

# El camino es la recompensa: lecciones del perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio entre Uruguay y Chile

*\*Por Ec. Juan Labraga*



**1996-2012**  
**El camino...**

El 7 de julio de 2008 los presidentes Tabaré Vázquez y Michelle Bachelet firmaban en Montevideo el Acuerdo de Asociación Estratégica entre la República Oriental del Uruguay y la República de Chile(1). En materia económico-comercial, el Acuerdo de Asociación Estratégica planteaba el interés de las partes en profundizar las relaciones con miras a perfeccionar la zona de libre comercio entre Chile y Uruguay en materia de bienes, servicios, inversiones y compras

gubernamentales.

Hasta ese momento la relación económico-comercial entre Uruguay y Chile estaba basada en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N°35, suscripto en 1996, que estableció el alcance y condiciones para conformar un área de libre comercio exclusivamente en bienes entre Chile y el MERCOSUR. El Acuerdo preveía que el área de libre comercio entre Chile y Uruguay se alcanzaría el 1° de enero de 2012. Adicionalmente, en 1998, Chile y Uruguay suscribieron un Acuerdo Bilateral de Promoción y Protección de Inversiones (APPI) con los estándares típicos en materia de protección: trato nacional, trato de la nación más favorecida, compensación previa, justa y en moneda de libre convertibilidad en caso de expropiación y posibilidad de recurrir al arbitraje internacional en caso de controversias.

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados en el Acuerdo de Asociación Estratégica se iniciaron negociaciones simultáneas en las cuatro áreas temáticas. En materia de **bienes** se acordó el adelantamiento al 1° de enero de 2009 de los márgenes de preferencia que aún no habían alcanzado el cien por ciento (2), así como la incorporación de la producción en zonas francas a las preferencias previstas en el Acuerdo (3).

En **servicios** se negoció un Acuerdo Chile-MERCOSUR (4) que estableció las condiciones de acceso a mercados y de trato nacional en cada uno de los sectores, vigente entre Chile y Uruguay desde el 22 de abril de 2012. Las listas de compromisos específicos fueron negociadas de forma bilateral y sin duda las más ambiciosas son los compromisos asumidos por Chile y Uruguay.

En materia de **inversiones** se negoció un Acuerdo (5) de última generación que incluye disciplinas en materia de pre y post-establecimiento, es decir un acuerdo del tipo de los capítulos de inversiones que se incluyen usualmente en los Tratados de Libre Comercio (similar al que se negoció en 2004 con EEUU), lo que implica un Acuerdo mucho más completo y favorable, tanto para los inversores como para los Estados, que el APPI que se encontraba vigente. El nuevo Acuerdo de Inversiones entró en vigor el 18 de marzo de 2012.

Finalmente, en materia de **compras públicas** se negoció e internó al ordenamiento jurídico interno, por primera vez (6) , un Acuerdo con las disciplinas usuales de los capítulos de contrataciones públicas en los Tratados de Libre Comercio: trato nacional, transparencia, etc.

Por tanto, a mediados de 2012, Uruguay y Chile han transformado un Acuerdo de preferencias arancelarias en bienes en una zona de libre comercio completa y moderna.

## **...es la recompensa**

El Tratado de Libre Comercio (TLC) Uruguay – México, negociado en 2003 y vigente desde julio de 2004, dejó para negociar en el futuro las reservas a las disciplinas en materia de servicios e inversiones así como el capítulo de compras públicas, en este último caso tanto el texto como las reservas. Esto no es una práctica usual en las negociaciones internacionales de este tipo de tratados, pero es posible que se haya optado por este camino teniendo en cuenta la premura del gobierno uruguayo de aquella época en suscribir y poner en vigencia el acuerdo y la falta de experiencia por parte de los negociadores uruguayos para acordar rápidamente el contenido de estos capítulos. Al día de hoy, el TLC Uruguay – México continúa con los mismos asuntos pendientes.

Al haber negociado capítulos de servicios, inversiones (7) y compras públicas con Chile, Uruguay hoy es capaz de negociar de forma rápida capítulos ambiciosos en estas materias con cualquier contraparte. Al negociar estos capítulos lo más importante es poder salvaguardar los márgenes de acción discrecionales y discriminatorios para las políticas domésticas de apoyo a la industria nacional.

A modo de ejemplo, basta recordar la discusión pública en 2006 sobre los supuestos efectos “nefastos” para la industria nacional del capítulo de compras públicas del frustrado TLC Uruguay – EEUU. En efecto, si los negociadores no toman las precauciones del caso, un capítulo de este tipo no permite utilizar las compras públicas como instrumento de política industrial. Sin embargo, si se redactan las reservas en forma precisa, se puede mantener la política industrial de fomento a la industria nacional y suscribir este tipo de capítulos.

Por lo tanto, el Uruguay de hoy está técnicamente en condiciones de iniciar negociaciones ambiciosas y amplias con cualquier contraparte que así lo requiera.

## **¿Y los resultados?**

En materia de bienes ya han pasado tres años desde el adelantamiento de las preferencias arancelarias y quince años desde el inicio del proceso de desgravación con Chile, por lo que parece un tiempo prudencial para analizar los resultados comerciales obtenidos.

A continuación se presenta un cuadro con las exportaciones de Uruguay a los principales países con los cuales tiene vigente acuerdos preferenciales en materia de bienes así como las exportaciones totales.

### **Cuadro 1 Exportaciones de bienes a mercados seleccionados (en miles de dólares)**

<b>Pais</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Brasil	830.993	530.668	460.427	1.099.064	1.422.049	1.625.688
Argentina	271.534	410.723	267.102	345.614	569.573	588.425
Chile	42.748	55.972	83.503	81.241	120.449	139.204
Total	<b>2.397.224</b>	<b>2.299.458</b>	<b>3.420.237</b>	<b>5.383.888</b>	<b>6.730.052</b>	<b>7.981.199</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos DNA.

Como se observa en el Cuadro 1, desde que se suscribió el Acuerdo con Chile las exportaciones uruguayas a ese destino aumentaron **226%**, guarismo superior a la tasa de crecimiento experimentada por las exportaciones a Brasil (96%) y Argentina (117%) pero menor al de las exportaciones totales (233%). Adicionalmente, si se toma como año base el 2009, año en el cual Uruguay y Chile profundizan el acceso a los mercados en materia de bienes, las exportaciones uruguayas a ese destino aumentan **71%**, porcentaje superior al

crecimiento de las exportaciones tanto totales (48%) como a Argentina (70%) y Brasil (48%).

Con respecto a las otras materias negociadas, aún es muy reciente como para evaluar los resultados en materia de servicios, inversiones y compras públicas. No obstante esto, y de acuerdo a un informe (8) de ProChile, la inversión directa chilena en Uruguay entre 1990 y el 2010 alcanzó la cifra de 702 millones de dólares. Es esperable que esta cifra se incremente significativamente cuando se culmine de realizar la inversión de Montes del Plata.

Si bien los números presentados en los párrafos anteriores son incompletos, todo parece indicar la conveniencia de haber profundizado la Zona de Libre Comercio con Chile.

## **Lecciones**

En síntesis, el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio con Chile ha demostrado que Uruguay puede negociar capítulos ambiciosos y abarcativos sin ceder su soberanía para realizar la política doméstica que considere conveniente.

La negociación con Chile puede tomarse como una plataforma educativa que además de reportar beneficios directos en términos de comercio e inversión, sirvió para aprender cómo negociar estos tipos de acuerdos, salvaguardando las políticas domésticas.

Si la decisión política lo dispone, los técnicos uruguayos parecen estar capacitados para negociar estos capítulos y, a su vez, salvaguardar las políticas domésticas discriminatorias.

Cuando surja o se busque la oportunidad de negociar Acuerdos de Libre Comercio con países desarrollados, podrá argumentarse que no se tiene “expertise” en la negociación de temas como propiedad intelectual, indicaciones geográficas y el desarrollo sostenible, pero uno tiende a pensar que los técnicos están preparados para negociar disciplinas en esas materias, como ya lo han demostrado en materia de servicios, inversiones y compras públicas, sin disminuir significativamente los márgenes de acción en lo que respecta a la política doméstica.

- (1) Incorporado al ordenamiento jurídico interno mediante la Ley N° 18.639.
- (2) 48° Protocolo Adicional al ACE N° 35, internado al ordenamiento jurídico nacional mediante el Decreto N° 479/008 del 13/10/2008.
- (3) 55° Protocolo Adicional al ACE N°35, internado al ordenamiento jurídico nacional mediante el Decreto N°562/009 del 09/12/2009.
- (4) Internado al ordenamiento jurídico nacional a través de la Ley N°18.826.
- (5) Internado al ordenamiento jurídico nacional a través de la Ley N°18.855.
- (6) En el MERCOSUR ya se habían negociado Protocolo de Compras que nunca estuvo vigente por la falta de internación del mismo por parte de alguno de los Estados Partes del MERCOSUR.
- (7) Un Tratado con todas las características de los actuales TLC fue negociado por Uruguay con EEUU en 2004.
- (8) ProChile (2011) “La inversión directa de capitales chilenos en el mundo 1990-2010”, disponible en:

[http://www.direcon.gob.cl/sites/www.direcon.gob.cl/files/bibliotecas/001\\_La%20inversi%20de%20capitales%20chilenos%20en%20el%20mundo%201990%20-%20Diciembre%202010.pdf](http://www.direcon.gob.cl/sites/www.direcon.gob.cl/files/bibliotecas/001_La%20inversi%20de%20capitales%20chilenos%20en%20el%20mundo%201990%20-%20Diciembre%202010.pdf)

*\*Catedrático Asociado de Comercio Internacional  
FACS, Universidad ORT Uruguay*