países se beneficia del acceso al mercado de Estados Unidos con el ingreso libre de aranceles para 3.451 productos. Si bien hoy es un sistema de muy poca significación para los Estados Unidos (representa alrededor del 1.55% del comercio total) igualmente parecería que a fines del 2013 no será renovado y, seguramente, las preferencias unilaterales serán orientadas a sectores más que a productos, por lo cual quizás Uruguay se pueda beneficiar de este eventual cambio de criterio. De todas maneras, hoy los productos que entran por este sistema representan para Uruguay aproximadamente un 20% del total exportado, porcentaje que crece cuando más disminuyen las otras exportaciones al mercado americano.

*** Profesor de Integración Regional
Universidad ORT-Uruguay**