

Estrategia de la Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP

Dr. Luis Almagro¹

La Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP procura consolidar una Estrategia Nacional de Inserción Internacional, dinámica, con el más amplio apoyo político, que funcione en forma de red, con la integración de organismos del Estado involucrados actualmente, el sector privado y los trabajadores.

Ello, probablemente requerirá necesarios cambios estructurales, para lo cual la Unidad de Asuntos Internacionales participará activamente en las discusiones del Grupo Integrado de Comercio Exterior e Inversiones.

Con relación a la fijación de prioridades en materia de negociaciones comerciales internacionales definimos **cinco escenarios de negociación que deberían atenderse de manera simultánea**, desarrollando acciones paralelas en algunas áreas de negociación particulares (a modo de ejemplo, áreas como agricultura, servicios y medidas no arancelarias, debido a que son “temas horizontales”, es decir, que se tratan al mismo tiempo en varios foros); ellos son:

1. Negociaciones **bilaterales**.
2. Negociaciones **subregionales**, donde el MERCOSUR constituye la prioridad tanto a nivel de negociaciones bilaterales al interior del bloque como también en su función de plataforma de inserción externa, tal cual lo establece el programa del actual gobierno.
3. Negociaciones **regionales**, con especial énfasis en el ALCA y, en menor medida, ALADI (en este caso, ver la profundización y mejoramiento de los Acuerdos de Alcance Parcial y los Acuerdos de Complementación Económica, tomando como ejemplo las últimas negociaciones del Acuerdo firmado con México).
4. Negociaciones **interregionales**, limitadas y pautadas por la Agenda Externa del MERCOSUR, que establece los lineamientos generales para la concreción de una política comercial externa exitosa por parte del bloque en su conjunto.
5. Negociaciones **multilaterales**, básicamente acotadas a la adopción de una política activa en el marco de la OMC y, en menor medida, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

¹ Director de la Unidad de Asuntos Internacionales del MGAP

1. NEGOCIACIONES BILATERALES

Las negociaciones bilaterales, según nuestra opinión, deberían enfocarse en la búsqueda de oportunidades comerciales y mercados alternativos para la colocación de productos integrantes de la oferta exportable nacional.

En segundo lugar, en algunos mercados en particular, a modo de ejemplo citamos China, India y Rusia, cuyo acceso plantea una serie de dificultades adicionales respecto a otros mercados, debido a los costos de flete, transporte, modalidades de negociación diferentes, tiempos de entrega, existencia de competencia geográficamente cercana, etc., el objetivo es intentar consolidar las corrientes de exportaciones que ya existen (caso típico, lanas a China o manteca a Rusia), concentrarse en mantenerlas y asimismo intentar la diversificación de la oferta hacia estas regiones con la inclusión de productos de mayor valor agregado. Existen innumerables ejemplos exitosos aislados, como la exportación de unidades potabilizadoras de agua a India o la colocación de embriones congelados para desarrollar la industria láctea en Vietnam, que deben trabajarse intensamente para generar corrientes comerciales firmes y constantes.

La estrategia de Uruguay para abordar las diferentes negociaciones que se desarrollan en los diversos escenarios planteados debería apuntar básicamente a tres objetivos:

a) acceso a los mercados de productos que registran un crecimiento elevado en el comercio internacional, donde ciertos Países en Desarrollo (PED) tienen presencia en las exportaciones, diferenciándose en calidad y en valor agregado, dadas las limitaciones cuantitativas en cuanto a producción;

b) productos y servicios “nuevos” en la lista de exportaciones de los PED (ejemplo software, servicios de consultoría, servicios de informática, servicios relacionados con el turismo, etc.), con áreas totalmente nuevas en las que Uruguay tiene ventajas comparativas; y

c) mantenimiento y mejoramiento del actual nivel de acceso a los principales mercados de destino de nuestras exportaciones con una estrategia de largo plazo.

Respecto a las prioridades en cuanto al relacionamiento bilateral, debería establecerse una clara estrategia de inserción definida por regiones y a su vez, estableciendo los países prioritarios dentro de dichas regiones.

2. NEGOCIACIONES SUBREGIONALES

En lo que atañe a las negociaciones subregionales, la consolidación del MERCOSUR y las relaciones bilaterales con los estados miembros dentro del bloque, tanto los originarios como los asociados, fue claramente fijada como prioridad de la política exterior del Gobierno Progresista.

Por lo tanto, es evidente que en un contexto internacional pautado por la tendencia a la concertación de múltiples acuerdos comerciales regionales, adoptar una estrategia de inserción internacional a través de la plataforma que brinda el MERCOSUR resulta indispensable para tener posibilidades de éxito a mediano y largo plazo con otras entidades con las cuales se está negociando en la actualidad. Por otra parte, sería impensable para Uruguay abordar la inserción externa en mercados como el europeo o el norteamericano exclusivamente de manera unilateral.

Será medular estrechar, retomar y afianzar las relaciones comerciales con los interlocutores comerciales “naturales”, Argentina y Brasil.

Durante el año 2001 y el año 2002 el proceso de integración se vio afectado por las crisis económicas que debieron enfrentar los Estados Parte, lo cual determinó que muchos de los trabajos que estaban en proceso en el MERCOSUR, no pudieran concluirse satisfactoriamente. Una vez más se manifestó la intención de “relanzar el MERCOSUR”, o bien se habló de una crisis generalizada del bloque, existiendo incertidumbre respecto a la “utilidad” y “conveniencia política” de este esquema de integración. Nuevamente se planteaba el tema de la consideración del MERCOSUR únicamente como un mecanismo de integración económica y que no se necesitaba avanzar más allá de ésta, mucho menos disponer una profundización de la integración política. Dicha situación se arrastra hasta nuestros días.

Debe tenerse presente que en condiciones de apertura en el MERCOSUR la producción nacional tiene como destino natural su colocación en el mercado regional, como ya aconteció en el pasado. Es necesario, por lo tanto, crear las condiciones para que ello suceda. Se deberá en este sentido afianzar el discurso político creando condiciones de confianza y de diálogo entre los socios del MERCOSUR. Ello constituirá la base para la eliminación de las políticas proteccionistas que han perdurado y la remoción de barreras arancelarias que protegen en forma indirecta a determinados sectores.

Asimismo, se deberán atacar las importantes falencias existentes para la internalización de las normas comunes del derecho de integración en el derecho interno de cada país. El sistema comunitario impone que hasta que la ratificación no se produce en todos los países socios, la regulación no entra en vigor. Estas trabas es necesario desarticularlas paso a paso, y en tal sentido es entendible cuando el gobierno sostiene que el MERCOSUR es más que un proyecto económico. Es efectivamente así que hasta ahora el MERCOSUR no ha dado los resultados esperados como proyecto económico. Solo la decisión política de llevar adelante la integración permitirá advertir la viabilidad efectiva del MERCOSUR y la obtención de resultados concretos para los países.

Las negociaciones económico-comerciales del MERCOSUR deben contener definiciones más precisas y eficientes respecto a acceso a mercados; arancel externo común (AEC); coordinación macroeconómica; defensa comercial y de la competencia; incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación, incluyendo zonas francas, admisión temporaria y otros regímenes especiales; marco normativo del Reglamento Común de Defensa contra Subvenciones concedidas por países no miembros del MERCOSUR.

En cuanto a los temas jurídico-institucionales que requieren una pronta ejecución se hallan la Incorporación de la Normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Parte, el Fortalecimiento de la SAM y el análisis de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común (GMC) y del Consejo Mercado Común (CMC).

2.1 Política comercial

La política comercial se basará en los siguientes criterios:

- Fijar un cronograma a efectos de restablecer lo más rápidamente posible la disciplina del AEC y la plena vigencia de la libre circulación de bienes entre los países del bloque.
- Replantear la discusión sobre la estructura arancelaria del bloque, en particular sobre la conveniencia de mantener niveles arancelarios elevados en determinados grupos de bienes de capital. El AEC debe co-ayudar a las políticas de crecimiento, procurando la solución de problemas de asimetrías, por lo que deben procurarse niveles arancelarios óptimos para evitar la desviación de beneficios y que puedan corregir las imperfecciones del mercado.
- Prorrogar los regímenes especiales de importaciones que benefician a los países de menor tamaño hasta que Argentina y Brasil hayan restablecido la vigencia del AEC. El otorgamiento de la prórroga resulta fundamental si se pretenden atenuar las asimetrías económicas entre los países durante un período de transición hacia la plena vigencia del mercado común.
- Las cuestiones de política comercial que se originan específicamente en el poder del mercado, las asimetrías entre países y entre firmas debe ser considerado en el MERCOSUR con el fin de generar condiciones comerciales óptimas para productores y consumidores. El equilibrio del comercio sub-regional proviene de la eliminación o reducción de las distorsiones que provienen del poder del mercado.
- Desarrollo a nivel de MERCOSUR de una política de inteligencia comercial interna para productos agropecuarios, procurando potenciar las posibilidades de los mismos en los mercados externos.

- Coordinación a nivel de MERCOSUR para la políticas de negociaciones agrícolas en la Organización Mundial de Comercio (OMC) con evaluación de las mismas, diseño de líneas estratégicas y de prioridades.
- Rediseñar la promoción comercial conjunta que sea verdaderamente operativa y beneficiosa para todas las Partes, utilizando las ventajas comparativas de negociación que tenga el MERCOSUR.
- Favorecer a impulsar la coordinación a nivel de empresarios del MERCOSUR.
- Estimular el asociacionismo entre proyectos cooperativos de producción agropecuaria, estableciendo políticas conjuntas para favorecer la inserción de los mismos en el mercado intra-bloque.
- Evitar la proliferación de restricciones no arancelarias y para-arancelarias que distorsionan el funcionamiento del mercado ampliado. Se debe elaborar un “código de conducta” entre los socios que evite la proliferación y el mantenimiento en el tiempo de este tipo de medidas.
- Reafirmar el compromiso de negociar con “voz única” en los ámbitos de negociación que los países del MERCOSUR tienen abierto (ALCA, Unión Europea (UE), Organización Mundial del Comercio, etc.) y fortalecer el trabajo de los equipos de negociación cuatrimpartitos.

2.2 Coordinación de políticas macroeconómicas

Es imprescindible la elaboración de un cronograma flexible en el que se tenga en cuenta que la armonización de políticas económicas es un proceso dinámico que requiere comenzar por el intercambio y consulta de información y experiencias, para luego avanzar hacia una compatibilización gradual del uso de ciertos instrumentos de política financiera, empezando por aquellos más vinculados con el comercio exterior y la competencia en el mercado ampliado y frente a terceros.

La coordinación de políticas macroeconómicas debe ser un proceso, gradual y progresivo, cuyas formas actuales deben ser re-dimensionadas a fin de poder avanzar hacia formas más elaboradas que incluyan:

- La intensificación de los trabajos tendientes a la coordinación y convergencia de las políticas macroeconómicas entre los países del bloque, aumentando gradualmente la institucionalidad de los mismos a través de un cronograma concreto.
- Completar las tareas de armonización de indicadores macroeconómicos e insistir en el establecimiento de metas que orienten la gestión de las políticas monetarias y fiscales en cada país y fomenten la realización de acciones conjuntas. Se debe tener presente que las políticas de pleno empleo y

distribución deben ser la parte substancial de las políticas de crecimiento e inversión.

- Establecer un objetivo de medio plazo que despeje toda incertidumbre respecto al compromiso de los países del MERCOSUR por adoptar una política monetaria común.
- Elaborar una secuencia de acciones concretas y de mecanismos que aseguren el cumplimiento de los compromisos asumidos en la materia.
- La adopción de medidas de cooperación entre los países para resolver los casos de crisis o desestabilización en la región.

2.3 Temas pendientes a revisar y definir

En ese contexto, permanecieron pendientes algunas de las tareas fijadas por la Decisión CMC N° 9/95, "Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000", y las pautas fijadas en la Agenda del Relanzamiento del MERCOSUR (Decisiones de Buenos Aires y Florianópolis, año 2000) que tenían como objetivo fortalecer la Unión Aduanera, tanto internamente como en su relacionamiento externo, debiendo en ciertos casos haber procedido a sucesivas prórrogas de los plazos originalmente fijados para su cumplimiento.

En virtud de esta situación, en el año 2003 se estableció un Programa de Trabajo para el bienio 2004–06 que tuvo como base la propuesta brasileña "Objetivo 2006". Además, se destacaron las propuestas paraguayas para el "Tratamiento de las Asimetrías", el documento argentino sobre "Programas Económicos para el Tratamiento de las Asimetrías en el MERCOSUR" y la propuesta de Uruguay sobre un "Programa para el Fortalecimiento del Proceso de Integración".

Entendemos que en estos documentos se establecieron las bases para el tratamiento de los temas claves en el corto plazo al interior del bloque y con referencia a su relacionamiento externo, a los cuales el gobierno debería asignar prioridad.

Para ello será necesario adoptar definiciones políticas en los siguientes aspectos:

- Coordinación macroeconómica (políticas cambiarias, monetarias, fiscales y de inversiones, definición sobre moneda única)
- Dimensión social de la integración (lucha contra la pobreza, empleo, movilidad de los recursos humanos, educación)
- Perfeccionamiento institucional (Parlamento, instancias de negociación con terceros países)
- Integración física (implementación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura regional Sudamericana (IIRSA), infraestructura, transporte, facilitación del comercio)

- Definición de política aduanera e instrumentación de la resolución 54/04.
- Utilización y definiciones en torno a medidas que van más allá de la liberalización del comercio de bienes y de la política arancelaria: uso de medidas no arancelarias, políticas en materia de servicios, obstáculos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, medio ambiente, anti-*dumping*, salvaguardias, etc

Varias de las medidas ya se encuentran contempladas en dichos documentos, incorporándose elementos que reconocen las asimetrías de desarrollo entre los Estados Parte.

Todos estos elementos fueron aprobados en el entendido de que el proceso de integración debe contribuir a elevar la competitividad de los productos de la región, y para ello el perfeccionamiento del mercado común constituye la base sobre la cual fomentar la eficiencia y la complementación productiva regional.

2.3.1 Temas comerciales

Por Decisión del CMC N°22/00, los Estados Parte se comprometieron a no adoptar ninguna medida restrictiva al comercio recíproco, cualquiera sea su naturaleza, sin perjuicio de las excepciones admitidas por el propio Tratado de Asunción. Asimismo, se acordó que cada Estado Parte completaría un listado identificando situaciones o medidas de cualquier índole que limitaran, de alguna forma, el acceso a los mercados.

En la práctica, se siguieron produciendo restricciones al comercio entre los socios, con consecuencias comerciales que perjudicaron a los propios Estados Parte y con incidentes comerciales que generaron asimismo inconvenientes políticos a nivel internacional, percibiéndose una imagen negativa o de “debilidad” del bloque a nivel internacional.

En el caso de acceso a los mercados en particular, existen numerosos temas pendientes de resolución a nivel técnico que afectan sensiblemente el comercio exterior de los socios:

- sanitarios (sanidad animal y vegetal)
- aduaneros
- procedimientos administrativos relacionados con el comercio exterior
- obstáculos técnicos al comercio (un caso emblemático ha sido el de las exportaciones de bicicletas de Uruguay a Argentina)
- AEC y utilización del “Régimen Común de Importación de Bienes de Capital no producidos en el MERCOSUR”. Por medio de este régimen se dispone la existencia de una lista común de Bienes de Capital no producidos en el MERCOSUR que tendrán sus alícuotas reducidas, temporariamente, al 0% y de listas nacionales cuyos bienes tendrán sus alícuotas reducidas temporariamente en los respectivos Estados Parte al 2%. Por otra parte, se

autoriza a Paraguay y Uruguay a aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2010, una alícuota del 2% para la importación extrazona de bienes de capital, con excepción de los ítem incluidos en la Lista Común del Régimen, los que tendrán la alícuota de 0%

- evaluación de una eventual reducción de los niveles de protección y dispersión arancelaria en las cadenas de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones, producidos o no en los Estados Parte del MERCOSUR
- doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera, con elementos a definir tales como delimitación del espacio territorial, hecho generador, libre circulación de las mercaderías, tributos involucrados, regímenes aduaneros comunes, origen de las mercaderías, etc.
- Tratamiento de la prórroga hasta el 31 diciembre de 2005 del mantenimiento por los Estados Parte de un listado de 100 ítems de la NCM como excepciones al Arancel Externo Común. En este sentido, la Decisión CMC N° 31/03 autoriza a Paraguay y Uruguay a establecer respectivamente, hasta el año 2010, un máximo de 150 y 125 ítem adicionales a aquellos previstos en las listas de excepciones. Todas las medidas previstas en la Decisión CMC N° 31/03, serán objeto de consultas entre los Estados Parte y de una evaluación anual, a fin de analizar sus efectos sobre los flujos de comercio y la integración productiva intrazona

2.3.2 Temas económicos

Son necesarias definiciones relativas a los siguientes temas: coordinación macroeconómica; defensa comercial y de la competencia; sector azucarero; y Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR.

Relacionado con la coordinación macroeconómica, existen numerosos aspectos que deberían ser objeto de análisis del Grupo de Macroeconomía, entre ellos los relativos a la Decisión CMC N° 30/00 del año 2000, por la cual se decidió avanzar hacia objetivos comunes en las áreas macroeconómicas y de servicios financieros.

En el tema de defensa comercial y de la competencia existe necesidad de aclarar y definir la utilización de instrumentos de defensa comercial, en especial las medidas antidumping, a la luz de los Acuerdos respectivos en la OMC, esto es el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Desde los inicios del MERCOSUR el sector azucarero, en virtud de su importancia y sensibilidad, fue excluido del programa de liberalización comercial, aplicándose tanto para la producción como para el comercio intrazona, los respectivos regímenes nacionales establecidos por los Estados Parte. A medida que se ha ido profundizando el proceso de integración, se ha reconocido la necesidad de estudiar un régimen de adecuación del sector a la Unión Aduanera, que permita incluir el tema azucarero. El centro de las divergencias manifestadas en las

negociaciones se relaciona con el parámetro “neutralización de asimetrías”. Brasil, el mayor productor y exportador de azúcar del mundo, goza de una competitividad muy superior merced a las condiciones de producción y a medidas gubernamentales que influyen en el sector. Fundamentalmente Argentina ha sostenido que mientras se mantengan las asimetrías y Brasil no cambie la regulación de su industria, no está en condiciones de integrarse o de abrir el mercado del azúcar.

Cuando nos referimos al Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR entendemos pertinente tener en consideración la iniciativa de Brasil, que por Decisión CMC N° 23/02, propició el “Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR”, el que será parte de las acciones de los Subgrupos de Trabajo y de otros órganos del MERCOSUR.

Esta disposición tiene por objeto el aprovechamiento de las ventajas comparativas de los Estados Parte y la integración productiva. Asimismo dispone que la orientación política del Programa será dada por las Reuniones de Ministros, que podrán indicar la creación, en el ámbito del Programa, de foros específicos para cada cadena productiva, los cuales serán integrados por los representantes de las áreas oficiales involucradas en cada cadena y de los órganos representativos de los empresarios y trabajadores.

Asimismo, se ha venido analizando la implementación de instrumentos de financiamiento que puedan apoyar los proyectos que resulten de los Foros de Competitividad. Ambos instrumentos pueden ser importantes en la medida que se utilicen de manera adecuada, para el fomento de las exportaciones de las Pequeñas y Medianas Empresas uruguayas.

Además, son necesarias definiciones respecto a los incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación, incluyendo zonas francas y otros regímenes especiales de importación.

3. NEGOCIACIONES REGIONALES

Respecto a las negociaciones comerciales regionales, planteamos que necesariamente debe revisarse la definición de un marco para encarar las relaciones bilaterales con los EEUU, dadas las sucesivas y fracasadas comisiones bilaterales establecidas por anteriores administraciones. Esto es, que no se pretenda atar el resultado de determinadas áreas de negociación del Acuerdo del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a las negociaciones que tienen lugar en la OMC (a modo de ejemplo, el tema de los subsidios a las exportaciones agrícolas, la ayuda interna a los agricultores y el uso de salvaguardias especiales por parte de los EEUU, son temas cuya tratamiento ha sido relegado únicamente a los órganos de la OMC). Ello resultaría un reflejo de lo que están pretendiendo los europeos en la negociación MERCOSUR-UE, en el sentido de la vinculación o

dependencia de algunas áreas de negociación interregional con lo que se resuelva en la OMC, dilatando la resolución de los temas más importantes para los países en desarrollo.

4. NEGOCIACIONES INTERREGIONALES

En las negociaciones interregionales el marco propicio será únicamente la Agenda Externa ya establecida por el MERCOSUR, con base en la Decisión CMC N° 32/00, que reafirmó el compromiso de los Estados Parte de negociar en forma conjunta Acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países de extrazona en los que se otorguen preferencias arancelarias.

Las principales negociaciones a considerar en el corto plazo son con Chile, Bolivia y la UE.

4.1 MERCOSUR - Chile

Las relaciones comerciales entre MERCOSUR y Chile están reguladas por el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 35. Por Decisión CMC N° 30/00, el MERCOSUR acordó avanzar hacia objetivos comunes en las áreas macroeconómicas y de servicios financieros y se adoptó un plan de trabajo a efectos de contar con metas acordadas en forma conjunta en materia fiscal, de deuda pública y de precios y definir el proceso de convergencia correspondiente.

Asimismo, el Comunicado Conjunto de Presidentes de MERCOSUR, Bolivia y Chile, en el marco de la XVIII Reunión del Consejo Mercado Común (Buenos Aires, 30 de junio de 2000), destacó la incorporación plena de Chile a los trabajos de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.

Dada la política chilena de inserción internacional unilateral, especialmente tras la conclusión de los Tratados de Libre Comercio con los EEUU y la UE, el proceso de adhesión del país andino al MERCOSUR se ha visto entorpecido. Si bien las Decisiones previamente mencionadas fueron efectivamente aprobadas, se necesitaría un mayor involucramiento de Chile en el proceso de integración subregional.

Por parte de Uruguay, el interés en las negociaciones bilaterales con Chile se ha centrado en concretar un mejor acceso al mercado chileno para carnes, arroz y lácteos, recibiendo de Chile pedidos para salsa de tomate, duraznos enlatados, vinos, conservas y demás productos agroindustriales. Asimismo, Chile se ha interesado particularmente en el sector automotor y en los servicios.

4.2 MERCOSUR - Bolivia

Las relaciones comerciales entre MERCOSUR y Bolivia están reguladas por el Acuerdo de Alcance Parcial (ACE) de Complementación Económica N° 36,

suscrito el 17 de diciembre de 1996. Este acuerdo establece como objetivo final la creación de una zona de libre comercio, mediante desgravaciones progresivas y automáticas, que culminarán con un 100% de desgravación entre los años 2006 y 2014 según tipos de productos.

El MERCOSUR, con el objeto de asegurar un mejor aprovechamiento comercial, se comprometió a presentar a Bolivia una propuesta de profundización de preferencias del ACE 36. Para Uruguay interesa particularmente abordar temas vinculados a la política energética e infraestructura.

4.3 MERCOSUR - UE

El 1º. de julio de 1999 entró en vigor el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 1995, entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el MERCOSUR y sus Estados Parte (AMI).

En noviembre de 1999 se acordó el establecimiento de un Comité de Negociaciones Birregionales (CNB) al que le compete la conducción general del proceso para la conformación de una Asociación Interregional entre el MERCOSUR y la UE, incluyendo tres áreas básicas: el diálogo político, la negociación en materia de cooperación y la negociación en materia comercial. Por otra parte, se decidió que las negociaciones abarcaran a todos los productos y servicios sin exclusión alguna. En tal sentido, se destaca que por la Decisión CMC N° 8/01, se acordó acelerar los procesos de negociación en que el MERCOSUR ha decidido ser parte y en particular la negociación MERCOSUR - UE.

Deben continuarse las negociaciones a nivel técnico sobre bienes, en especial la delicada negociación de los productos agrícolas, servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, origen y medidas sanitarias y fitosanitarias.

Actualmente la UE persiste en concretar un mejor acceso para sus productos industriales, por considerar que la oferta del MERCOSUR ofrece una desgravación lenta, en tratar determinados productos de la pesca y agrícolas y, en especial, en intensificar las negociaciones para que el MERCOSUR mejore su oferta de servicios (particularmente servicios de transporte marítimo, servicios financieros y telecomunicaciones), inversiones y compras gubernamentales.

En estos temas en particular deben considerarse aspectos políticos claves como ser la postura brasileña en materia de ingreso de capitales extranjeros (existen disposiciones normativas en Brasil que reservan al Poder Ejecutivo la potestad de autorizar o no la entrada de capitales extranjeros, cualquiera sea su finalidad), las regulaciones en las áreas de telecomunicaciones, etc.

La oferta de la UE para el MERCOSUR mantiene el formato del “*single – pocket*” para los bienes agrícolas, creándose un contingente a ser otorgado en dos etapas.

La cuantía de la cuota en la segunda etapa dependerá de los resultados de las negociaciones a nivel multilateral (OMC), lo cual en la práctica implica atar el resultado de una negociación con lo acordado en otra.

A pesar de ello, se mejoró el acceso de los productos agrícolas procesados y de algunos productos de la pesca y se creó una nueva categoría de desgravación para productos agrícolas y agrícolas procesados.

La imposibilidad de alcanzar el plazo preestablecido para concretar la firma del Acuerdo -esto es, octubre del año 2004- significó que las partes asumieran una posición dura y crítica que llevó a la negociación a un punto muerto del que recién ha comenzado a salirse en setiembre de este año con nuevas propuestas de ambas partes.

La posición de Uruguay sobre estos temas puede resumirse así:

- Procurar la reactivación de las negociaciones a través de gestiones del más alto nivel político.
- Atender simultáneamente negociaciones birregionales MERCOSUR-UE con la OMC, teniendo en cuenta la importancia política de lograr acuerdo con la UE en las negociaciones del Comité de Negociaciones Birregionales.
- Definir posición sobre la simultaneidad de las negociaciones en OMC y MERCOSUR-UE.
- Analizar ventajas actuales, utilización potencial y consecuencias de la reforma del SGP que plantea la UE para los países en desarrollo, el cual privilegiará únicamente a los países en desarrollo más pobres (africanos esencialmente) y a aquellos países en desarrollo productores de droga o con tráfico de armamento considerable.
- Considerar aspectos estratégicos derivados de la ampliación a 25 miembros de la UE y de la reforma de la Política Agrícola Comunitaria (PAC).
- Ajustar la estrategia de Uruguay con MERCOSUR en la OMC ya que la UE plantea una oferta de acceso preferencial mejorado en el marco de las negociaciones MERCOSUR – UE atado a disminución de presiones de los Estados Parte del MERCOSUR en la OMC. Dado el impasse y la ausencia de resultados concretos en el ámbito multilateral, deberían definirse estos extremos.

4.4 Otras negociaciones incluidas en la Agenda Externa del MERCOSUR

También están planteadas negociaciones con el sur de Africa (SACU), Africa Occidental (ECOWAS), Centroamérica y Caribe (MCCA y CARICOM), Australia y Nueva Zelandia (CER), Corea, Japón y China (ASEAN), Israel y la Federación de Rusia.

5. NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

5.1 Situación actual de las negociaciones en la OMC

En las negociaciones comerciales multilaterales, la crisis de identidad de la OMC tras el fracaso de las negociaciones de Cancún y el consiguiente enlentecimiento o “*impasse*” de las negociaciones de la Agenda de Doha para el Desarrollo que iniciara una nueva Ronda de negociaciones a partir del 2001, será una oportunidad favorable para la revisión de algunos puntos de la estrategia de Uruguay en este marco, que deberá incluir un cambio de postura en las negociaciones de temas medulares como la agricultura; la conveniencia de tener doble membresía CAIRNS-G20, la priorización de áreas principales de negociación, para asignar eficientemente los escasos negociadores disponibles, las consecuencias políticas de ciertas acciones emprendidas en el área comercial (negociaciones de servicios, comercio y medio ambiente, facilitación del comercio, instrumentos de defensa comercial), la necesidad de contar con un equipo para enfrentar eventuales disputas en los paneles y en el órgano de solución de diferencias.

La OMC es el foro donde se centralizan las negociaciones comerciales a nivel mundial, ámbito en el cual Uruguay tiene intereses prioritarios, esencialmente en las negociaciones agrícolas y donde ha obtenido concesiones fundamentales (por ejemplo, cuota Hilton, cuota de quesos de EEUU, cuota de carnes de EEUU).

Adicionalmente, Uruguay debe competir en este foro con el resto de los países en desarrollo del mundo por el acceso a los mercados más dinámicos, donde existen más trabas en cuanto a medidas no arancelarias, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas, eco-condicionalidad, etc.

La principal opción que se presenta en el marco de la OMC y específicamente en materia de las negociaciones comerciales de agricultura, es la de concretar un nuevo posicionamiento de Uruguay en dicha área, el cual no debería quedar acotado únicamente al seguimiento de las opciones presentadas en el marco del Grupo de Cairns del cual forma parte nuestro país.

Es evidente que las negociaciones comerciales que se llevan a cabo en la OMC sufren un *impasse* -consecuencia de que las pautas establecidas en la Agenda de Doha para el Desarrollo y mandatadas en la Declaración de Doha para todos los temas comerciales internacionales- dependen básicamente del éxito de las negociaciones agrícolas, consecuencia de la modalidad de “*todo único*” (“*single undertaking*”).

La negociación de la OMC está siendo todo menos una ronda de desarrollo puesto que los países ricos siguen pidiendo concesiones en un marco donde el tratamiento especial y diferenciado es un concepto vacío de contenido práctico. Parece claro que la liberalización del comercio propiciada entre otros entes por la

OMC refuerza el poder de una minoría de países industrializados, con débil efecto de arrastre sobre las zonas rurales de los países más desarrollados y sin reducir la cifra de 900 millones de seres humanos de los países en vías de desarrollo que actualmente viven en la pobreza. Por ello es necesario reforzar el poder negociador de los países en desarrollo exportadores netos de alimentos o potenciales exportadores participando más en las reuniones de la OMC, defendiendo con firmeza nuestras posiciones sin ceder en otras áreas de negociación como el Acceso a Mercados de Productos No Agrícolas (NAMA) o Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, mejor conocidos como TRIPS, por su sigla en inglés) y concretando alianzas con otros PED con similares intereses.

En cada uno de los pilares de la negociación agrícola se enfrentan avances diferentes y posiciones de los Miembros con distinto nivel de definición.

Acceso a mercados

Dentro de las negociaciones agrícolas actuales en el Comité de Agricultura de la OMC, el pilar de Acceso a Mercados es el más complejo, el más importante para nuestro país y el que está siendo más difícil de negociar ya que se han atrasado los trabajos por la transformación de aranceles específicos y mixtos en equivalentes *ad valorem*, mientras en Ayuda Interna hay avances y en Subsidios a las Exportaciones la mayoría de los países están de acuerdo en su eliminación aunque aún no en los plazos.

El acceso a los mercados de los países en desarrollo está condicionado por:

- a) políticas de desarrollo agropecuario con vistas a generar condiciones de abastecimiento alimentario, que no distorsionen los mercados exportadores;
- b) planes de emergencia; y
- c) planes nacionales de alimentación.

La reducción de los aranceles en los países desarrollados posibilitaría una mayor transparencia y fluidez en los mercados que permitirían mayor desarrollo. Ahora bien, estos aranceles en los países en vías de desarrollo deben de ser proporcionales y con menores reducciones que en los países desarrollados.

El acceso a los mercados condiciona los otros pilares, competencia en las exportaciones y ayudas internas. Debe darse un trato diferenciado entre los países desarrollados y menos desarrollados pero distinguiendo entre estos últimos.

El objetivo principal en las negociaciones debe ser el mercado europeo a partir de una premisa contundente: Europa importa más que Canadá, Japón y Estados Unidos juntos. De ahí que la mayoría de los países en desarrollo miran al mercado europeo.

En lo que respecta al mercado, la liberalización total no siempre implica subida de renta, dado que los mercados continuarán siendo imperfectos y permanecerán controlados por los distribuidores finales, lo cual siempre será el elemento determinante en el precio a percibir por los países exportadores de productos agrícolas. El control de las grandes compañías multinacionales sobre determinados productos desestabiliza los mercados. El café es un gran ejemplo.

La diversificación de mercados y productos debe ser el objetivo fundamental del país en estas negociaciones.

Los avances logrados en la Ronda Uruguay en materia de Acceso a Mercados, sobre todo la eliminación de las restricciones cuantitativas y su transformación en aranceles, la fórmula de reducción de aranceles y el otorgamiento de Cuotas Arancelarias de Acceso Mínimo y Acceso Corriente, fueron positivos para Uruguay pero insuficientes. Por eso deseamos que en la Ronda de Doha se logren compromisos de Acceso a Mercados mucho más importantes sobre todo de parte de los Países Desarrollados (PD), pero también algunos Países en Desarrollo (PED) deben reducir sus picos arancelarios y eliminar barreras ya que ello redundaría en mayor acceso de sus poblaciones pobres a los alimentos más baratos producidos por países más eficientes.

El Mandato de Doha estableció “mejoras sustanciales en acceso a mercados” y en el marco de julio se mantiene la ambición y, aunque se introduce la necesidad de flexibilidad y la incorporación de productos sensibles para todos los países, reitera los objetivos de mejoras sustanciales en acceso a mercados, expansión sustancial del comercio para todos los productos y establece el objetivo de progresividad de una fórmula en estratos (“*tiered*”) de aranceles.

Las políticas arancelarias y de subsidios de los países desarrollados en materia de agricultura generan una brecha entre los precios del mercado internacional y los precios domésticos de los bienes importados. Esta política afecta las posibilidades de consumo en sus propios mercados y a través de ello cambia los padrones de producción y comercio de los países en vías de desarrollo. Por ello, estos niveles arancelarios (en pocos y específicamente elegidos productos) afectan de manera determinante los niveles de riqueza de nuestros países. Estas prácticas tienen las siguientes consecuencias: a) disminuyen las posibilidades de producción agrícola; y b) restringen las inversiones agrícolas en países en desarrollo.

Conversión de todos los aranceles en *ad valorem*

Este trabajo está llevando demasiado tiempo y atrasando las negociaciones por lo que Uruguay es partidario de completarlo lo antes posible para poder seguir avanzando en los otros temas. Una discusión no menor es el arancel de partida. Para los países desarrollados, el arancel consolidado y el efectivamente practicado suelen coincidir. No es así, por ejemplo, en el caso del MERCOSUR. Brasil se manifiesta partidario de reducir desde el nivel consolidado, lo que en la práctica haría que su esfuerzo fuera casi nulo. Por su parte, el grupo de Cairns

suscribe un documento australiano referido al “agua en las tarifas” y al modo de abordar la reducción. El número de franjas, los límites de éstas, la forma de distribuir las reducciones, son todos temas de negociación cuyo límite conceptual es el de propiciar una expansión sustancial en el comercio. Se establece que en aquellas líneas en las que la reducción arancelaria no pueda ser sustancial, se abrirán TRQs (por sus siglas en inglés, *tariff rate quotas*, o contingentes arancelarios), cuotas de mayor o menor magnitud (a menor reducción arancelaria mayor TRQ) y de un arancel intra cuota a definir.

Fórmula de reducción de aranceles

Este es el tema más importante dentro del pilar de Acceso a Mercados ya que siguen existiendo elevados picos arancelarios y escalonamiento arancelario en muchos países, entre ellos EEUU y la UE. Uruguay era partidario de aplicar la fórmula suiza con coeficientes más bajos para los PED, al igual que el resto del Grupo Cairns, ya que garantiza que los aranceles más altos sean los que más se reducen y se lograrían reducciones proporcionales del universo arancelario. Sin embargo, se ha negociado una fórmula “*tiered*”, estratificada, con la cual nuestro país desearía que se lograra la eliminación de los picos arancelarios y una importante reducción del escalonamiento arancelario, sobre todo en los países desarrollados y para los productos de interés de Uruguay que están muy afectados por sus subsidios. Estos productos son carne bovina, ovina, lácteos, arroz y cítricos. Los productos forestales y de pesca, que son muy importantes para nuestro país, no están incluidos en estas negociaciones sino en las de Acceso a Mercados de Productos No Agrícolas (NAMA).

Los principios básicos a seguir en las negociaciones respecto a las fórmulas de reducción arancelaria son los siguientes:

- a) la necesidad de lograr un acuerdo en la conceptualización de las características que debe tener la fórmula. Se estima que no tiene sentido continuar agregando fórmulas cuando no se está de acuerdo todavía en las características que debe tener la misma;
- b) la fórmula debe tener simpleza matemática, es preferible la utilización de dos fórmulas simples que una sola fórmula de complicada operatividad; se debe procurar certeza en su aplicación;
- c) la fórmula debe ser progresiva;
- d) proporcional, en el sentido que las reducciones arancelarias deben ser hechas teniendo especialmente en cuenta el tratamiento especial y diferenciado;
- e) la fórmula debe prever cierta capacidad de aceleración para que la reducción arancelaria pueda tener mecanismos que permitan cobrar mayor rapidez luego de superadas ciertas instancias;
- f) se debe procurar que las fórmulas contemplen los niveles de cortes arancelarios al margen de las consideraciones de productos sensibles; el mismo criterio se debe aplicar para los productos especiales; y

- g) la naturaleza de la fórmula dependerá de su aplicación dentro de las bandas y de los esfuerzos que hagan los países para “sensibilizar” productos; no debe existir vinculación entre la fórmula y la declaración de productos como sensibles.

Cuotas arancelarias

Por el tamaño del mercado y los volúmenes de producción, a Uruguay le ha sido y será muy conveniente obtener acceso a mercados a través de cuotas arancelarias. En la Ronda Uruguay obtuvimos cuotas en carne bovina (cuota Hilton con la UE), en carne ovina (UE) y en quesos (EEUU). En la Ronda de Doha deberíamos aumentar las cuotas de esos productos y agregar cuotas en arroz, otros productos lácteos y todos los productos agropecuarios exportables.

Productos sensibles

Estos son productos pedidos por los países desarrollados, en especial la Unión Europea y el G10, los países más defensivos, para exceptuarlos de la fórmula de reducción arancelaria. Ellos defienden un concepto flexible y amplio tanto en su selección como en su tratamiento. Uruguay, al igual que los Miembros del G20 y del Grupo Cairns cuestionan este enfoque y presentaron propuestas para limitar al mínimo posible el número de estos productos y clarificar los criterios para seleccionarlos y las formas de compensación a través de cuotas. Uruguay coincide con las propuestas de Perú, Costa Rica y Tailandia de que estos productos:

- Deben estar sujetos a contingentes o cuotas arancelarias;
- Deben ser un número limitado;
- No pueden ser productos de exportación;
- Tampoco productos con un alto nivel de apoyo doméstico;
- No pueden ser productos tropicales.

Productos especiales

Estos productos que los PED pueden seleccionar en base a criterios de seguridad alimentaria, de los medios de subsistencia y de necesidades de desarrollo rural forman parte del Tratamiento Especial y Diferenciado. El marco de julio otorga a los PED flexibilidad para definir sus productos. Uruguay considera que deben fijarse criterios, sin reducir la flexibilidad, para que los PED no nos cierren totalmente sus mercados para nuestros productos; entre los criterios se debe considerar:

- la importancia de cada producto para la subsistencia de los productores pobres o vulnerables;
- la importancia de un determinado producto como medio de subsistencia de la población en una región desfavorecida;

- la significación de un producto para el consumo de un país;
- el efecto de sustitución de un producto importado; y
- la contribución de un producto en la economía, en el PBI, en el empleo y las compras de alimentos, etc.

5.2 Negociaciones paralelas en otros foros

Si bien la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) no constituye un foro de negociaciones sino de asistencia técnica, creación de capacidad, análisis de las negociaciones comerciales desde una perspectiva del desarrollo y creación de consenso, el lanzamiento de la tercera Ronda de Negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) podría resultar una opción viable para dinamizar y revalorizar los entendimientos y la negociación de preferencias comerciales Sur/Sur.

Uruguay ha participado como observador, dado que el actual Gobierno no le ha otorgado la suficiente importancia al Esquema de Preferencias, siendo el único país en el ámbito del MERCOSUR que no ha ratificado aún el Protocolo de Adhesión al SGPC.

Las ventajas para Uruguay de ingresar al mismo y acelerar la ratificación del Protocolo de Adhesión del MERCOSUR al SGPC (en sus dos versiones anteriores) son las siguientes:

- Participación como Miembro de pleno derecho y no como Observador, lo cual implicaría la posibilidad de negociar preferencias dentro de este esquema.
- Aprovechamiento de una coyuntura favorable hacia este Esquema de Preferencias en la región; Argentina tiene la Presidencia del Comité de Participantes y Brasil propició el lanzamiento de la Tercera Ronda de Negociaciones del SGPC en el marco de la UNCTAD.
- La participación en este foro no obstaculiza la participación en la OMC, es un elemento adicional y simultáneo que amplía las oportunidades comerciales a nivel multilateral.
- El SGPC está reservado exclusivamente para la participación del G 77 más China, agrupación de la cual forma parte Uruguay en el ámbito de las Naciones Unidas.
- El SGPC no reemplaza a las agrupaciones económicas–comerciales regiones o subregionales.
- Resulta un instrumento idóneo para negociar preferencias comerciales con los países de América, África y Asia (especialmente estos dos últimos continentes, donde debe formularse una nueva estrategia de inserción comercial).
- El SGPC brinda la posibilidad de negociar con diferentes métodos: producto por producto; reducciones arancelarias generales (las cuales no aprovecharemos en tanto sigamos en la condición de “observador”);

negociaciones sectoriales y medidas comerciales directas (relativas básicamente a contratación).