

INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DEL URUGUAY

SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Álvaro Ons¹

Versión preliminar, favor no citar

Junio de 2009

I. INTRODUCCIÓN

La inserción internacional es un ámbito esencial de cualquier estrategia de desarrollo económico de nuestro país. Uruguay es una economía pequeña y como tal sus potencialidades de crecimiento están directamente determinadas por los resultados de su relacionamiento con el resto del mundo. En efecto, el pequeño tamaño económico impone una serie de restricciones al crecimiento, que se relacionan de algún modo con el sector externo. Entre estas restricciones se destacan: (i) la dependencia de las exportaciones para colocar la producción doméstica de bienes y servicios; (ii) la dependencia de las importaciones para abastecer de insumos y tecnología a la producción, y satisfacer la demanda en general; (iii) la vulnerabilidad a los shocks externos resultante del mayor grado de apertura comercial y de la alta concentración de la oferta exportable; (iv) las dificultades para explotar las economías de escala, incluidas las asociadas a las actividades de promoción comercial e investigación y desarrollo; (v) los mayores costos de producción debidos a la presencia de estructuras oligopólicas en el reducido mercado doméstico; (vi) los mayores costos per cápita en la provisión de bienes públicos (infraestructura física y social); (vii) el menor poder de negociación en las relaciones económicas internacionales; (viii) la menor disponibilidad de capital; y (ix) los mayores costos de transporte debidos a los menores volúmenes de las cargas, y en varios casos, a las limitaciones en materia de infraestructura y/o la lejanía de los principales centros comerciales.

En este marco, y sin dejar de lado otros aspectos estructurales relevantes, nuestra estrategia de inserción económica internacional (IEI) debe orientarse en buena medida a levantar y/o reducir las restricciones al crecimiento que impone el pequeño tamaño del mercado doméstico. El objetivo de este trabajo es presentar el estado de situación de la IEI del Uruguay e identificar las perspectivas y alternativas en los aspectos que se revelan más críticos, específicamente, aquellos en los que el grado de avance no se encuentra en línea con los objetivos perseguidos. De este modo se procura mejorar la comprensión pública del tema y proporcionar insumos para la discusión entre los diversos actores del sector público, el sector académico y la sociedad civil. Cabe aclarar que se está abordando el plano más económico-comercial de la inserción internacional, y a estos efectos, el análisis se concentra principalmente en el comercio de bienes y servicios, la atracción de inversiones y los bienes públicos regionales². Al mismo tiempo, si bien se procura desarrollar un análisis riguroso, la amplitud de la materia y las limitaciones de espacio impedirán profundizar en los detalles de varios de los aspectos tratados.

El trabajo se organiza en esta introducción y cuatro secciones más. En la segunda sección se dejan establecidos los conceptos y objetivos en materia de IEI de nuestro país, que se supondrá son generalmente aceptados y que servirán de contexto para el resto del análisis. En la tercera sección se describe el estado de situación de la IEI del Uruguay, con énfasis en el comercio de bienes y servicios, las inversiones, los procesos del MERCOSUR y la negociación comercial multilateral, y las políticas domésticas. Asimismo, se identifican las contradicciones críticas que surgen de comparar, por un lado, principios y objetivos de la IEI, y por el otro, su estado de situación. En la cuarta sección se discuten, en relación con los aspectos críticos identificados, posibles líneas de acción en términos de negociación internacional y de otras medidas y políticas relacionadas con la IEI del país. Por último, la quinta sección contiene las conclusiones.

II. MARCO CONCEPTUAL: RELEVANCIA Y OBJETIVOS DE LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

Las características estructurales propias de nuestro país determinan el rol de la IEI en la estrategia de desarrollo y los principales objetivos a ser perseguidos en las relaciones económicas internacionales. Tales determinantes estructurales son: (i) el pequeño tamaño económico individual, con las restricciones al crecimiento que el mismo impone; (ii) la dotación particular de recursos naturales, que implica ventajas comparativas en la producción agrícola y agroindustrial; (iii) la insuficiencia relativa de capitales nacionales; (iv) la dotación de recursos humanos con niveles de capacitación relativamente elevados en el ámbito de los países en desarrollo; (v) la ubicación geográfica alejada de los principales centros de producción y consumo mundiales, y cercana a los principales centros regionales; (vi) las otras condiciones naturales, que junto con la ubicación geográfica, favorecen la operación en el país de un centro de distribución regional; y (vi) la calidad institucional relativamente superior en el ámbito regional y en el de los países en desarrollo en general. También deben ser consideradas de modo similar, aunque su naturaleza sea diferente, cuestiones tales como: la situación actual en materia de exposición de la producción doméstica a la competencia internacional y los compromisos ya asumidos por el país en los diversos acuerdos internacionales en los que participa.

Así, los objetivos de un país en materia de inserción internacional no pueden estar desconectados de sus características particulares, sino que dependen críticamente de éstas. Las posiciones ante las diferentes alternativas enfrentadas en la IEI no pueden ser genéricas ya que el balance de costos y beneficios resultante es endógeno a las especificidades de cada país. En el caso de Uruguay, una pequeña economía, la estrategia de IEI es componente esencial de la estrategia de crecimiento y desarrollo, por lo que debe proveer consistencia entre el objetivo superior del crecimiento sostenido con mejor distribución del ingreso y reducción de la pobreza, y las características estructurales que condicionan el proceso.

En el resto de esta sección se explicitan conceptos y objetivos en materia de la IEI del Uruguay, en particular, los relacionados con las inversiones y el comercio exterior, los mercados regionales y extra-regionales, y los diferentes tipos de acuerdos internacionales y ámbitos de negociación económico-comerciales. Los contenidos de esta sección se supondrán generalmente aceptados y servirán de marco para evaluar el estado de situación y presentar líneas de acción alternativas.

II.1 El rol de las inversiones y del comercio exterior de bienes y servicios

El crecimiento y desarrollo sostenidos tienen como condición necesaria, aunque no suficiente, la expansión también sostenida de la inversión productiva. En el caso de nuestro país, ante una limitada disponibilidad de capitales privados nacionales y de recursos públicos para inversión e investigación y desarrollo, la atracción de inversores externos es necesaria para potenciar la producción y la provisión eficientes de bienes y servicios desde el territorio nacional.

Asimismo, con un mercado doméstico de pequeño tamaño, la producción y comercialización de una oferta competitiva de bienes y servicios depende de la

inserción exportadora, y por lo tanto, del acceso a los mercados externos. En definitiva, en línea con el objetivo de fundar un proceso de crecimiento y desarrollo sostenidos, es un objetivo prioritario en materia de IEI: el logro de condiciones mejores, estables y predecibles de acceso a mercados. Estas condiciones deben ser consideradas tanto en términos absolutos como en relación con las enfrentadas por los competidores en cada uno de los mercados.

Ahora, los mercados externos tienen también el rol de ser proveedores eficientes, entre otros, de insumos, bienes de capital y bienes de alta tecnología. En efecto, por definición, una economía pequeña con escasa integración vertical debe realizar buena parte de la incorporación de tecnología a través de las importaciones. Este abastecimiento desde el exterior debe poder concretarse en términos y condiciones que no erosionen la competitividad de las propias exportaciones y de las actividades productivas en general. Entonces, otro objetivo básico en la IEI consiste en que la política comercial, por la vía que corresponda, asegure el abastecimiento en condiciones favorables de determinados bienes y servicios.

Los servicios deben estar definitivamente incorporados en la estrategia de IEI del Uruguay. Los servicios no sólo participan directamente en el desarrollo exportador sino que también contribuyen a la agregación de valor y la diversificación de las exportaciones de bienes, a través del diseño, los sistemas de distribución, y en definitiva, la diferenciación de productos. Asimismo, el sector de los servicios incluye actividades que tienen como determinante de su competitividad a la incorporación de conocimiento y que al mismo tiempo implican exigencias de escala muy inferiores a las de la producción manufacturera. El progreso técnico en las comunicaciones ha permitido la comercialización internacional de una amplia variedad de servicios con antecedentes en nuestro país, tales como, servicios de consultoría y asesoramiento, y producción de software, entre otros. En promedio, los servicios son relativamente más intensivos en mano de obra.

Entonces, la expansión de las exportaciones de servicios es consistente con objetivos de estímulo al valor agregado nacional, el empleo y la incorporación de conocimiento, así como con las potencialidades de los recursos humanos disponibles y las restricciones de escala características de nuestra economía. Una de las prioridades en el ámbito de los servicios consiste en la consolidación del Uruguay como centro de distribución regional, explotando las condiciones naturales y las capacidades existentes, y realizando y habilitando las inversiones necesarias para concretar las capacidades potenciales. El desarrollo de las actividades de transporte y logística no es solamente relevante en sí mismo, sino que también resulta en una mejora general en la competitividad dado que reduce los costos de transporte desde y hacia nuestro país. Esto es, modera una de las restricciones impuestas por el pequeño tamaño económico, al aumentar la disponibilidad y disminuir los costos de los fletes para las exportaciones de producción doméstica y el abastecimiento desde el exterior.

Por último, y en términos generales, en la atracción de inversiones y el acceso a otros mercados desde una economía pequeña resulta aun más relevante que en otros casos el efectivo cumplimiento de las reglas establecidas, tanto en lo que tiene relación con el clima de negocios y el régimen de inversiones interno, como en materia de los derechos y obligaciones derivados de los diversos tipos de acuerdos internacionales (acuerdos

comerciales preferenciales, acuerdos sobre comercio de servicios, acuerdos de promoción y protección de inversiones, entre otros).

II.2 El rol de los mercados regionales y extra-regionales

Dadas las características estructurales del Uruguay en cuanto a tamaño económico y dotación de recursos naturales, las inserciones en la región y en el resto del mundo no sólo no son excluyentes, sino que son necesariamente complementarias. Esto obedece al papel particular que juega cada uno de estos ámbitos en nuestro crecimiento y desarrollo vía la expansión de las exportaciones de bienes y servicios. Adicionalmente, la inserción en diversos ámbitos está en línea con el objetivo de no incrementar la vulnerabilidad asociada a una mayor concentración de las exportaciones, tanto en términos de mercados como de productos. Sin embargo, la relación entre concentración y vulnerabilidad no es lineal y está afectada, entre otros, por la disponibilidad de mercados alternativos para los bienes y servicios involucrados, la estabilidad macroeconómica en el país de destino y su discrecionalidad en el manejo de los instrumentos de la política comercial. A mayor estabilidad y menor discrecionalidad, menor es la vulnerabilidad asociada a un nivel de concentración determinado.

Este resultado lleva a ajustar uno de los objetivos prioritarios antes mencionados, en el sentido de que el logro de condiciones mejores, estables y predecibles de acceso a mercados, aplica a todos los ámbitos (regionales y extra-regionales).

Durante la década del noventa, Uruguay sufrió un proceso de desindustrialización que se explicó al menos en parte por la desgravación arancelaria del comercio intra-MERCOSUR. Se dieron casos en que productores nacionales fueron desplazados por productores regionales más eficientes (industria textil-vestimenta) y ocurrió también una re-localización de filiales de empresas transnacionales hacia los mercados de mayor tamaño, que pasaron a proveer al mercado uruguayo a través de exportaciones (alimentos, productos de limpieza y tocador, productos farmacéuticos, entre otros).

En este marco, la construcción de un mercado ampliado a nivel de la región (fundamentalmente, el MERCOSUR) es condición para la reindustrialización de nuestro país, a partir de industrias donde operan economías de escala, de aprendizaje y efectos aglomeración. Esta se vislumbra como quizás la única vía sustentable de diversificación del patrón de IEI en el comercio de bienes, estimulando el desarrollo de las exportaciones manufactureras con un mayor contenido de valor agregado y conocimiento. El mercado regional tiene también un rol determinante en el desarrollo del sector servicios, en particular, en la prestación de servicios de transporte y logística (tradicionalmente, lo es también en otros sectores como turismo y viajes).

Por su parte, la dotación particular de recursos naturales determina ventajas comparativas en la producción agrícola y agroindustrial. Uruguay dispone de amplio margen para agregar valor en las cadenas agroindustriales en las que es internacionalmente competitivo y que, por el momento, dominan la estructura por producto de nuestras exportaciones de bienes. Esta incorporación de valor depende críticamente del acceso a aquellos mercados que adquieren este tipo de productos, que están principalmente fuera de la región (países desarrollados y países en desarrollo con mega mercados). Se trata de bienes altamente protegidos, que requieren en general de los resultados de algún tipo de negociación comercial para poder ser colocados en

volúmenes significativos. El acceso a estos mercados mejoraría la colocación de productos agrícolas y agroindustriales en términos de cantidades y precios, al tiempo que generaría las condiciones para desarrollar bienes de mayor valor agregado en las cadenas de producción respectivas.

II.3 El rol de los bienes públicos regionales y la cooperación regional³

Los servicios públicos presentan una función de costos caracterizada por economías de escala, es decir, conforme la jurisdicción es mayor (hay más ciudadanos subordinados al gobierno correspondiente), menor es el costo de proveer los distintos servicios. Al mismo tiempo, hay una fuerza que opera en sentido contrario: cuanto mayor es la jurisdicción, más heterogénea es la población objetivo, y en consecuencia, es mayor la desutilidad en la prestación de servicios públicos.

Un bien público regional debería combinar fuertes economías de escala en su función de costos, con muy baja desutilidad resultante de la heterogeneidad de la población objetivo. De este modo, se generan incentivos para prestar el servicio desde una jurisdicción mayor, distinta de la nacional, que podrá tener carácter bilateral, regional o continental. Existen casos en que estos bienes públicos sólo pueden ser prestados desde un espacio mayor al de las economías nacionales, como ser, la administración de recursos naturales compartidos y la interconexión física en espacios multinacionales.

Los bienes públicos regionales suelen estar asociados a proyectos de inversión multinacionales, donde la participación del sector público es un elemento central, y donde se explicitan elementos concretos de integración real entre los países. En este sentido, para un proceso de integración regional, la mayor visibilidad de estos bienes públicos constituye una oportunidad para reforzar el compromiso con el proceso, siempre que los resultados sean positivos. Asimismo, existe un vínculo objetivo entre la provisión de un bien público a escala regional y el tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración. Precisamente, los países más pequeños y con menores capacidades económicas son quienes pueden obtener beneficios mayores, en tanto los costos de provisión se asumen en una jurisdicción más grande.

Entre los ejemplos más frecuentes de bienes públicos regionales se pueden identificar al menos tres que se relacionan directamente con el objetivo de levantar y/o reducir las restricciones al crecimiento impuestas por el tamaño económico y con factores estructurales como la dotación de recursos naturales. Estos son: (i) infraestructura de comunicaciones y conectividad; (ii) producción de energía; y (iii) recursos financieros. Para una economía pequeña, estos procesos internacionales de creación de infraestructura de transporte, energética y financiera tienen a su vez una relevancia de primer orden en la articulación y el desarrollo de la propia infraestructura doméstica. Cuestiones tales como el desarrollo sustentable y la consolidación como centro de distribución regional pueden depender de los avances efectivos en materia de bienes públicos regionales. En consecuencia, la región, no limitada únicamente al MERCOSUR, tiene también el rol clave de ser la base para la provisión de estos bienes públicos de carácter estratégico.

La provisión de bienes públicos desde una plataforma más amplia que la nacional es una forma de integración regional, más específicamente, de cooperación regional, que comparte con la integración comercial su componente económico ya que ambas pueden

entenderse como mecanismos para viabilizar o realizar, competitiva y eficientemente, la producción de bienes y servicios y las inversiones. La integración comercial es aquella que está implícita en la subsección anterior y se basa en la eliminación de las restricciones que discriminan en la circulación y en la asignación de recursos entre los países, pudiendo asumir diversas modalidades con distintos grados de profundidad (desde el comercio preferencial de bienes hasta una unión monetaria, pasando por el mercado común y otros formatos intermedios). Existe también una cooperación regional *strictu sensu*, que no está basada en incentivos económicos de los países y que puede alcanzar los ámbitos más diversos (seguridad, derechos humanos, salud, educación, entre otros).

Las diferentes modalidades de integración no son excluyentes, esto es, no existe ninguna oposición entre integrarse comercialmente, cooperar en base a incentivos comunes en la provisión de bienes públicos regionales o establecer políticas de cooperación sobre otras bases de desarrollo compartido. Por el contrario, los avances en una de las modalidades pueden viabilizar política e institucionalmente los avances en alguna de las otras.

II.4 El rol del MERCOSUR

El MERCOSUR ha sido concebido como un proceso de integración profunda, no sólo por el objetivo programático de constituir un mercado común, sino por compromisos ya establecidos en diversos ámbitos, que van mucho más allá de la eliminación de las barreras en el comercio intra-bloque de bienes y servicios. En efecto, son varios los aspectos de integración positiva que están comprometidos: una política comercial común; disciplinas comunes en materia de políticas públicas que distorsionan la localización de inversiones, las condiciones de competencia y el funcionamiento del mercado ampliado; el tratamiento de las asimetrías y las políticas para promover la convergencia estructural; entre otros.

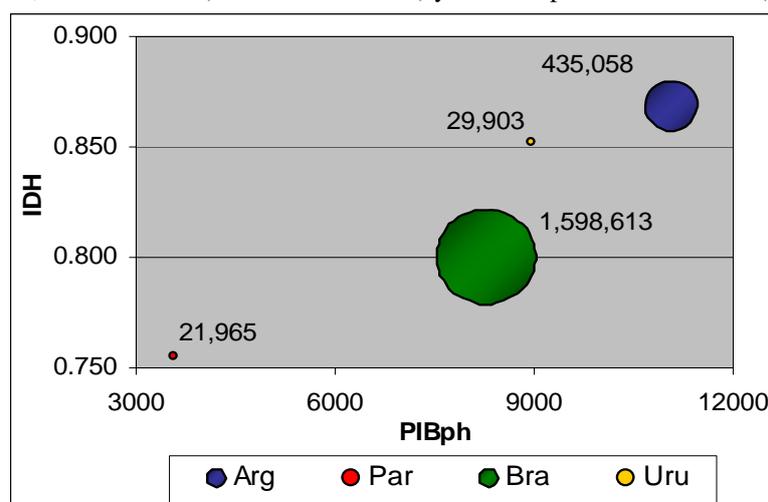
En este marco, el MERCOSUR es el instrumento adecuado para alcanzar los objetivos básicos de la IEI de nuestro país. Por un lado, es el proceso de integración regional en que participa Uruguay que prevé un mercado ampliado con el grado de liberalización comercial y armonización de políticas necesario para viabilizar la reindustrialización basada en economías de escala y comercio intra-industrial. Por otro lado, potencia las posibilidades de mejorar el acceso a terceros mercados a través de un mayor poder de negociación vía los procesos conjuntos, en particular, con países de tamaño económico mediano o grande.

El MERCOSUR también puede ser determinante en la provisión de bienes públicos regionales críticos para nuestro país (energía e infraestructura), constituyéndose en la jurisdicción adecuada a estos efectos, o en el ámbito para contener una jurisdicción más amplia que la nacional, o en el medio para negociar la construcción de jurisdicciones aun mayores. Asimismo, la proximidad geográfica y las similitudes históricas y culturales favorecen la cooperación en muy diversos ámbitos: integración productiva; proyectos conjuntos de tecnología; gestión de fondos comunes para el desarrollo; cooperación aduanera; salud y medio ambiente; desarrollo de zonas fronterizas; derechos humanos; entre otros. Se trata en todos los casos de actividades que, además de sus beneficios directos sustantivos, profundizan la discriminación a favor de la

región y favorecen la valoración social de la integración, y por lo tanto, la voluntad política necesaria para llevar adelante todo el proceso.

Un aspecto que merece particular atención es el tratamiento de las asimetrías y las políticas de convergencia estructural, considerado a la luz de las características específicas de los países miembros. El Gráfico 1 muestra las principales asimetrías en términos de desarrollo y tamaño económico entre los Estados parte. El desarrollo se aproxima a través del ingreso real por habitante y del Índice de Desarrollo Humano (IDH), mientras que el tamaño económico se aproxima a través del PBI real⁴.

Gráfico 1 - Tamaño económico y desarrollo en el MERCOSUR
IDH 2005, PBI real 2007 (millones de dólares) y PBI real por habitante 2007 (dólares).



Fuente: elaboración propia con datos CEPAL, FMI y PNUD.

La relación entre el país más grande (Brasil) y el más pequeño (Paraguay) es de 73 veces, mientras que la relación entre el segundo más grande (Argentina) y el segundo más pequeño (Uruguay) es de 14 veces. En materia de desarrollo, considerando el ingreso real por habitante, la relación entre el más rico (Argentina) y el más pobre (Paraguay) es de tres veces, mientras que Brasil y Uruguay muestran niveles similares, en el entorno del 80% del correspondiente a Argentina.

Al tratarse de un proceso de integración profunda, las posibilidades de influir sobre las asimetrías son mayores, dado que están involucrados la armonización de políticas y el desarrollo de instrumentos diseñados específicamente con el objetivo de tratamiento de las asimetrías. En particular, la integración puede permitir superar las disparidades de tamaño económico cuando se construye un mercado ampliado a partir de la liberalización comercial y la eliminación de ciertas distorsiones generadas por disparidades en las políticas públicas.

Debe tenerse especialmente en cuenta que, para que un país pequeño obtenga beneficios netos a partir de la construcción de un mercado ampliado, no basta con la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias en el comercio intra-bloque, sino que es necesario equilibrar las condiciones de competencia para los productores regionales. En particular, las asimetrías de tamaño económico determinan otra asimetría estructural que consiste en las diferentes capacidades para otorgar y sostener programas de incentivos a la producción e inversión. A su vez, esta disparidad de capacidades suele resultar en

asimetrías de política. Esto es, una vez liberalizado el comercio, la interacción de las economías de escala, los costos de transporte y las políticas de incentivos asimétricas, opera en favor de la localización de inversiones en los mercados de mayor tamaño. En ausencia de disciplinas comunitarias en materia de tratamiento de las inversiones se genera una dinámica en que las asimetrías de política contribuyen a profundizar las asimetrías estructurales y los problemas distributivos. Entonces, se hace necesario mantener la consistencia en el proceso de integración, respetando los vínculos existentes entre la eliminación de las barreras al comercio y las disciplinas comunes en las políticas públicas, de modo de generar un balance adecuado de costos y beneficios.

Al mismo tiempo, en el caso del MERCOSUR, una estrategia de superación de las asimetrías, por la vía de las transferencias de recursos entre los miembros, enfrenta serias dificultades. Esto se debe a que ninguno de los países es rico en términos absolutos, y además, el único país de gran tamaño económico no es el relativamente más rico. La dificultad es aun mayor cuando se considera que las desigualdades son todavía más pronunciadas al interior de algunos de los países.

En definitiva, siendo Uruguay un país pequeño, que no es pobre, la construcción de un mercado ampliado resuelve la asimetría fundamental, es decir, la integración profunda es la política de convergencia estructural más adecuada. Queda claro así el rol crítico del MERCOSUR en la estrategia de crecimiento y desarrollo de nuestro país, por lo que el buen funcionamiento del bloque, en particular, el cumplimiento de lo acordado y la consiguiente satisfacción de las expectativas generadas, se reflejan directa y positivamente en las potencialidades de desarrollo del Uruguay.

II.5 El rol de la negociación multilateral

En el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se definen las disciplinas multilaterales en los temas relacionados con el comercio internacional: acceso a mercado en bienes industriales; acceso a mercado y otras disciplinas en agricultura; medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos; comercio de servicios; propiedad intelectual; comercio y medio ambiente, entre otros.

Los temas críticos en la negociación multilateral son Agricultura y Acceso a Mercado en Bienes No Agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés), en el sentido que de alcanzar acuerdos en los mismos, y del nivel de ambición de tales acuerdos, depende el avance efectivo en otros contenidos de la agenda. A su vez, en Agricultura se distinguen tres pilares: competencia de las exportaciones (subsidios, créditos, seguros); ayudas internas; y acceso a mercados. Las negociaciones en la OMC son particularmente relevantes para la IEI de Uruguay debido a por lo menos cuatro razones.

En primer lugar, en Agricultura se negocia la liberalización del comercio de los principales productos de exportación de nuestro país, con la participación de sus principales mercados potenciales (países desarrollados y grandes países en desarrollo). La importancia de este punto es aun mayor si no se están consiguiendo mejoras de acceso a mercados por la vía de acuerdos comerciales preferenciales. Asimismo, factores altamente restrictivos del comercio internacional y que generan fuertes distorsiones en las condiciones de competencia, como las ayudas internas y los subsidios a las exportaciones, se negocian únicamente en el ámbito de la OMC, dada la naturaleza sistémica de sus efectos.

En segundo lugar, los compromisos que deban asumirse en materia de reducciones arancelarias para bienes industriales constituyen una oportunidad para ajustar a la baja el Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR, que en general implica niveles de protección nominal superiores a los consistentes con los intereses productivos nacionales. Difícilmente pueda obtenerse en negociaciones intra-MERCOSUR un ajuste generalizado de los niveles arancelarios como el que podría resultar de un acuerdo multilateral.

En tercer lugar, dada su composición, la OMC constituye un foro en que los intereses específicos y los poderes de negociación se encuentran relativamente más distribuidos, lo que posibilita a un país pequeño como el nuestro la incorporación a coaliciones de intereses similares, que pueden tener participación más directa en instancias decisorias.

Por último, el ámbito multilateral genera reglas que destacan por su observancia y por disponer de un sistema de solución de diferencias efectivo, lo que en última instancia, y más allá de sus limitaciones, constituye un beneficio particular para los países pequeños y en desarrollo.

II.6 El rol de los acuerdos internacionales: servicios e inversiones⁵

Acuerdos sobre comercio de servicios

El rol de los acuerdos comerciales preferenciales de comercio de mercancías es bien conocido y su relevancia potencial surge directamente de los contenidos precedentes. Los acuerdos internacionales sobre comercio de servicios son bastante más recientes: en 1995 entró en vigencia el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC⁶. Se trata de un proceso de liberalización ambicioso, que alcanza a todos los servicios, en todos sus modos de prestación, con la única excepción de los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales^{7,8}.

El AGCS define disciplinas en dos niveles: obligaciones generales y compromisos específicos. Las obligaciones generales incluyen el principio multilateral del Trato Nación Más Favorecida (NMF)⁹. Esto es, cada país miembro debe otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que concede a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país. Al mismo tiempo, los países miembros deben designar los sectores de servicios en los que asumen compromisos respecto de Acceso a Mercados (AM) y Trato Nacional (TN), para cada uno de los modos de suministro, lo que da lugar a las listas nacionales de compromisos específicos. Asumir un compromiso de AM implica que, en el sector de que se trate y para el modo que corresponda, el país no mantendrá medidas incompatibles con el acceso a los mercados¹⁰. A su vez, asumir un compromiso de TN supone, para un sector y modo determinados, la ausencia de todo tipo de medidas discriminatorias que puedan modificar las condiciones de competencia en detrimento de los servicios o proveedores de servicios extranjeros. En ambos casos, el compromiso puede ser asumido con limitaciones, esto es, los países pueden reservarse el derecho de aplicar medidas incompatibles con el pleno acceso a los mercados y/o el trato nacional (estas medidas deben ser especificadas en la lista). El AGCS prevé una liberalización progresiva a través de sucesivas rondas de negociaciones.

El AGCS habilita la liberalización bilateral o plurilateral del comercio de servicios, es decir, exime a los países participantes de aplicar el principio de NMF, bajo determinadas condiciones¹¹. En este marco se han concretado diversos acuerdos regionales de servicios, que suelen ser capítulos dentro de acuerdos de liberalización comercial más amplios. Estos acuerdos pueden ser clasificados en dos grandes familias: los que siguen el modelo del AGCS y los que siguen el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Una de las principales diferencias es que en el modelo AGCS los compromisos en materia de TN y AM se asumen en aquellos sectores y sub-sectores de servicios incluidos en la lista nacional respectiva (enfoque de listas positivas). Por su parte, en el modelo TLCAN se asumen compromisos en términos de NMF, TN, la no adopción de medidas cuantitativas no discriminatorias¹² y la no exigencia de presencia local¹³, en todos los sectores y sub-sectores, excepto aquellos mencionados expresamente en los anexos de reservas (enfoque de listas negativas)¹⁴.

Es claro que, en mayor o menor medida, la concreción de acuerdos de servicios implica una pérdida de autonomía de política, específicamente, la imposibilidad de aplicar ciertas restricciones no discriminatorias y de discriminar en favor de proveedores nacionales en los sectores comprometidos o no reservados. Al mismo tiempo, ante la eventualidad de un nuevo acuerdo, la consiguiente pérdida de autonomía debe considerarse en términos incrementales, es decir, tomando como punto de partida la pérdida de autonomía resultante de los acuerdos ya vigentes.

No obstante lo anterior, los países se han involucrado crecientemente en esta clase de acuerdos. Aquellos con intereses ofensivos en sectores de servicios tienen la expectativa de incrementar su producción y exportaciones por la vía de mejorar el acceso a mercados previamente regulados, o al menos, consolidar y dar certeza a las condiciones de acceso vigentes, poniéndose a cubierto de eventuales reversiones proteccionistas y/o regulatorias. Uruguay tiene intereses ofensivos claros en varios sectores, tales como, viajes y turismo, diversos servicios a las empresas (servicios profesionales, tecnologías de la información, asesoramientos, publicidad), servicios financieros y servicios audiovisuales. Otro beneficio posible de los acuerdos de servicios puede ser una mejora de eficiencia sistémica como consecuencia del incremento de la competencia en el mercado de servicios doméstico, en particular, en los de infraestructura (en nuestro país son particularmente relevantes los de transporte y logística). Adicionalmente, los compromisos asumidos en el modo de Presencia Comercial pueden favorecer la localización de inversores de la contraparte. Por último, debe tenerse en cuenta que los acuerdos de servicios suelen formar parte de acuerdos de liberalización más amplios, y por lo tanto, involucran evaluaciones de costos y beneficios también más amplias.

Acuerdos de inversiones

Los acuerdos de inversiones son un instrumento habitual en las negociaciones económicas internacionales, habiéndose negociado a la fecha más de 2.600 de acuerdos bilaterales de este tipo, la mayoría con posterioridad a 1990. Si bien inicialmente estos acuerdos eran impulsados por países desarrollados exportadores de capitales, más recientemente, muchos acuerdos han sido concluidos por exportadores de capitales más pequeños, y varios de ellos involucran únicamente países en desarrollo. En general, las principales disposiciones en los acuerdos bilaterales de inversiones pueden agruparse en dos grandes categorías: (i) las relacionadas con la liberalización de los regímenes de

inversiones, en particular, respecto de las inversiones y los inversores extranjeros; y (ii) las vinculadas con la protección de las inversiones e inversores extranjeros.

En el primer grupo se suelen incluir los compromisos en materia de TN, NMF y Trato Justo y Equitativo. En la mayoría de los acuerdos se establece que las inversiones de los inversores de la otra parte deben ser admitidas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la parte receptora, es decir, se admite el derecho del país receptor de regular la entrada. Hay también acuerdos, en particular, los que siguen el modelo de los capítulos de inversiones de los tratados de libre comercio de EUA, en los que los compromisos de TN y NMF aplican también a la entrada y establecimiento de las inversiones de los inversores de la otra parte¹⁵. Sin embargo, estos acuerdos introducen al mismo tiempo la posibilidad de establecer reservas respecto de estos compromisos, a través de listas negativas (por un lado se amplía el ámbito de aplicación y por otro lado se admiten más excepciones).

En cuanto a la protección, las disposiciones respectivas consideran fundamentalmente tres aspectos: (i) las expropiaciones, nacionalizaciones o medidas similares sólo pueden realizarse por razones de interés público, bajo el debido proceso legal, de forma no discriminatoria y contra el pago de indemnización adecuada y efectiva; (ii) todos los fondos relacionados con una inversión de un inversor de la otra parte deben poder transferirse libremente; y (iii) los mecanismos de solución de controversias incluyen la modalidad inversor-Estado, con la posibilidad de someter la controversia a arbitraje internacional.

Nuevamente, la concreción de este tipo de acuerdos implica costos en términos de una pérdida de autonomía de política en las materias comprometidas. A su vez, el impacto efectivo de los acuerdos de inversiones sobre los flujos de inversión extranjera directa (IED) ha sido cuestionado, en particular, a partir de la existencia de países que han recibido flujos muy significativos de inversiones desde el exterior sin haber concretado durante muchos años ningún acuerdo de inversiones. Sin embargo, estudios más recientes, con muestras grandes de países e información para varios años, han obtenido resultados consistentes en cuanto a: (i) existe una relación positiva y robusta entre la firma de un acuerdo bilateral de inversiones y la atracción de IED; (ii) el impacto de un acuerdo adicional es decreciente con el número total de acuerdos concluidos; (iii) la señal positiva respecto a la predisposición de un gobierno a proteger a los inversores externos es aun mayor cuando se concretan acuerdos con grandes países desarrollados como Alemania o EUA; y (iv) los acuerdos de inversiones pueden actuar como sustitutos de una institucionalidad nacional débil.

III. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DEL URUGUAY: OBJETIVOS Y REALIDADES

III.1 Las exportaciones de bienes

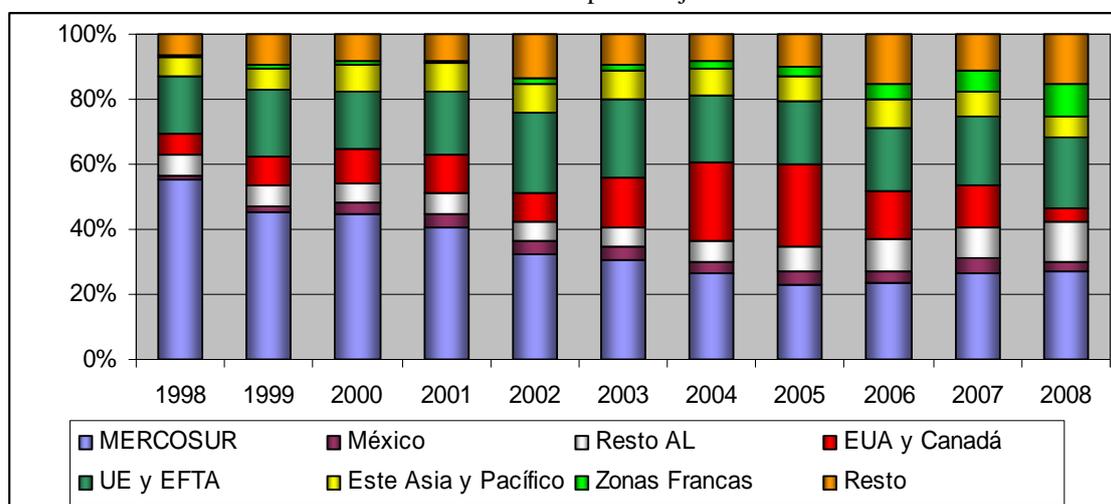
En 2008, las exportaciones uruguayas de bienes superaron los 6.000 millones de dólares, alcanzando un máximo histórico, a pesar de la desaceleración en el último trimestre¹⁶. El incremento del valor exportado en el último año se explicó principalmente por aumentos en los precios de las *commodities*, en particular, carnes y

cereales, y en menor medida, granos y lácteos. En materia de cantidades, lo más significativo fue el aumento en el volumen físico de las exportaciones de madera, destacándose también las contracciones de las cantidades vendidas en los sectores de cuero, pesca, textiles y vestimenta.

Orientación geográfica

El Gráfico 2 muestra la evolución de la orientación geográfica de las exportaciones uruguayas, según regiones o países de destino, a lo largo de la última década. El MERCOSUR es el principal mercado de exportación, explicando en los últimos dos años el 27% de las ventas al exterior. El bloque explicaba el 55% del valor total exportado por Uruguay en 1998, y fue perdiendo participación a lo largo del período, con un mínimo del 22% en 2005¹⁷.

Gráfico 2 - Orientación geográfica de las exportaciones de bienes de Uruguay
1998-2008. En porcentajes.



Fuente: MEF (2009a).

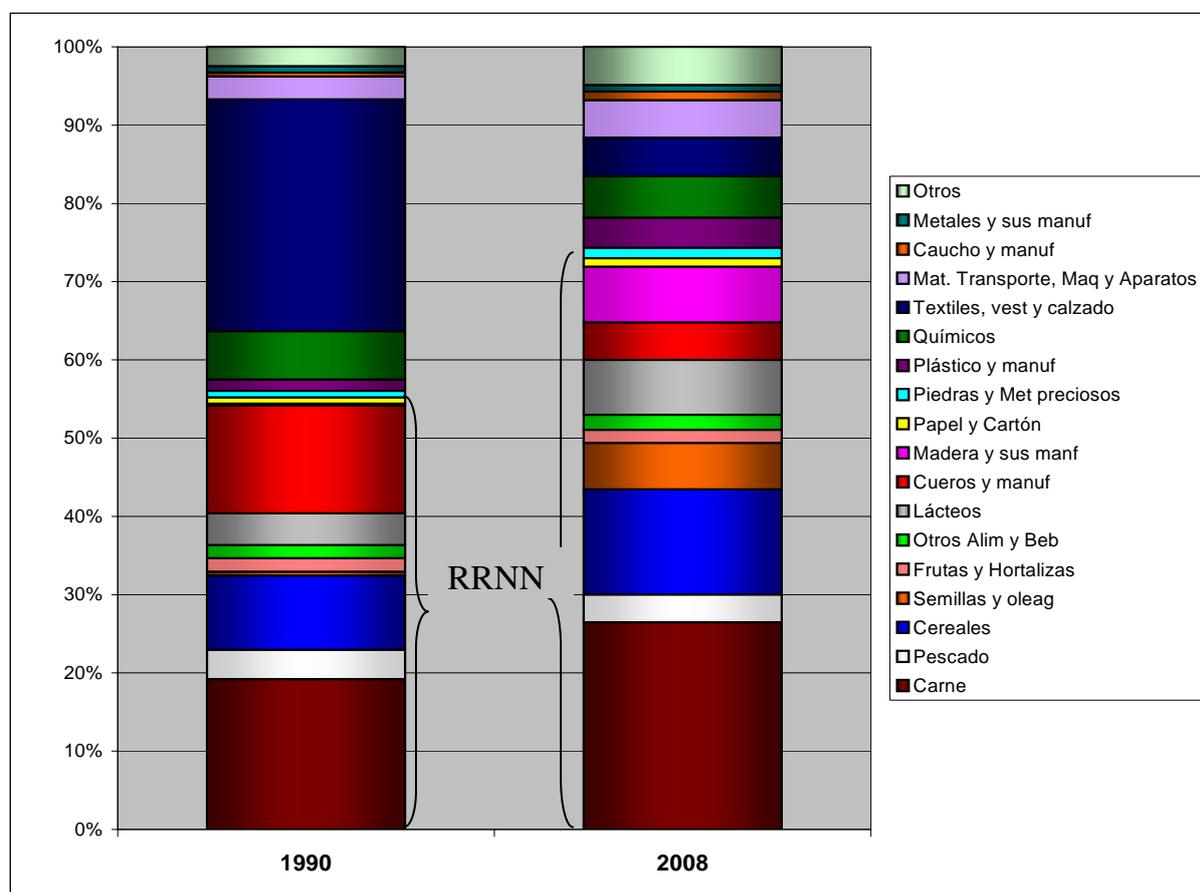
Los mercados de EUA y Canadá mostraron fuertes oscilaciones, asociadas principalmente a las exportaciones de carne bovina al primero de ellos, que determinaron una participación superior a la del MERCOSUR en el año 2005. A partir de 2006, el peso de EUA y Canadá disminuyó drásticamente, cayendo por debajo del 5% en el último año. La UE y la EFTA han mantenido una participación relativamente estable a lo largo del período, en un entorno del 20%. Por su parte, las ventas hacia el resto de América Latina (no incluye México) mostraron un incremento importante, duplicando su participación entre 1998 y 2008. Por último, se observa un aumento gradual de la utilización de las Zonas Francas (principalmente, granos y madera hacia Zona Franca de Nueva Palmira y de Botnia, respectivamente).

Las exportaciones uruguayas muestran una estructura por destino, que si bien no es muy diversificada, incluye varios socios comerciales con participaciones relevantes, indicando que nuestros intereses exportadores se corresponden con mercados de diversas características en cuanto a poder adquisitivo, tamaño, dinamismo y condiciones de acceso. Este es un primer aspecto que convalida una estrategia de IEI que contempla diversos ámbitos regionales y extra-regionales.

Composición

El Gráfico 3 permite comparar la composición sectorial de las exportaciones de bienes de Uruguay en 1990 y 2008 (el último año previo a la formación del MERCOSUR y el último año disponible, respectivamente). Se observa un incremento en la participación de los sectores basados en las ventajas comparativas tradicionales, vinculadas con la dotación de recursos naturales (RRNN). Estos sectores representaban alrededor del 55% del valor total exportado a principios de los noventa y superan el 70% en el período más reciente. La expansión ha sido liderada por la Carne, y en menor medida, los Cereales y los Productos lácteos. Este dinamismo no se explica únicamente por incrementos en los precios de exportación sino que se han registrado también incrementos muy significativos en las cantidades vendidas (varios sectores agrícolas y agroindustriales más que duplicaron los volúmenes exportados respecto de principios de los noventa). Asimismo, surgieron dos nuevos sectores exportadores de relevancia: Madera y Granos.

Gráfico 3 - Composición sectorial de las exportaciones de bienes de Uruguay 1990 y 2008. En Porcentajes.



Fuente: MEF (2009a).

Otro resultado notable, en materia de composición de las exportaciones, es la gran caída en la participación del sector de Textiles y vestimenta, que en 1990 lideraba con un 30% de las exportaciones uruguayas, y representa sólo un 5% en 2008. Comportamiento similar registraron los Cueros y sus manufacturas, cuya participación en 2008 equivale a un tercio de su nivel en 1990. Por último, es evidente que no se observa un desarrollo exportador en industrias con economías de escala y comercio intra-industrial, que era uno de los resultados esperados del proceso de integración regional.

Existe una correspondencia muy fuerte entre la composición actual de las exportaciones uruguayas, dominada por las ventajas comparativas tradicionales, y el corazón proteccionista de los que son sus principales mercados de destino, actuales y potenciales (por ejemplo, Unión Europea, Japón, Estados Unidos, China, India y Rusia). En efecto, existen niveles de protección muy elevados en los productos de exportación de las cadenas agroindustriales de Uruguay, con la excepción del cuero y sus manufacturas, y la celulosa. Son frecuentes las barreras superiores al 50%, al 100% y más allá del 200%. También se observan niveles de protección en textiles y vestimenta, en general, muy superiores a los del resto de las manufacturas.

Orientación geográfica, composición y contenido nacional

Cuando se consideran simultáneamente la orientación geográfica y la composición sectorial de las exportaciones se identifican sectores que se caracterizan como regionales: Plásticos y sus manufacturas; Material de transporte (Vehículos y sus partes); Productos químicos; Caucho y sus manufacturas; Papel y cartón; y Metales y sus manufacturas¹⁸. Es decir, sectores cuyas ventas al exterior se han destinado principalmente al MERCOSUR a lo largo de las últimas dos décadas, más allá de la situación general en cuanto a la participación del MERCOSUR en las exportaciones de Uruguay. El cambio más significativo en términos de orientación es el registrado por las exportaciones de Cereales y Productos lácteos, que se orientaban mayoritariamente al MERCOSUR a inicios de los noventa, y pasaron a destinarse principalmente a los mercados extra-regionales¹⁹.

En los sectores de Plásticos, Material de transporte, y Papel y cartón, aproximadamente el 80% de sus exportaciones totales tuvieron como destino al MERCOSUR en el bienio 2007-2008. Esta participación es aun mayor en el caso del Caucho, cuyas ventas al exterior se concentran casi exclusivamente en la región. En cuanto a los Productos químicos y los Metales, más del 60% de sus exportaciones se destinaron al MERCOSUR en el período reciente. En el caso de los Químicos, si bien mantienen la orientación regional, ésta ha experimentado una reducción significativa (el peso del MERCOSUR pasó del 85% al 61%, entre 1990-91 y 2007-08)²⁰. En conjunto, los sectores regionales explican aproximadamente la mitad de las exportaciones uruguayas al MERCOSUR en el último bienio.

Los productos exportados por Uruguay tienden a concentrarse fuertemente en la región (MERCOSUR) o fuera de ella: unas tres cuartas partes de las exportaciones uruguayas corresponden a productos orientados hacia fuera de la región (extra-regionales), mientras que aproximadamente un 20% corresponde a productos con inserción regional. Es decir, es marginal la participación de productos con una inserción global (peso relevante de los destinos regionales y extra-regionales)²¹.

Los sectores basados en recursos naturales (agrícolas y agroindustriales) son claramente extra-regionales, con la sola excepción de los cereales. En este último caso, existen variedades de arroz con una inserción global, mientras que las exportaciones de cebada y malta se destinan al mercado brasilero (el resto de los productos del sector sí tienen orientación extra-regional). Por su parte, los sectores propiamente industriales muestran una fuerte orientación regional, confirmando la dependencia de buena parte de la industria nacional respecto del mercado doméstico y los demás mercados del MERCOSUR. Esto valida que los mercados de la región y del resto del mundo

desempeñan roles diferentes y complementarios en la estrategia de crecimiento liderado por exportaciones, y nuevamente, que es imprescindible considerar simultáneamente todos los ámbitos.

Tal como se ha afirmado frecuentemente, los sectores y productos regionales suelen tener relativamente más valor agregado y contenido tecnológico. Al mismo tiempo, dado que los productos agrícolas y agroindustriales, basados en recursos naturales propios, tienen una inserción principalmente extra-regional, cabe esperar una mayor proporción de contenido nacional en las exportaciones de sectores extra-regionales. En efecto, el contenido nacional es fuertemente decreciente a medida que aumenta la participación de la región como mercado de destino: los insumos importados utilizados representan una proporción ampliamente mayoritaria del valor exportado de los principales sectores manufactureros con inserción predominantemente regional.

Estos resultados son consistentes con un país de muy reducido tamaño económico y escasa integración vertical, cuyos procesos industriales tienden a ser muy cortos. Para varios de estos sectores, principalmente, Vehículos y sus partes, Productos químicos y Manufacturas de metales, es relevante la participación del MERCOSUR como fuente de abastecimiento de insumos importados. En estos casos, se puede afirmar que hay productores nacionales que están insertos en cadenas de producción regionales, realizando una parte acotada del proceso productivo regional.

El rol del MERCOSUR

En el ámbito del comercio de bienes, el MERCOSUR no ha funcionado como el instrumento de construcción de un mercado regional ampliado y de mejora de acceso a terceros mercados vía la negociación comercial conjunta.

La eliminación de los aranceles en el comercio recíproco se completó en la segunda mitad de los noventa, con la excepción de los sectores azucarero y automotriz, que no han sido incorporados a las disciplinas del bloque. Sin embargo, los sucesivos intentos de eliminar las restricciones no arancelarias (RNA) no han sido efectivos, y además, no se ha cumplido el compromiso, ratificado en más de una ocasión, de no aplicar nuevas RNA en el comercio intra-bloque. No es racional eliminar aranceles, con la consiguiente pérdida de recaudación, y sustituirlos luego por RNA que suelen ser por su naturaleza más restrictivas, y que aumentan la incertidumbre respecto de las condiciones de acceso al mercado regional, actuales y futuras.

Las RNA son una expresión de las asimetrías de tamaño económico tanto en sus efectos como en las posibilidades de represalia. Los países pequeños representan mercados relativamente marginales para los productores de los países más grandes, mientras que las restricciones impuestas por estos últimos pueden tener efectos altamente negativos sobre una economía como la uruguaya, llegando a poner en riesgo la supervivencia de ciertas actividades productivas. Al mismo tiempo, el daño que genera una RNA impuesta por alguno de los socios de mayor tamaño, no puede ser compensado por la vía de proteger un mercado doméstico muy reducido.

En los últimos años, la situación en materia de RNA se agravó, por la aplicación de nuevas barreras y la mayor discrecionalidad en el manejo de las existentes, consolidándose una reversión significativa y duradera en el proceso de apertura

comercial regional²². Así, no se ha cumplido un objetivo básico de la integración comercial, que consiste en asegurarse mercados ante circunstancias que incentiven los incrementos en la protección.

Tampoco se han registrado avances en otros aspectos esenciales de la construcción del mercado ampliado, como ser las disciplinas comunes en materia de políticas públicas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones. En el caso de los incentivos, al igual que en el de las RNA, el compromiso es claro y ha sido ratificado en más de una ocasión, la última de ellas en 2003, cuando se previó definir disciplinas que limitaran el uso de incentivos que distorsionan la asignación de recursos, las condiciones de competencia y el funcionamiento del mercado ampliado, para su aplicación a partir de 2006.

Las muy diferentes capacidades de los países miembros para otorgar y sostener programas de incentivos significativos (asimetría estructural), han resultado en asimetrías de política que han incrementado las ventajas de los socios mayores, fundamentalmente Brasil, en el proceso de atracción de inversiones. Estas diferencias, en interacción con el carácter difuso e incierto del mercado ampliado, han acentuado el sesgo natural de los flujos de inversión hacia el país de mayor tamaño. En efecto, ante la incertidumbre respecto al acceso a los mercados regionales, los riesgos se reducen asegurándose el mercado más grande, por lo que el tamaño del mercado doméstico se vuelve determinante clave en las decisiones de localización de inversiones.

En cuanto a las negociaciones con terceros los resultados han sido modestos. En el transcurso de casi veinte años, el MERCOSUR ha concretado acuerdos de libre comercio en bienes con países de la ALADI (con la excepción de México) y con Israel. Asimismo, se han firmado acuerdos preferenciales con India y la Unión Aduanera Sudafricana (SACU), que prácticamente no contemplan intereses exportadores de Uruguay. Esto es, no se han logrado acuerdos con los mercados potencialmente más significativos en términos de los intereses comerciales de Uruguay, tanto exportadores como importadores. Por ejemplo, Unión Europea, Canadá, Estados Unidos, Corea, y más recientemente, China, son algunos de los bloques o países que han negociado y están negociando acuerdos de libre comercio, en varios casos, con países competidores de Uruguay en los mercados internacionales. En consecuencia, la falta de resultados en las negociaciones externas del MERCOSUR se traducirá en el corto y mediano plazo en un empeoramiento relativo de las condiciones de acceso a estos mercados, a medida que avancen los cronogramas de desgravación de los acuerdos respectivos.

No es claro que la negociación conjunta haya resultado en un mayor poder de negociación para los miembros de menor tamaño económico. Por un lado, en los procesos con contrapartes de tamaño económico relevante han prevalecido ampliamente los intereses defensivos sobre los ofensivos, en particular, de alguno de los socios de mayor tamaño o de ambos, según el caso. De hecho, el acuerdo comercial de mayor alcance concretado por Uruguay es el Tratado de Libre Comercio con México, cuya negociación bilateral quedó habilitada luego de que el MERCOSUR no pudiera avanzar en un acuerdo con tal nivel de ambición. Por otro lado, en los procesos donde los intereses de los socios mayores, en particular, de Brasil, son fundamentalmente políticos, los socios menores se ven presionados para cerrar acuerdos aun cuando sus intereses comerciales no son satisfechos. Un buen ejemplo de esto último son los acuerdos con los países andinos, donde se les otorgó condiciones más favorables que las

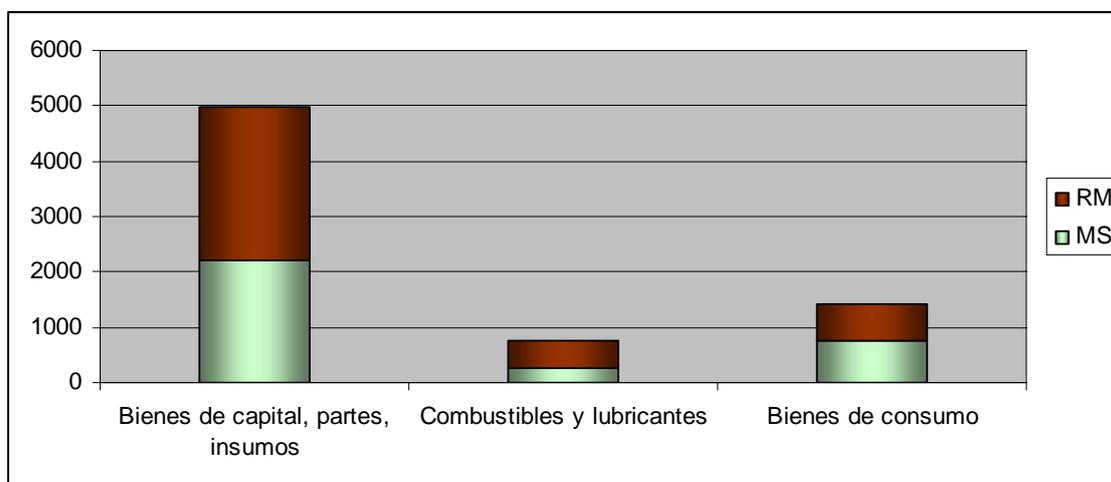
prevalecientes en el comercio intra-MERCOSUR (en materia de normas de origen) y Uruguay no obtuvo mayores mejoras en acceso a mercados.

Por su parte, en el ámbito multilateral los miembros del MERCOSUR no han tenido posiciones sistemáticamente coordinadas, lo que quedó especialmente en evidencia en relación con el denominado “paquete de julio de 2008”, que contó con el apoyo de Brasil, Paraguay y Uruguay, y no fue acompañado por Argentina.

III.2 Las importaciones de bienes y la política comercial doméstica

Las importaciones de bienes de Uruguay muestran una muy elevada participación de bienes de capital, bienes de alta tecnología e insumos. El MERCOSUR se ha consolidado como el principal proveedor y, contrariamente a lo ocurrido en las exportaciones, no ha perdido participación durante la última década (se ha mantenido entre el 40% y el 50%). El Gráfico 4 informa la composición de las importaciones de bienes según tres grandes categorías, distinguiendo en cada una si el origen es el MERCOSUR o el resto del mundo. En el año 2008, los bienes de capital, bienes de alta tecnología, bienes intermedios y piezas y accesorios de bienes de capital, representaron en conjunto más del 65% del valor importado total, en tanto los bienes de consumo no superaron el 20%. El MERCOSUR como proveedor participa por encima del promedio en el caso de los bienes de consumo, siendo el origen de más del 50% de las importaciones de estas mercancías.

Gráfico 4 – Composición y origen de las importaciones de bienes de Uruguay
En millones de dólares. 2008.



Fuente: elaboración propia con datos BCU.

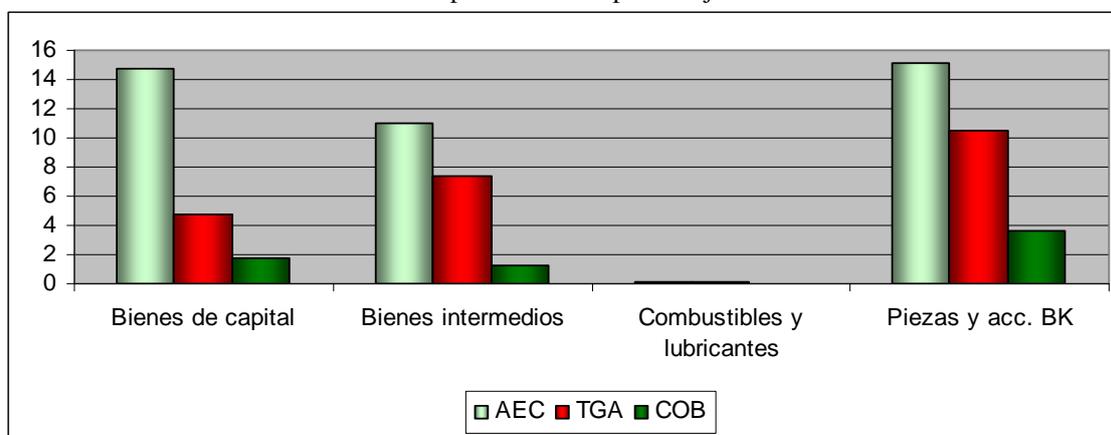
La composición particular de las importaciones uruguayas, en línea con una economía pequeña con escasa integración vertical, sugiere que las condiciones en que las mismas se realizan son muy relevantes para la competitividad de las exportaciones y de las actividades productivas en general. En este sentido, interesa considerar especialmente los aranceles que gravan las importaciones de aquellos bienes que se incorporan o utilizan en los procesos productivos domésticos. Para cada una de estas categorías se computaron los promedios ponderados del AEC, el Arancel Aplicado y el Arancel Cobrado. El Arancel Aplicado es el arancel nacional, que en Uruguay se denomina Tasa Global Arancelaria (TGA).

Las diferencias entre el AEC y la TGA se explican por las excepciones autorizadas en el ámbito del MERCOSUR: la lista de Bienes de Capital (BK), la lista de Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT) y la lista de excepciones nacionales (que en la actualidad está compuesta por 215 líneas arancelarias). En el caso de Uruguay, las excepciones respecto del AEC son sistemáticamente desvíos hacia abajo, reflejando que, desde la perspectiva de los intereses uruguayos, el AEC supone en general un nivel de protección superior al deseado. A su vez, las diferencias entre el Arancel Aplicado (TGA) y el efectivamente Cobrado resultan de las distintas situaciones que dan lugar a exoneraciones totales o parciales del pago de aranceles. Estas derivan de los acuerdos comerciales preferenciales y de los regímenes especiales de importación. En el caso de estos últimos, los más relevantes son los de admisión temporaria, insumos agropecuarios y la Ley de Inversiones.

El Gráfico 5 informa, para cada una de las categorías relevantes, los niveles promedio del AEC, la TGA y el Arancel Cobrado. Los aranceles aplicados por Uruguay (TGA) son claramente inferiores al AEC. El mayor margen de diferencia se registra para los bienes de capital con 10 puntos porcentuales, seguidos por los bienes intermedios y las piezas y accesorios de bienes de capital, con cuatro puntos porcentuales en ambos casos. En los combustibles, el AEC y la TGA son prácticamente nulos. Por su parte, el promedio del arancel efectivamente cobrado es reducido en todos los casos: 0% para los combustibles; 1,2% para los bienes intermedios; 1,8% para los bienes de capital; y 3,6% para las piezas y accesorios de bienes de capital²³.

Gráfico 5- Aranceles a las importaciones de bienes de capital e insumos

Promedios ponderados en porcentajes. 2008.



Fuente: elaboración propia con datos DNA.

La política comercial doméstica, a partir de excepciones temporarias al AEC y de regímenes especiales de importación aún no armonizados en el MERCOSUR, está habilitando el abastecimiento de bienes de capital, tecnología e insumos, a un costo inferior al implícito en la política arancelaria del MERCOSUR. Las diferentes estructuras productivas de los países miembros determinan que la implementación plena del AEC vigente, u otro que se pudiera negociar en el futuro, determinará la aplicación de aranceles superiores a las importaciones de bienes relevantes para la competitividad de la producción doméstica. Dado el objetivo básico de la IEI de asegurar el mantenimiento de condiciones favorables de abastecimiento, las eventuales restricciones a las excepciones al AEC o a la utilización de regímenes especiales de importación, deberán tener como contrapartida progresos en otras áreas que permitan

preservar la competitividad de la producción doméstica (por ejemplo, acuerdos de libre comercio con proveedores eficientes de los bienes referidos).

III.3 Las exportaciones de servicios

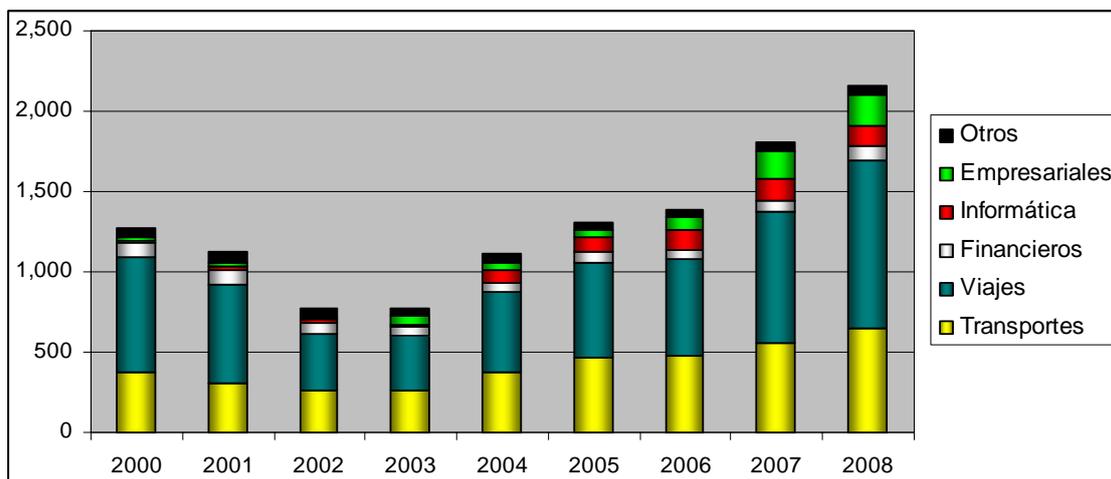
Evolución y composición

Uno de los principales desarrollos recientes en materia de inserción externa del Uruguay es la importancia creciente del comercio de servicios. Las exportaciones de servicios registraron un fuerte crecimiento en la primera mitad de los noventa, para mantenerse luego relativamente estables hasta la crisis de 2002 y recuperarse rápidamente a partir de 2003. En 2008, el valor total de las exportaciones de servicios alcanzó un máximo histórico, ubicándose en el entorno de los 3.000 millones de dólares. A diferencia de lo que ocurre en el comercio de mercancías, Uruguay presenta un superávit sistemático en el comercio exterior de servicios.

El Gráfico 6 informa la evolución y composición de las exportaciones de servicios en el período 2000-2008, según datos de balanza de pagos (esto es, no incluyen exportaciones desde zonas francas). En 2008, el sector turismo (viajes) representó cerca del 50% de estas exportaciones, seguido por transporte y logística con el 30%, los servicios empresariales con el 9%, y los servicios de informática y los financieros con el 6% y el 4%, respectivamente. Por su parte, las exportaciones de servicios desde zonas francas uruguayas fueron de unos 600 millones de dólares en el año 2006 (según datos del último censo disponible)²⁴. Los servicios a las empresas representaron cerca del 50% de dicho valor, seguidos por los de comercio y logística con el 30%, y por los servicios financieros con el 20%²⁵.

Gráfico 6 – Exportaciones de servicios de Uruguay: valor y composición sectorial

En millones de dólares.



Fuente: elaboración propia con datos BCU.

Prácticamente todos los sectores identificados han registrado una expansión significativa en los últimos años. Dos de estos sectores pueden ser caracterizados como “tradicionales”: turismo (viajes) y transporte. Los ingresos de divisas por servicios turísticos superaron los 1.000 millones de dólares en 2008, como resultado de un proceso sistemático de ampliación de la inversión en el sector a lo largo de más de una década, y el consiguiente incremento en la capacidad instalada y la diversificación de la

oferta. En el sector transporte, en 2006, último año para el que se dispone de información de balanza de pagos y del censo de zonas francas, las exportaciones fueron cercanas a los 700 millones de dólares. Este sector también ha experimentado transformaciones profundas, agregando a las actividades de tránsito habituales, las operaciones de logística. Estas últimas pueden ir desde pequeñas incorporaciones de valor agregado, a partir de operaciones que no modifican la naturaleza de las mercancías, hasta la operación de centros de distribución que articulan las necesidades de los clientes regionales con los proveedores de cualquier parte del mundo.

En el caso de los servicios financieros, si bien podría decirse que se trata de una actividad relativamente tradicional por los antecedentes exportadores del sector, su modalidad de inserción se modificó en un período más reciente. Aproximadamente dos tercios de las exportaciones sectoriales corresponden a la actividad *offshore* desde zonas francas, desarrollada por empresas financieras internacionales (instituciones financieras externas y oficinas de representación de entidades bancarias)²⁶. Los servicios financieros exportados por Uruguay abarcan cuatro tipos de productos: intermediación financiera; servicios bancarios; gestión de inversiones y valores; y servicios fiduciarios.

Por su parte, existen también sectores de desarrollo más reciente en las ventas de servicios al exterior, que habrían totalizado unos 350 millones de dólares de exportaciones en 2006²⁷. Se trata en buena medida del resultado de la participación de nuestro país en la tendencia a fragmentar los procesos de producción de servicios a escala global, posibilitada por el progreso técnico en las tecnologías de la información, la reducción en los costos de las comunicaciones internacionales y la estandarización de los procesos. En este marco, desde hace algunos años, empresas en países desarrollados comenzaron a deslocalizar partes de su proceso de producción (“tareas”) hacia países en desarrollo. Esta modalidad, denominada comúnmente como *offshoring* o comercio de tareas, adopta la forma de IED, cuando la empresa instala una filial en el extranjero, o de *outsourcing*, cuando contrata a una empresa no vinculada.

Dentro de estos sectores se destacan el de tecnologías de la información y los de otros servicios a empresas, que incluyen asesoramiento (jurídico, contable, tributario, gestión y arquitectura e ingeniería), centros de llamadas y servicios audiovisuales, entre otros. En el sector de tecnologías de la información, una característica distintiva de Uruguay en tanto país en desarrollo, es que en sus exportaciones tienen un peso relevante no sólo los servicios informáticos sino también los productos de software.

Una característica común a las distintas actividades de *offshoring* es que las mismas suelen realizarse al amparo de exoneraciones impositivas y otros mecanismos de estímulo adicionales. Esto obedece a que se trata de actividades de fácil deslocalización, debido a sus costos de instalación relativamente bajos, lo que ha dado lugar a una competencia fiscal entre países y regiones para la atracción de inversiones en estos sectores. En el caso de Uruguay, la gran mayoría de las exportaciones de estos sectores se realizan desde zonas francas, y a su vez, el sector del software cuenta con un régimen de estímulo específico en territorio no franco, que incluye la exoneración del impuesto a la renta. También son determinantes en las decisiones de localización de estas actividades factores tales como: la disponibilidad de recursos humanos calificados; la calidad institucional; y la estabilidad del marco jurídico y regulatorio.

Acuerdos internacionales y políticas domésticas

Uruguay participa de acuerdos internacionales sobre comercio de servicios en el ámbito de la OMC (AGCS), del MERCOSUR y del acuerdo bilateral con México²⁸.

El AGCS no ha significado hasta ahora un avance relevante en la liberalización del comercio mundial de servicios²⁹. Por un lado, se trata de un proceso de liberalización muy ambicioso, pero por otro, se han otorgado amplias flexibilidades a los países miembros para definir sus compromisos específicos en materia de AM y TN (seguramente, flexibilidades necesarias para viabilizar el acuerdo). Asimismo, se observa con frecuencia que los países asumen mayores compromisos en el marco de las negociaciones regionales y bilaterales, que en el ámbito multilateral, reservándose así la posibilidad de realizar una mejor oferta en los acuerdos comerciales preferenciales.

El Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR (PM) se acordó en 1997 y entró en vigencia en diciembre de 2005 con la ratificación parlamentaria en Argentina, Brasil y Uruguay. El mismo prevé un plazo máximo de 10 años a partir de su entrada en vigor a efectos de completar la liberalización del comercio de servicios intra-bloque. El PM sigue el modelo del AGCS con la diferencia importante de que no se admiten excepciones al principio NMF. En este marco se han concluido seis rondas de negociaciones y, por el momento, los resultados en términos de liberalización han sido muy limitados³⁰. Específicamente, se ha avanzado en la consolidación de buena parte del status quo regulatorio y en un ejercicio de transparencia que consiste en identificar la normativa doméstica disconforme con el TN y el AM, en aquellos sectores o sub-sectores en los que no se han asumido compromisos.

De la comparación de los compromisos de Uruguay en el AGCS y el PM surge que los compromisos en el MERCOSUR son mucho más extendidos y profundos que en la OMC (aun si se considera la lista inicial del PM). Por un lado, en el PM se establecen compromisos en sectores que no se incluyeron en la lista de Uruguay en el AGCS, tales como, servicios profesionales, servicios de construcción y servicios de distribución. A su vez, los compromisos en el PM son más profundos, alcanzando un mayor número de sub-sectores dentro de cada sector y estableciendo un menor grado de limitaciones³¹.

El Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México, vigente desde julio de 2004, incluye capítulos de comercio transfronterizo de servicios, telecomunicaciones y entrada temporal de personas de negocios. En este caso, el modelo seguido es el del TLCAN y está pendiente la negociación de las listas correspondientes al capítulo de comercio transfronterizo (reservas y excepciones, y restricciones cuantitativas no discriminatorias)³². No obstante lo anterior, está vigente un compromiso relevante, que impone una fuerte restricción a la política doméstica, al haberse establecido que ninguna parte incrementará el grado de disconformidad de sus medidas existentes respecto de los compromisos de TN, NMF y presencia local.

Lo observado en los acuerdos de servicios de Uruguay no es muy distinto de lo que ocurre en la generalidad de los casos, con la excepción de algunos procesos de integración profunda, que sí han logrado avanzar en una liberalización efectiva (por ejemplo, Unión Europea y Comunidad Andina). Así, los acuerdos internacionales de servicios no han cumplido un rol relevante en el desarrollo de las exportaciones de

Uruguay. Otros acuerdos internacionales, aquellos para evitar la doble tributación, sí pueden contribuir a mejorar significativamente las condiciones de acceso a mercado de las exportaciones de servicios. Esto es, las importaciones de servicios en muchos países suelen estar alcanzadas por retenciones relevantes por concepto de impuesto a la renta, que bajo ciertas condiciones, pueden ser levantadas en el marco de estos acuerdos. Uruguay está avanzando en negociaciones de este tipo con varios países, tales como, España, Portugal, Alemania y México.

Por su parte, las políticas unilaterales sí han sido determinantes del desempeño exportador. En efecto, el crecimiento en las exportaciones de varios sectores de servicios puede relacionarse con un conjunto de políticas domésticas que han estimulado y/o viabilizado tal desempeño. El sector del turismo ha sido un importante beneficiario del régimen de estímulo previsto en la Ley de Inversiones y de otras normas de carácter tributario orientadas a favorecer las actividades del sector. En el sector de transporte y logística convergen tres regímenes que conforman un marco amplio y flexible para su desarrollo: (i) la Ley de Puertos, que consagra el denominado régimen de “Puerto Libre”; (ii) el régimen de depósitos aduaneros particulares, que facilita las operaciones de logística en cualquier parte del territorio nacional, fuera de los puertos y las zonas francas; y (iii) el régimen de zonas francas. Las exportaciones de servicios financieros se amparan en las disposiciones respecto de la banca *offshore* en la Ley de Intermediación Financiera, y en el régimen de zonas francas, que permite la prestación de servicios financieros a terceros países. Por último, tal como fue mencionado, las actividades de *offshoring* suelen realizarse bajo condiciones tributarias especiales, que en el caso de nuestro país son fundamentalmente el régimen específico de la industria del software y, nuevamente, el régimen de zonas francas.

III.4 La inversión extranjera directa

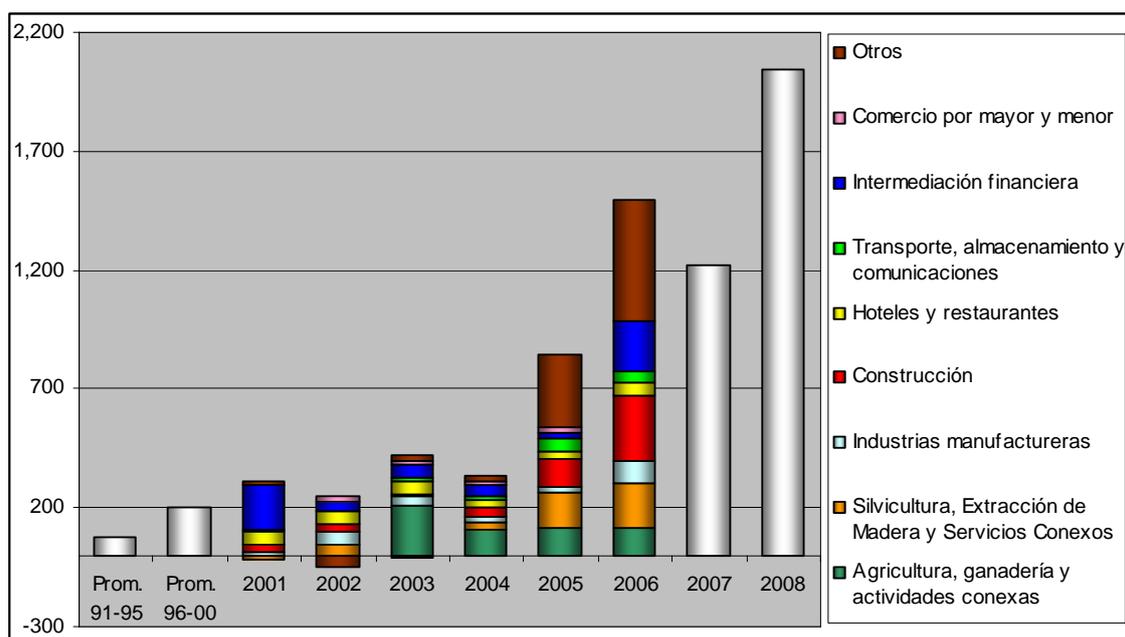
Evolución y composición

Los flujos de IED hacia Uruguay han sido históricamente muy reducidos. En la primera mitad de los noventa su promedio anual fue de 80 millones de dólares y en la segunda mitad de 200 millones. Entre 2001 y 2004 se registraron niveles algo mayores, con un promedio de unos 300 millones de dólares al año. Es a partir de 2005 que se registra un gran incremento en los flujos de IED, que superaron en ese año los 800 millones de dólares y que en 2008 alcanzaron un registro histórico con más de 2.000 millones. El Gráfico 7 presenta la evolución de la IED en Uruguay en el período 1991-2008, identificando su destino sectorial para aquellos años en que esta información está disponible (2001-2006).

Para valores promedio de 2005 y 2006, el destino principal fueron sectores bajo la denominación de Otros con el 35% de los flujos totales, seguidos por el sector de la Construcción con el 17%, el sector de la Madera con el 14%, y la Agricultura y la Intermediación Financiera, con aproximadamente un 10% en cada caso. El sector Otros está conteniendo la inversión en plantas de celulosa (Botnia)³³. Si bien este último caso es un componente relevante en el incremento observado, la expansión muy significativa en la IED está más allá de esta inversión particular.

Gráfico 7- Inversión Extranjera Directa en Uruguay: valor y composición sectorial

En millones de dólares



Fuente: elaboración propia con datos BCU.

No es un objetivo de este trabajo profundizar en el estudio de los determinantes de este desempeño en materia de atracción de inversiones, pero cabe mencionar entre las explicaciones: medidas “no amigables” para los inversores en localizaciones regionales alternativas; disponibilidad de materias primas; ampliación de los beneficios en el marco de la Ley de Inversiones y otras políticas domésticas de estímulo; y, en general, un buen clima de negocios. También se observa que no han existido inversiones relevantes y sistemáticas con el objetivo de colocar su producción en los mercados del MERCOSUR, más allá de aquellos sectores tradicionalmente regionales, lo que es consistente con el carácter incierto del mercado regional. En este sentido es ilustrativo señalar dos características de las inversiones en plantas de celulosa: (i) los mercados regionales son marginales en sus ventas; y (ii) los bienes producidos no suelen enfrentar niveles de protección significativos, por lo que no se requiere de acuerdos comerciales preferenciales para su colocación.

Acuerdos internacionales y políticas domésticas

Desde fines de la década del ochenta, Uruguay ha firmado y puesto en vigencia cerca de una treintena acuerdos bilaterales de inversiones. La mayoría responde al modelo tradicional de los acuerdos de promoción y protección de inversiones, que prevé que las inversiones de la otra parte deben ser admitidas de acuerdo con las leyes y reglamentos de la parte receptora. Los acuerdos con Canadá, México y EUA, siguen el modelo de los tratados de libre comercio de este último, y extienden los compromisos de TN y NMF a la entrada y el establecimiento, incluyendo además listas negativas de reservas respecto de estos compromisos. El acuerdo con México es el único que forma parte de un acuerdo comercial más amplio, y al igual que en sus capítulos de servicios, está pendiente la negociación de las listas de reservas y excepciones. Los tres acuerdos con los países de América del Norte consagran el compromiso de que ninguna parte

incrementará el grado de disconformidad de sus medidas existentes respecto de los compromisos de TN y NMF³⁴.

Aproximar el impacto de estos acuerdos en el proceso de localización de inversiones es complejo, más aun en un país en que pueden ser varios los determinantes relevantes en dicho proceso. Sin embargo, se sabe que la existencia de un acuerdo de este tipo es un interés manifiesto frecuente de los inversores potenciales y que en algunos casos el vínculo se ha hecho explícito (por ejemplo, el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones entre Uruguay y Finlandia fue ratificado por el Poder Legislativo uruguayo en junio de 2004, poco antes de confirmarse la inversión de Botnia).

Uruguay ha llevado adelante un fuerte proceso de liberalización unilateral en su régimen de inversiones, que está en línea con los compromisos asumidos en los acuerdos internacionales. Concretamente, la Ley de Inversiones de 1998 consagró: (i) la no discriminación entre inversores nacionales y extranjeros en la admisión y tratamiento de las inversiones; (ii) la no exigencia de autorización previa o registro; (iii) un tratamiento justo a las inversiones por parte del Estado, que se compromete a no perjudicar su instalación, gestión, mantenimiento, uso, goce o disposición a través de medidas injustificadas o discriminatorias; y (iv) la libre transferencia al exterior de capitales y de utilidades, así como de otras sumas vinculadas con la inversión. En este sentido, los principios básicos de los acuerdos de inversiones no estarían imponiendo obligaciones adicionales a las que emanan de la normativa interna, y a su vez, están consolidando y condicionando la política doméstica al obstaculizar una eventual reversión en el proceso de liberalización.

III.5 La negociación multilateral

La Ronda Doha de la OMC entró en un período de baja actividad luego que a mediados de 2008 se realizara una Conferencia Ministerial con el propósito de alcanzar los acuerdos básicos en Agricultura y NAMA, que permitieran cerrar la Ronda antes del cambio de Administración en EUA. Los trabajos dieron lugar al denominado “paquete de julio de 2008”, respecto del cual no existió consenso, tanto por discrepancias entre países desarrollados y en desarrollo, como por discrepancias al interior de los países en desarrollo. En este último caso, los principales líderes de los países en desarrollo, en la negociación comercial, adoptaron posiciones opuestas: Brasil, por un lado, y China e India, por otro.

Todo parece indicar que la intensificación de las negociaciones no estaría ocurriendo antes de fines de 2010, por lo que restan algunos años para retornar a una situación cercana al cierre de la ronda. Si a esto se agregan los períodos de implementación de los compromisos, que suelen contemplar varios años, las perspectivas de mejorar acceso a mercados por la vía multilateral son de mediano y largo plazo. Este marco implica ser más exigentes con los resultados de la integración regional y los acuerdos comerciales preferenciales.

III. 6 El MERCOSUR y la cooperación regional

En este punto se considera la situación del MERCOSUR desde la perspectiva más general de su institucionalidad y se abordan las cuestiones de los bienes públicos regionales y de la cooperación regional.

La principal dificultad por la que ha atravesado y atraviesa el proceso de integración del MERCOSUR es su progresivo deterioro institucional, que es el resultado de diversos factores. La dirección global del proceso en el futuro inmediato no está clara, y menos aun, cuándo y cómo se prevén alcanzar los objetivos estratégicos tempranamente anunciados y frecuentemente ratificados. En los últimos años, en mayor o menor medida, todos los países miembros han incumplido compromisos vigentes, lo que en el plano económico-comercial se ha traducido en una reversión en la construcción del mercado regional, consolidando la incertidumbre respecto de las condiciones de acceso. Lo anterior es todavía más grave debido al incumplimiento de laudos arbitrales, es decir, no se cumple con la normativa aun cuando la violación a la misma ha sido confirmada por la vía jurisdiccional³⁵. De este modo, los mecanismos de solución de controversias han ido perdiendo validez, se ha desincentivado el recurso a los mismos y erosionado gravemente la seguridad jurídica, y en definitiva, se ha facilitado la violación de los compromisos.

En presencia de fuertes asimetrías estructurales como las ya mencionadas, los incumplimientos y sus contenidos particulares, en el sentido de que impiden avanzar en la ampliación de los mercados, son particularmente costosos para los países pequeños, que además son los peores dotados para un proceso de acciones y reacciones a través de desvíos respecto de las reglas acordadas.

Al mismo tiempo, hay aspectos comerciales que corresponden al ámbito MERCOSUR que han venido siendo administrados crecientemente de forma bilateral, más específicamente, entre los socios de mayor tamaño. Se trata principalmente de arreglos para la administración del comercio o de mecanismos bilaterales para la imposición de restricciones, que en última instancia afectan el libre comercio entre todos los socios. Así, el ámbito cuatripartito, el MERCOSUR, se vuelve cada vez menos relevante como ámbito de tratamiento de cuestiones comerciales.

En definitiva, si se pretendiera simplificar el problema y reducirlo a un solo aspecto, este sería la falta de liderazgo. Efectivamente, el proceso de integración carece de liderazgo, los Estados no se han constituido en líderes de la integración regional, y en particular, Brasil no ha asumido el rol que naturalmente le corresponde. Dado esto no es de extrañar que no haya existido la voluntad de superar la etapa de órganos de decisión y administrativos de carácter intergubernamental, determinando que no existan instituciones que representen el interés comunitario.

En cuanto a los bienes públicos regionales y la cooperación regional, a nivel del MERCOSUR se concretó y puso en funcionamiento el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Dados los montos manejados y las limitaciones identificadas para transferir recursos entre países en desarrollo, el FOCEM difícilmente pueda contribuir de modo relevante a reducir los efectos de las asimetrías; no está disponible replicar en el MERCOSUR la experiencia europea en esta materia. Pero esto no impide que el FOCEM sea un logro mayor en la construcción regional, por lo que supone como experiencia de gestión comunitaria y la visibilidad que otorga al proceso de integración, acercándolo a la sociedad a través de resultados concretos. Sin embargo, el FOCEM está teniendo serias dificultades para operar satisfactoriamente, en particular, proyectos presentados por Uruguay, que han superado todas las instancias técnicas y que son de inobjetable contenido regional, no están siendo aprobados, como una de las muestras de una relación crecientemente conflictiva con la República Argentina. Se está

manifestando uno de los riesgos de estos instrumentos bajo institucionalidades no del todo bien constituidas, ya que al implicar transferencias de recursos pueden ser empleados como medios de presión sobre aquellos países para los que tales recursos son relativamente más significativos. Nuevamente, una expresión de la falta de liderazgo.

En los últimos años, la cooperación *strictu sensu* ha tenido un amplio desarrollo en el MERCOSUR, en el sentido que se han creado diversos órganos para el tratamiento de cuestiones tales como: desarrollo social; derechos humanos; educación; salud; agricultura familiar; medio ambiente; asuntos laborales y seguridad social; entre otros. Es prematuro hacer una evaluación en cuanto a si las estructuras creadas, y las intensas actividades desarrolladas en sus ámbitos, están dando lugar a avances efectivos en términos de los objetivos propuestos (hay señales positivas en al menos algunos de los temas planteados).

En los tres bienes públicos regionales destacados especialmente en la sección anterior, esto es, infraestructura física, energética y financiera, hay iniciativas en curso en jurisdicciones mayores que el MERCOSUR. En materia de infraestructura física y energética, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) está operativa desde comienzos de esta década y Uruguay participa en 43 proyectos en los ejes de la Hidrovía Paraguay-Paraná (13 proyectos) y MERCOSUR-Chile (30 proyectos)³⁶. En este marco, la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 está constituida por un primer conjunto de 31 proyectos prioritarios, en tres de los cuales participa Uruguay³⁷. La integración financiera regional podría concretarse con la creación del Banco del Sur y con el eventual establecimiento de un Fondo Común de Reservas. Por razones de espacio no se profundizará en el estado de situación y las perspectivas de estos procesos que se encuentran en diferentes grados de concreción. De todos modos, es claro su valor estratégico (en particular, los dos primeros) en tanto se relacionan con aspectos centrales de la IEI y la sustentabilidad del desarrollo, y resulta crítica la definición de las políticas domésticas y su articulación con las iniciativas regionales.

IV. LAS CONTRADICCIONES CRÍTICAS: LÍNEAS DE ACCIÓN POSIBLES

De las secciones precedentes se extraen, en términos generales, dos grandes conclusiones. Por un lado, las principales discrepancias entre los objetivos de la IEI y sus resultados efectivos se relacionan directamente con el funcionamiento del MERCOSUR, especialmente, en lo que hace al mercado ampliado para la circulación de bienes. Por otro lado, las políticas unilaterales consideradas están razonablemente bien alineadas con los objetivos de la IEI, más allá de que puedan ser necesarios ajustes y/o definiciones adicionales, lo que escapa al presente análisis.

En este trabajo ha quedado establecido cómo debería funcionar el MERCOSUR en su plano económico-comercial para ser consistente con los objetivos de crecimiento y desarrollo de Uruguay, y con los objetivos propios del MERCOSUR. Se trata simplemente de cumplir, no con objetivos programáticos contenidos en el Tratado de Asunción, sino con compromisos efectivamente asumidos, y en un marco de seguridad

jurídica (respeto por las reglas acordadas y los mecanismos de solución de controversias respectivos).

Sin embargo, con una mínima dosis de realismo, es claro que esto no está disponible al menos en el corto y mediano plazo. Es decir, no cabe esperar que en plazos materialmente efectivos vaya a modificarse la situación actual en materia de construcción del mercado ampliado y de negociación conjunta con los principales bloques o países según los intereses exportadores e importadores de Uruguay. Se está explicitando así una inconsistencia crítica entre el crecimiento y desarrollo nacionales, y la realidad del proceso de integración regional. Esta no es la situación de los socios de mayor tamaño económico, que sí están llevando adelante sus estrategias, incluyendo a tales efectos desvíos respecto de lo acordado en el MERCOSUR y la postergación del cumplimiento de compromisos asumidos. En presencia de fuertes asimetrías estructurales y de política, la distribución de costos y beneficios del estado de situación vigente es claramente adversa a Paraguay y Uruguay.

Bajo estas condiciones, la reformulación del MERCOSUR económico-comercial, más que una posibilidad, es objetivamente una necesidad para viabilizar un proceso que en su formato presente no es sustentable.

Reformulación del MERCOSUR: realismo y sinceramiento

En el pasado se han asumido compromisos tan ambiciosos como irreales en sus contenidos y en los plazos previstos para su concreción. Se debe evitar reiterar esta experiencia y se debe aceptar la presencia de estrategias nacionales, todas ellas legítimas, que además de ser diferentes son contradictorias y hacen inviable el avance en la configuración vigente.

El punto de partida es entender a la integración regional como un instrumento, que debe ser consistente con, e idealmente contribuir a, la implementación de las estrategias de desarrollo de los países participantes. Plantear la discusión relevante en términos estrictos de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes, supone confundir fines con medios, desconociendo la esencia de la integración regional. La existencia de grandes asimetrías estructurales y de política entre los países miembros del MERCOSUR, junto con fuertes sensibilidades de política interna y divergencias críticas en materia de estrategia de inserción externa, hace indispensable introducir mecanismos menos estrictos que los vigentes, de modo de habilitar un proceso consistente de integración económico-comercial.

A continuación, para apoyar este último punto, se identifican diversas situaciones nacionales que impiden la concreción, en el corto y mediano plazo, y en algunos casos, en el largo plazo, de un mercado regional ampliado, en el marco de un proceso de regionalismo abierto. Dichas situaciones se presentan en relación con el libre comercio intra-bloque, la armonización o coordinación de políticas, y la política comercial común. En cada caso se introducen también propuestas de lineamientos para la reformulación.

En cuanto al comercio intra-zona, los Estados han sido receptivos a las demandas de protección de sus sectores productivos, y luego de haber eliminado los aranceles al intercambio recíproco, han recurrido con frecuencia a la aplicación de RNA. La

intensidad de estas sensibilidades domésticas junto con la debilidad de los gobiernos, o la falta de voluntad política, para hacer prevalecer el acuerdo regional por sobre los reclamos de mayores niveles de protección, determinan que el libre comercio no sea factible en varios sectores y productos. En este sentido, a la luz de los acontecimientos, parece prematura la eliminación de los mecanismos de salvaguardia en el comercio intra-bloque, dispuesta en el propio Tratado de Asunción. Así, una opción a considerar para avanzar hacia el libre comercio intra-MERCOSUR es la de reglamentar un régimen de salvaguardias. Si bien puede parecer un contrasentido, bajo determinadas condiciones, no lo es.

En primer lugar, no se trata de agregar una fuente adicional de restricciones al comercio recíproco, sino de facilitar el levantamiento de las RNA a partir de que se dispone de un mecanismo que se puede accionar en caso de que los flujos desde los demás miembros causen daño o amenacen causar daño a un sector productivo doméstico. En segundo lugar, se gana en transparencia, al tener procedimientos preestablecidos y limitar el tipo de medida que puede ser adoptada. En tercer lugar, el mecanismo debe diseñarse con un enfoque pro comercio, es decir, se deben preservar las corrientes comerciales de períodos recientes, la medida debe tener un plazo y ser decreciente a lo largo del mismo, y debe exigirse un programa de ajuste al sector protegido. Por último, el mecanismo debe contemplar especialmente las asimetrías de tamaño económico, siendo particularmente exigente en la aplicación de restricciones a las exportaciones de los países pequeños. A efectos de evaluar la introducción de este instrumento, la situación de referencia debe ser la vigente, y no el libre comercio, que no está disponible.

En materia de coordinación y/o armonización de políticas se ha hecho evidente la imposibilidad de acordar disciplinas comunes, específicamente, en relación con las políticas de incentivos a la producción y la inversión. Más allá de que se ha asumido y reiterado el compromiso de establecer tales disciplinas y para todos los niveles de gobierno, es claro que los países federales, y en particular, Brasil, no están en condiciones de avanzar en ese sentido (debido a normativa doméstica, alguna de ella de rango constitucional). Así, la posibilidad de reducir las asimetrías en las políticas públicas queda supeditada a las reformas internas que pueda procesar unilateralmente el socio de mayor tamaño. Esta es una debilidad relevante en la construcción de un mercado ampliado, que vuelve incierto e inconsistente al proceso, dado que las externalidades negativas generadas por las asimetrías de política constituyen un incentivo a la aplicación de restricciones al comercio recíproco.

Por su parte, la política comercial común, luego de casi quince años de vigencia del AEC, no es un objetivo realista (no lo fue entonces, menos lo es ahora). Se está entendiendo que forman parte de la política comercial común, el AEC y los procedimientos aduaneros relacionados con su aplicación, y la negociación comercial conjunta. Las estructuras productivas en los países del MERCOSUR son muy diferentes, y por lo tanto, también lo son sus intereses proteccionistas y aperturistas. En este marco, el AEC, que replica el arancel nacional de Brasil al momento de su negociación, sólo pudo ser acordado porque simultáneamente se habilitaron múltiples excepciones y la permanencia en vigencia de diversos regímenes especiales de importación unilaterales.

Adicionalmente, en la negociación comercial con terceros se han explicitado muy diversas sensibilidades e incluso contradicciones en las estrategias de inserción externa.

Desde hace unos años, el regionalismo abierto no es una visión compartida por todos los socios del MERCOSUR (quizás nunca lo haya sido), en concreto, Argentina ha retornado a una estrategia más cercana a la sustitución de importaciones. Al mismo tiempo, las sensibilidades industriales tanto de Argentina como de Brasil han impedido iniciar negociaciones comerciales significativas, por ejemplo, con países asiáticos³⁸. La agenda externa del MERCOSUR es una especie de agenda “infinita”, sin contenidos comerciales relevantes en la gran mayoría de los casos, dominada en buena medida por los intereses políticos de Brasil. Sin abandonar a la negociación conjunta como la opción prioritaria, la reformulación debe permitir atender aquellos casos en que la misma no puede arrojar resultados satisfactorios para todos los miembros en los mismos plazos, o en que directamente no está disponible. Esto es, se debe introducir la posibilidad de diferentes velocidades y de bilateralidades en los procesos MERCOSUR, y en el extremo, también por fuera de ellos, en particular, para los socios de menor tamaño económico.

Por un lado, las bilateralidades al interior de los procesos cuatripartitos pueden ser una forma de viabilizarlos al permitir mejorar el balance de costos y beneficios de todos los participantes, incluida la contraparte externa. Por otro lado, habilitar a los socios de menor tamaño económico a negociar individualmente cuando no existe el consenso para una negociación conjunta, tiene un efecto marginal tanto sobre los demás países miembros como en términos de la perforación futura a una eventual política comercial común.

No es válido impedir a los países pequeños negociar individualmente acuerdos comerciales preferenciales, en nombre de la construcción de una unión aduanera, cuando son las propias sensibilidades y estrategias de los socios de mayor tamaño económico las que impiden avanzar consistentemente en dicha construcción. Es menos válido aun reivindicar a la unión aduanera cuando las principales perforaciones no son generadas por los países pequeños y difícilmente sean transitorias. Específicamente, el régimen especial de importación de Brasil para los productos de la Zona Franca de Manaus (ZFM) canaliza importaciones por un monto varias veces superior a las importaciones totales desde extra-zona de Paraguay y Uruguay. Dicho régimen especial está autorizado en el MERCOSUR hasta el año 2013 pero está previsto en la Constitución de Brasil hasta el año 2023.

En definitiva, el objetivo es restituir la credibilidad y dar certidumbre, acordando un conjunto de reglas consistente con las estrategias y las sensibilidades nacionales, que los países estén en condiciones de cumplir, más allá de que siempre se va a requerir de la voluntad política y del liderazgo para que efectivamente lo hagan. Esto no supone en absoluto debilitar el proceso de integración regional, por el contrario, se trata de hacer sustentable un ámbito de la integración que actualmente no lo es y que está transmitiendo sus dificultades al conjunto del proceso.

El acuerdo económico-comercial es un componente esencial del MERCOSUR, el más relevante desde la perspectiva del crecimiento y desarrollo de nuestro país, pero no es el único. La reformulación de ese plano debe acompañarse de acciones explícitas en otras áreas de la integración, como la cooperación, el desarrollo de bienes públicos regionales o la integración productiva. Es importante poder definir una agenda corta de acciones regionales, seleccionadas en función de su relevancia, visibilidad y probabilidad de

éxito, de modo de complementar la reformulación referida y contribuir a fortalecer efectivamente la integración.

Nada de lo establecido en este trabajo debe interpretarse en el sentido de que se esté cuestionando la pertenencia de Uruguay al MERCOSUR como miembro pleno. Son varias las motivaciones de tipo histórico, geográfico, cultural, político e, incluso, ideológico, que pueden esgrimirse válidamente para argumentar en favor de la pertenencia de Uruguay al MERCOSUR. Asimismo, un análisis puramente económico también puede arrojar el mismo resultado. La región, el MERCOSUR, tiene su rol particular en el crecimiento y desarrollo económicos de nuestro país, y aun cuando el mismo no se esté haciendo efectivo en el plano comercial, las dificultades no van a ser menores por el hecho de no ser miembro pleno del MERCOSUR. Al mismo tiempo, existe cierta expectativa de poder cooperar en diversos temas, algunos de ellos estratégicos.

De todos modos, de no prosperar una reformulación en los términos propuestos, y en caso de presentarse a Uruguay la oportunidad de concretar acuerdos comerciales preferenciales que no estén disponibles en el marco de una negociación conjunta del MERCOSUR, se entiende que se debe negociar individualmente en tanto la evaluación de costos y beneficios resulte favorable. Esto no puede poner en riesgo la pertenencia al MERCOSUR desde un punto de vista estrictamente jurídico, y mucho menos, desde un punto de vista conceptual, ni incrementar significativamente la debilidad de un proceso en extremo debilitado.

La negociación de acuerdos comerciales: la agenda interna

Los acuerdos comerciales internacionales alcanzan a cada vez más ámbitos de la IEI de los países participantes: comercio de bienes y servicios, inversiones, compras gubernamentales, entre otros. Se ha cuestionado si nuestro país debe involucrarse en este tipo de negociaciones y se ha afirmado, que de ser así, sólo debe hacerlo en el marco de negociaciones conjuntas del MERCOSUR. Esta visión no se comparte, por lo expuesto en este trabajo y por al menos dos razones adicionales, de las que se derivan también ciertos requisitos que deben satisfacerse a efectos de llevar adelante tales negociaciones.

En primer lugar, es un dato de la realidad que Uruguay ya ha asumido compromisos relevantes en diversos ámbitos como los de servicios e inversiones, y más recientemente, compras gubernamentales. Entonces, la pérdida de autonomía de política ya ocurrió y los nuevos acuerdos no van a determinar en general pérdidas adicionales significativas. A su vez, este tipo de acuerdos prevé la posibilidad de exceptuar medidas y/o sectores respecto de las disciplinas de los mismos. En este sentido, a efectos de involucrarse en las negociaciones, es crítico tener claramente definidas en las áreas aun no comprometidas las sensibilidades que constituyen “líneas rojas”, ya sea para preservar una política determinada o para preservar la posibilidad de desarrollar políticas en el futuro. En el caso del comercio de bienes, eventuales nuevos acuerdos no significarían cambios dramáticos ya que la producción industrial uruguaya está expuesta desde hace varios años a la competencia internacional, por tratarse de una economía relativamente abierta y por competir sin barreras arancelarias con industrias generalmente más competitivas, por razones estructurales, como las de Argentina, Brasil y México.

En segundo lugar, la negociación de acuerdos comerciales puede resultar en beneficios netos sustantivos, en particular, cuando es parte de una estrategia que incluye acciones internas destinadas a apoyar la concreción de las oportunidades y a incidir sobre los impactos en materia de empleo y distribución del ingreso. La negociación de acuerdos comerciales establece reglas y crea oportunidades, pero no asegura que los flujos se produzcan efectivamente, ni tampoco los impactos de éstos en la economía y la sociedad. Los efectos de los acuerdos dependen en muy buena medida de otras medidas unilaterales que se desarrollan concomitantemente a la negociación y a partir de la implementación del acuerdo.

La efectiva ampliación y diversificación de las exportaciones de bienes y servicios, con el incremento de su valor agregado promedio, requiere también de acciones internas, concebidas en el marco de una política productiva global, en materia de, entre otros: mejora y desarrollo de la oferta exportable; promoción de exportaciones e inversiones; y fortalecimiento de las capacidades empresariales. De lo contrario, un acuerdo podría redundar simplemente en un desvío de exportaciones actuales hacia un destino particular en respuesta a un mayor precio de venta.

A su vez, la mejora en el desempeño de exportaciones e inversiones es relevante para la sociedad en la medida que se traduce, de modo sustentable, en empleos, salarios y una mejor distribución del ingreso. Promover estos efectos depende de decisiones y políticas públicas en varios aspectos, entre otros: (i) la determinación de los objetivos y el diseño de la estrategia de negociación, teniendo en cuenta los efectos perseguidos sobre las variables señaladas; (ii) la promoción de modificaciones en la estructura de producción y la estructura empresarial, procurando asegurar la sustentabilidad del desarrollo y reducir la vulnerabilidad; y (iii) la búsqueda del equilibrio entre el éxito empresarial y la captación de recursos por parte del Estado.

La selección de sectores a promover y a proteger en la negociación es el primer escalón en la promoción y defensa de la política social y la sustentabilidad. Las ganancias de los acuerdos se obtienen como contrapartida de las concesiones realizadas. En este sentido, es una función del sector público implementar los mecanismos de transferencia de recursos que permitan la adaptación a la nueva realidad, en condiciones sostenibles, de los sectores perjudicados y los sectores de alta valoración social.

V. CONCLUSIONES

Bibliografía

Alesina, A.; Spolaore, E. (2003): “The size of nations”, The MIT Press, Cambridge Massachusetts, London England.

Baruj, G.; Kosacoff, B.; Porta, F. (2008): “National policies and the deepening of MERCOSUR: The impact of competition policies”, en Blyde, J.; Fernandez-Arias, E.; Giordano, P. (2008), *Deepening integration in MERCOSUR: dealing with disparities*, IDB, Washington DC.

Blyde, J.; Fernandez-Arias, E. (2008): “Disparities and Integration in MERCOSUR”, en Blyde, J.; Fernandez-Arias, E.; Giordano, P. (2008), *Deepening integration in MERCOSUR: dealing with disparities*, IDB, Washington DC.

Devlin, R.; Estevadeordal, A. (2004): “Trade and Cooperation: a regional public goods approach”, en Estevadeordal, A.; Frantz, B.; Nguyen, T. R. (2004), *Regional Public Goods: from theory to practice*, IDB, ADB, Washington DC.

Kamil, H., Ons, A. (2003): “Formación de bloques comerciales regionales y determinantes del comercio bilateral: el caso del MERCOSUR”, DT 2/02, Serie Documentos de Trabajo, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR.

MEF (2009a): “Exportaciones de bienes de Uruguay: composición, destinos y valor agregado”, Estudio N° 1, Serie Estudios Económicos – Unidad de Análisis de la Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, sin publicar.

MEF (2009b): “Acuerdos internacionales de comercio de servicios de Uruguay: compromisos y perspectivas”, Estudio N° 2, Serie Estudios Económicos – Unidad de Análisis de la Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, sin publicar.

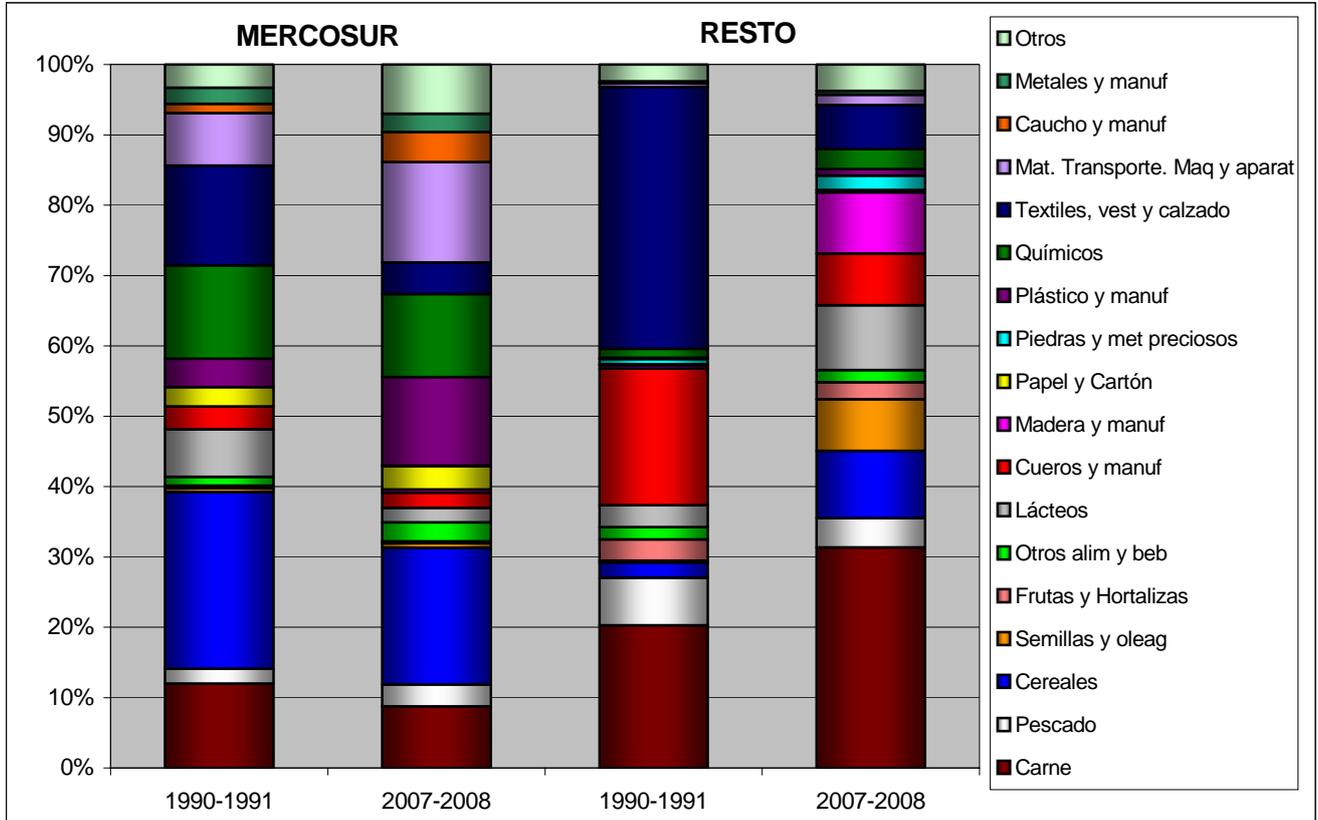
MEF (2009c): “Acuerdos internacionales de inversiones de Uruguay: compromisos y perspectivas”, Estudio N° 3, Serie Estudios Económicos – Unidad de Análisis de la Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, sin publicar.

Ons, A.; Vaillant, M. (2009): “Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América latina y el Caribe”, documento elaborado para la Secretaría Permanente del SELA, sin publicar.

Vaillant, M. (2008): “Oportunidades de una economía pequeña y remota en un mundo global: Uruguay como exportador de servicios”, Serie Comercio Internacional N° 89, CEPAL, Santiago de Chile.

ANEXO

Gráfico A1 - Composición de las exportaciones de bienes según destino
Años 1990-1991 y 2007-2008. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia con datos BCU (1990-1991) y DNA (2007-2008).

¹ Departamento de Economía, Universidad de la Republica, e-mail: alvaroo@decon.edu.uy. Asesoría de Política Comercial, Ministerio de Economía y Finanzas, e-mail: aons@mef.gub.uy.

² No se tratará en esta instancia la inserción en los mercados financieros internacionales.

³ Los contenidos de este punto se basan en Ons y Vaillant (2009).

⁴ El Índice de Desarrollo Humano puede interpretarse como una aproximación más completa al desarrollo en tanto incorpora tres dimensiones: expectativa de vida, nivel educacional y PBI por habitante. El PBI real y el PBI real por habitante han sido ajustados por paridad de poderes de compra.

⁵ Este punto se presenta con mayor detalle por entenderse que ha sido escasamente considerado al abordar la IEI de nuestro país y que tiene implicaciones relevantes en este sentido y en las políticas domésticas.

⁶ Con anterioridad a este acuerdo únicamente los acuerdos de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos contenían disciplinas relevantes sobre comercio de servicios.

⁷ Los modos de suministro definidos en el ámbito de la OMC son cuatro, según la presencia territorial del proveedor y del consumidor en el momento de la transacción. Modo 1: comercio transfronterizo; el proveedor y el consumidor están en países diferentes (por ejemplo, asesoramiento a distancia). Modo 2: consumo en el extranjero; el consumidor se traslada a otro país para recibir el servicio (por ejemplo, turismo). Modo 3: presencia comercial; la empresa proveedora establece una filial, sucursal u oficina de representación en otro país para suministrar el servicio (por ejemplo, bancos y cadenas hoteleras). Modo 4: movimiento de personas físicas: una persona física se traslada a otro país para suministrar el servicio en calidad de proveedor independiente o de empleado de un proveedor de servicios (por ejemplo, consultor y empleado de empresa consultora, respectivamente).

⁸ Los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales son aquellos que no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios. Hay una única excepción específica de un sector: en los servicios de transporte aéreo se excluyen las medidas que afectan a los derechos de tráfico y los servicios directamente relacionados con su ejercicio. Se prevén también la posibilidad de restringir el comercio en circunstancias especiales (dificultades graves de balanza de pagos, protección de salud, seguridad y orden público).

⁹ Los países podían solicitar excepciones a esta obligación al momento de aceptar el acuerdo, las que debían ser incluidas en Listas nacionales específicas y, en principio, no se mantendrían por un período mayor a los diez años.

¹⁰ El AGCS identifica seis tipos de limitaciones: a) al número de proveedores de servicios; b) al valor de los activos o transacciones de servicios; c) al número de operaciones o a la cuantía de la producción; d) al número de personas físicas que suministran un servicio; e) al tipo de persona jurídica o de empresas conjuntas; y f) a la participación de capital extranjero.

¹¹ Tales condiciones son: (i) cobertura sustancial en términos de sectores, volumen de comercio y modos de suministro; (ii) eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre los participantes en los sectores alcanzados, y prohibición de nuevas medidas discriminatorias; (iii) no incremento del nivel global de obstáculos en los sectores abarcados respecto de terceros países. Se permite que en la determinación del cumplimiento de estas condiciones se considere cuando el acuerdo forma parte de un proceso más amplio de liberalización. Asimismo, se prevé flexibilidad con respecto a las condiciones cuando países en desarrollo participan del acuerdo.

¹² Se trata básicamente de las limitaciones a) a d) al AM, identificadas en la nota al pie número 10.

¹³ No exigir a un proveedor de servicios de otra parte que establezca o mantenga una oficina de representación u otro tipo de empresa, o que resida en el territorio, como condición para el suministro de un servicio.

¹⁴ Otra diferencia relevante es que los acuerdos del modelo AGCS incluyen los cuatro modos de provisión de servicios, aun cuando se negocie también un capítulo específico sobre inversiones (en estos casos se suele explicitar cómo se resolverán posibles contradicciones entre ambos capítulos). Los acuerdos que siguen el modelo del TLCAN tienden a incluir únicamente los modos 1, 2 y 4, mientras que el modo 3 (Presencia comercial) se incorpora en el capítulo sobre inversiones. Habitualmente se incluye también un capítulo aparte sobre entrada temporal de personas de negocios, y capítulos sectoriales sobre telecomunicaciones y servicios financieros.

¹⁵ Estos acuerdos suelen introducir también dos compromisos adicionales: i) el de no condicionar la recepción de una ventaja o que se continúe recibiendo la misma, en relación con una inversión de un inversionista de cualquier país, al cumplimiento de ciertos requisitos de desempeño; y ii) el de no exigir la designación de individuos de una nacionalidad particular para ocupar puestos de alta dirección en una empresa que es una inversión cubierta por el acuerdo; aunque se puede exigir que la mayoría de los

miembros de un directorio sea de una nacionalidad en particular o sea residente, siempre que no se menoscabe significativamente la capacidad del inversionista para ejercer el control de su inversión.

¹⁶ Los datos de exportaciones son fuente Banco Central del Uruguay (BCU) y Dirección Nacional de Aduanas (DNA), que no incluyen datos de exportaciones desde Zonas Francas. En este sentido se están subestimando las exportaciones totales del país, específicamente, se están considerando como exportaciones las ventas desde territorio no franco hacia Zonas Francas, pero no las exportaciones desde Zonas Francas hacia el resto del mundo. Las exportaciones totales de Uruguay fueron del entorno de los 7.000 millones de dólares en 2008.

¹⁷ Kamil y Ons (2003) argumentan que el incremento de la participación del MERCOSUR en el comercio de sus países miembros se debió fundamentalmente a su crecimiento económico relativo y a la evolución de los tipos de cambio reales entre sí y con el resto del mundo (y no a la profundización de las preferencias comerciales).

¹⁸ El Gráfico 1A del Anexo presenta la composición sectorial de las exportaciones y su orientación geográfica, distinguiendo los flujos destinados al MERCOSUR y al resto del mundo, en 1990-91 y en 2007-08.

¹⁹ La participación del MERCOSUR pasó del 86% al 43% para los Cereales, y del 54% al 8% para los Productos Lácteos.

²⁰ Esto obedece fundamentalmente a lo ocurrido en el sub-sector de productos farmacéuticos, cuyas exportaciones corresponden mayoritariamente a productos que se orientan hacia fuera del MERCOSUR, en particular, hacia otros países de América Latina.

²¹ Las exportaciones con inserción global se explican principalmente por algunas variedades de arroz, y en menor medida, algunos productos químicos.

²² Desde el punto de vista de las exportaciones uruguayas, las restricciones enfrentadas son variadas y relevantes, entre ellas: (i) licencias de importación no automáticas en Argentina para diversos productos uruguayos que tienen a ese mercado como su principal mercado externo (textiles y vestimenta de lana, muebles de plástico); (ii) barreras en Brasil a las exportaciones de lácteos (procesos anti-dumping, precios mínimos, y más recientemente, licencias no automáticas); (iii) impuestos a las exportaciones en Argentina que operan como barrera a la entrada y que favorecen la competitividad de la industria doméstica procesadora de insumos alcanzados por los derechos de exportación (cadenas farinácea y oleaginosa); (iv) subsidios en Zonas de Promoción Industrial argentinas sujetos a la adquisición de insumos nacionales; (v) aplicación de valores criterio en las importaciones de Argentina que alcanzan a buena parte del universo arancelario y generan costos financieros a los importadores; (vi) barreras a las importaciones de neumáticos remoldeados en Argentina y Brasil, que determinaron la contracción del sector en Uruguay y ponen en riesgo su supervivencia; (vii) manejo de impuestos domésticos en Brasil que discriminan contra exportadores uruguayos; y (viii) exigencias de registros y certificados que limitan e impiden exportaciones a Brasil de alimentos y bebidas, y productos farmacéuticos y veterinarios. Los reclamos recibidos por parte de Uruguay apuntan principalmente a: (i) aplicación de Tasa Consular y Comisión del BROU en las importaciones, (ii) aplicación de aranceles a las importaciones desde Argentina de ciertos productos; (iii) normas sanitarias en las importaciones de carne de ave que impiden su ingreso desde Brasil; y (iv) requisitos en las importaciones de vino. Respecto del primero de los puntos, la Comisión del BROU ha sido derogada y permanece la Tasa Consular del 2%, cuya eliminación está prevista por Ley, a partir del 1 de enero de 2011. Por su parte, los aranceles aplicados a las importaciones de ciertos productos originarios de Argentina están orientados a compensar la competitividad de los productores domésticos ante prácticas de incentivos desarrolladas en Argentina (Zonas de Promoción Industrial e impuestos a las exportaciones).

²³ Al realizar el mismo ejercicio para los bienes de consumo se obtiene que el AEC y la TGA son muy similares, ubicándose en el entorno del 16%, y que existe una brecha significativa con el arancel efectivamente cobrado, cuyo promedio es algo mayor al 6%.

²⁴ Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas.

²⁵ En el caso de la información de zonas francas, los servicios a las empresas incluyen los de informática.

²⁶ Las instituciones financieras externas (IFE) pueden realizar actividades de intermediación financiera con no residentes. Por su parte, las oficinas de representación pueden prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica, pero no pueden realizar actividades de intermediación financiera, ni efectuar operaciones crediticias y cambiarias, ni recibir sumas de dinero, valores, etc., a cualquier título.

²⁷ En estos casos las estadísticas presentan aun más limitaciones que en las demás exportaciones de servicios.

²⁸ Se ha concluido recientemente un acuerdo de servicios entre MERCOSUR y Chile, en el marco del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 (ACE 35), que no ha entrado en vigencia.

²⁹ En el marco de la Ronda Uruguay se aprobaron las primeras listas de compromisos específicos, que constituyeron los anexos iniciales del AGCS. Luego se celebraron negociaciones sectoriales sobre movimiento de personas físicas (1995), servicios de telecomunicaciones (1997) y servicios financieros (1997), que dieron lugar a nuevos compromisos específicos que fueron incorporados a los anexos del AGCS. En el año 2000 se lanzó la actual ronda de negociaciones, que pasó a formar parte de la Ronda Doha.

³⁰ Está vigente la Segunda Ronda de Negociaciones mientras que la Sexta Ronda, que incluye a todas las anteriores, se encuentra en trámite de ratificación parlamentaria en Argentina, Brasil y Uruguay.

³¹ El compromiso de no establecer ninguna restricción es más profundo que cuando el compromiso se asume con alguna limitación o regulación.

³² También se encuentra en curso la negociación de un capítulo de servicios financieros.

³³ Otros incluye aquellas empresas que resultaron ser únicas para su división de la CIIU, a efectos de respetar el secreto estadístico.

³⁴ La obligación de no incrementar las restricciones alcanza también a los compromisos en materia de requisitos de desempeño y de altos ejecutivos y directivos.

³⁵ Tal es el caso de las controversias iniciadas por Uruguay a la República Argentina en relación con la prohibición de importación de neumáticos remoldeados y los cortes de ruta.

³⁶ <http://www.iirsa.org/ProyectosPais.asp?CodIdioma=ESP&Pais=11>

³⁷ Los tres proyectos son: Adecuación del corredor Río Branco-Montevideo-Colonia-Nueva Palmira; Construcción del Puente Internacional Yaguarón-Río Branco; Duplicación del Tramo Palhoça-Osorio (Rodovia Mercosur).

³⁸ Existe un acuerdo comercial MERCOSUR-India, que incluye muy pocos productos, con preferencias fijas, sobre aranceles en general muy reducidos.