

Fall 2006

# La Política Comercial de la República Oriental de Uruguay: La Integración en el MERCOSUR y las Negociaciones de Libre Comercio con los Estados Unidos

Patrick Hudson  
*SIT Study Abroad*

Follow this and additional works at: [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection)



Part of the [International Economics Commons](#), and the [Political Economy Commons](#)

---

## Recommended Citation

Hudson, Patrick, "La Política Comercial de la República Oriental de Uruguay: La Integración en el MERCOSUR y las Negociaciones de Libre Comercio con los Estados Unidos" (2006). *Independent Study Project (ISP) Collection*. 288.  
[https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/288](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/288)

This Unpublished Paper is brought to you for free and open access by the SIT Study Abroad at SIT Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Independent Study Project (ISP) Collection by an authorized administrator of SIT Digital Collections. For more information, please contact [digitalcollections@sit.edu](mailto:digitalcollections@sit.edu).

**La política comercial de la República Oriental de Uruguay: La  
integración en el MERCOSUR y las negociaciones de libre  
comercio con los Estados Unidos**

**Patrick Hudson**  
**School for International Training**  
**Regional Integration, Development and Social Change**  
**Tutor: Miguel Serna, La Universidad de la República**  
**Montevideo, Uruguay**  
**December 2006**

## Índice

- I. Abstracto [p 3]
- II. Resumen [p 4]
- III. Introducción [p 5]
- IV. Perspectivas de desarrollo económico de Uruguay en el MERCOSUR y EEUU
  - i. Uruguay y MERCOSUR (1991-1999) : Éxito Inicial [p 6]
  - ii. Uruguay y MERCOSUR (1999-2002) : Crisis y el retroceso de la integración económica [p 9]
  - iii. Uruguay y MERCOSUR (2002-2006) : Principales debilidades y fortalezas [p 10]
  - iv. Uruguay y Resto del Mundo: La relación comercial con EEUU [p 14]
- V. La Política Comercial Uruguaya: Alternativas de Negociaciones Bilaterales, posibilidades de apertura comercial con EEUU
  - i. Escenario uno : la lucha mercosuriana [p 16]
  - ii. Escenario dos : status quo [p 18]
  - iii. Escenario tres : profundización bilateral [p 19]
- VI. Conclusión [p 22]
- VII. Anexo A : tablas económicas [p 25]
- VIII. Anexo B : metodología [p 27]
- IX. Bibliografía [p29]

Abstract:

This study analyzes the foreign economic policy of Uruguay, concentrating specifically on the current administration's proposed policy changes as reflected in recent free-trade negotiations with the United States. The paper begins with an historical evaluation of Uruguay's current strategy of international insertion via the Common Market of the South (MERCOSUR), a fifteen year-old economic bloc also including Argentina, Brazil, and Paraguay.<sup>1</sup> The first section then concludes with a brief examination of Uruguayan-American bilateral trade negotiations leading up to the 2006 Free Trade Agreement (FTA) talks.

The second part of the study identifies three possible future scenarios of Uruguayan foreign economic policy. Each scenario is then evaluated in terms of its primary economic advantages and disadvantages for Uruguay with respect to certain key objectives of successful foreign economic policy: (based on but not limited to) greater access to advantageous global markets, attraction of foreign investment, internal commercial development and regional integration. In addition, each distinct policy program is also evaluated in terms of certain political complications that result from foreign economic policy initiatives.

Specifically, MERCOSUR has recently come under fire as a stagnant economic bloc with little to no positive effect on Uruguay's economic development. Facing a considerable uphill battle to achieve the necessary structural, political, and ideological reforms within MERCOSUR, President Vázquez has strongly promoted a FTA with the US that, while it would violate tariff norms of MERCOSUR and subsequently compromise their membership status, could potentially present Uruguay with a more viable and economically advantageous policy option. Regardless of the future of the Uruguay-US FTA, the central question remains for Uruguay and her policy makers to decide if the promise of a better MERCOSUR transcends its rigid structural development and significant commercial inadequacies.

---

<sup>1</sup> Venezuela, added in 2005 as the bloc's fifth full member, is currently considered to be in a transition period, working towards the appropriate level of normative integration.

## **Resumen**

El trabajo pretende analizar la posición en la cual se encuentra Uruguay a partir del significativo cambio de actitud con respecto a la política exterior del Presidente Uruguayo recién elegido. La investigación se concentra específicamente en el desarrollo de la política comercial de Uruguay. La primera parte presenta un análisis histórico del bloque económico, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al cual pertenece Uruguay en la actualidad. ¿Después de quince años de edad, cómo se encuentra Uruguay dentro del MERCOSUR? Esta parte termina con una explicación breve de las relaciones económicas entre Uruguay y los Estados Unidos desde las negociaciones recientes de un posible Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los dos socios. Hoy día, ¿Existe un interés por profundizar el comercio y abrir los canales comerciales entre Uruguay y EEUU?

En la segunda parte, el trabajo presenta tres escenarios potenciales de política comercial uruguaya para el futuro, delineando los argumentos a favor y en contra de cada esquema político. Tomando en cuenta las muy relevantes consecuencias de ciertas políticas económicas, ¿Es posible que Uruguay pueda implementar las medidas necesarias para un cierto nivel de inserción en el mercado mundial, específicamente el más poderoso, el de los Estados Unidos, y al mismo tiempo mantener un papel activo en los esfuerzos para lograr integración y desarrollo regional dentro del MERCOSUR? Evidentemente, para Uruguay, formular una estrategia exitosa de desarrollo económico es ciertamente más complejo y multidimensional que sólo tomar en cuenta las consideraciones económicas. Por eso, el trabajo pretende también abordar las con muy importantes complicaciones políticas que implicaría una nueva iniciativa económica al firmar un TLC con los Estados Unidos. Finalmente, el trabajo concluye con algunas reflexiones sobre el futuro camino de las políticas económicas exteriores uruguayas, los temas centrales y factores más importantes.

### **Palabras Claves:**

**Uruguay, desarrollo económico, política comercial, MERCOSUR, EEUU, Tratado de Libre Comercio**

## Introducción

Para Uruguay, el año 2006 ha sido un período crucial en términos del futuro de sus políticas externas. Recientemente, con la ola de apoyo popular para el partido de izquierda Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM)<sup>2</sup>, Uruguay se encuentra en una etapa clave de discusión política, en la cual no sólo su política económica sino además su visión fundamental de política exterior y su papel en esfuerzos de integración sudamericana pueden cambiar drásticamente. En palabras de Hugo Rodríguez, director del Partido Socialista Uruguayo que forma parte de la presente coalición del Frente Amplio, “Es una posición muy difícil. Uruguay no tiene petróleo; sólo ganado. Y, aunque somos miembro de MERCOSUR, es muy difícil para los países pequeños como Uruguay.”<sup>3</sup> Aquí, el Señor Rodríguez señala la situación poca ventajosa en la cual se encuentra Uruguay en 2006 – miembro de un bloque plagado de problemas de asimetría donde falta una estructura que respete la voluntad y necesidades económicas de sus socios menores.

En la actualidad, el Presidente de Uruguay Tabaré Vázquez, tras una profunda victoria electoral en marzo de 2005, ha usado su capital político recién adquirido para promover su agenda de cambio constructivo en la política comercial uruguaya, de la cual la parte más característica e indudablemente más polémica han sido las entusiastas negociaciones económicas con los Estados Unidos. De hecho, en agosto de 2006 visitó la Casa Blanca y anunció que habían fundado una comisión bilateral para investigar la posibilidad de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los dos países.<sup>4</sup> También durante una conferencia con la Cámara de Comercio de Uruguay-EEUU y el Consejo de las Américas en ese mismo mes, el Presidente uruguayo dijo que, “La historia no retrocede, no se detiene, pero tampoco se repite [y] el tren,” refiriéndose al entusiasmo de los Estados Unidos para firmar el acuerdo bilateral, “algunas veces, pasa una sola vez.”<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> En Uruguay se refiere a esta coalición multipartito de la izquierda como el partido Frente Amplio. En 2006, el partido tiene control en la Presidencia y las dos cámaras en Parlamento.

<sup>3</sup> Fernández, Wilson. *La política exterior del Uruguay*. Debate sobre Inserción Internacional del Uruguay, Mesa 6. Montevideo, Uruguay. Noviembre 2006. [http://www.universidad.edu.uy/debate\\_uruguay](http://www.universidad.edu.uy/debate_uruguay)

<sup>4</sup> *Latin Business Chronical* “Uruguay: Positive Business Outlook.” Bamrud, Joachim. August, 2006. <http://www.latinbusinesschronicle.com/app/article.aspx?id=104>

<sup>5</sup> “Tabaré Vázquez quiere subir al tren del TLC.” Movimiento por la Soberanía y la Integración solidaria de los pueblos: Contra el TLC y el ALCA. 15-08-2006 [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=5542](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=5542)

Es decir, la voz del dominante partido político uruguayo se ha expresado explícitamente a favor de firmar un TLC con los Estados Unidos, tomando la iniciativa hacía un cambio profundo en las políticas exteriores del país. Es importante notar que firmar el TLC con los Estados Unidos infringiría las normas arancelarias del MERCOSUR, y por eso tiene como resultado probable por lo menos el descenso a miembro asociado, como el status Chileno, o quizá una controversial salida del bloque que ayudó a formar hace más de quince años.

Así cuando Vásquez comenzó su campaña para el TLC, muchos uruguayos rechazaron la idea tanto por sus implicaciones políticas como por los efectos económicos. El año pasado, entonces, se llevo a cabo un fuerte debate público sobre el interés que tiene Uruguay en negociaciones para un TLC con los Estados Unidos. Sin embargo, el tema fundamental que todavía hoy sigue vigente y con una fuerte carga política y social es - ¿Hay un futuro común con el MERCOSUR o es hora de que Uruguay cambie su estrategia de desarrollo económico, promoviendo, sobre todo, un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos?

## **I. Perspectivas de desarrollo económico de Uruguay en el MERCOSUR y EEUU**

### **i. Uruguay y MERCOSUR (1991-1999) : Éxito Inicial**

Creado formalmente en 1991 como la culminación de una iniciativa de integración económica entre los países del Cono Sur, el bloque económico del MERCOSUR incluye los países de Argentina, Brasil, Uruguay, y Paraguay.<sup>6</sup> Aparte de los miembros oficiales, había seis miembros asociados: Chile, Bolivia, Perú, Colombia, y Ecuador. De hecho, en la actualidad el MERCOSUR se enorgullece de su capacidad de promover vínculos constructivos con casi cada país de Sudamérica. Con respecto a los

---

<sup>6</sup> Recientemente en 2005, Venezuela fue invitada a formar parte como el quinto miembro oficial, pero (aunque la bandera Venezolana se ha juntado con la de los cuatro países fundadores afuera del edificio de MERCOSUR en Montevideo, Uruguay) hoy día se encuentra en una etapa de transición. El notorio mandatario Hugo Chávez debe dirigir a su país a través de varios pasos para adaptar la forma normativa del bloque antes de que se reconozca su incorporación oficial al bloque.

objetivos originales del bloque, había cierta dualidad. En primer lugar, estaba muy enfocada a la liberalización del comercio en la región para facilitar negocios e interacción constructiva entre los países miembros. Por ejemplo, en 1991 el acuerdo inicial del Tratado de Asunción, promovió un plan para reducir las tarifas de bienes entre sí mismos y convertir al Cono Sur en una Zona de Comercio Libre (ZCL) para 1995. La capacidad de disminuir barreras arancelarias y no-arancelarias fue un aspecto bastante positivo del MERCOSUR en su primera década. Para el año 1999, todos los aranceles habían bajado de sus altos niveles anteriores, algunos de más de 45% a un nivel de entre 0 y 15%.<sup>7</sup> Siguiendo con celeridad inusitada la integración económica, en 1994 con el Protocolo de Ouro Preto que estableció un arancel externo común (AEC), los países miembros lograron su primer paso significativo hacía la formación de una Unión Aduanera (UA). El acuerdo, aunque era muy ambicioso, era conciente de que los países no estaban preparados para dar el siguiente paso para formar una UA. Por eso, cada país tenía excepciones importantes al AEC como bienes capitales y electrónicos. Uruguay, por ejemplo tenía una lista de 300 productos (principalmente bienes de capital importados) que tuvieron que mantener un arancel cero para preservar su capacidad de producción nacional. A diferencia de estos productos claves, el sector de textiles uruguayos tenía un arancel más alto que lo que fijó el MERCOSUR como un producto nacional sumamente importante. Es decir, en Uruguay hubo cambios necesarios tanto de abajo como de arriba. Entonces, durante esta época, Uruguay (como los demás socios) pidió un plazo mayor para gradualmente llegar al nivel de la propuesta arancelaria.<sup>8</sup>

Además de este regionalismo, la apertura del comercio de la región al resto de América Latina, a otros países extranjeros, y a otros bloques económicos fue un objetivo clave. En 1995, por ejemplo, se firmó un Acuerdo de Marco Interregional de Cooperación con la Unión Europea (UE). En 1996 se ratificó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile, y en 1998 se confirmó un Acuerdo de Alcance

---

<sup>7</sup> Terra, Inés. Economista; Directora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 6 de Noviembre 2006

<sup>8</sup> Terra, Inés. Entrevista, 6 de Noviembre 2006



Parcial (AAP) que servía nexo hacía la creación de una zona de libre comercio entre los dos bloques sudamericanos.<sup>9</sup>

También, como parte de su visión integral de desarrollo económico, el MERCOSUR no sólo pretende alcanzar acuerdos económicos sino también aspira a ir logrando avances en varias zonas sociales tales como salud, educación, protección ambiental, y el avance del proceso democrático. Como ejemplo, el Protocolo Ushuaia de 1998 firmó acuerdos de estructura política democrática, y además estableció que el Cono Sur sería un área de paz, sin armas nucleares. También, por medio de la Declaración N° 4/94 “El Protocolo de Integración Educativa” el MERCOSUR ha destacado la promoción educativa como un parte central de su integración.<sup>10</sup>

En términos de promoción comercial, el MERCOSUR alcanzó un cierto nivel de éxito en su primera década como resultado de sus exitosos esfuerzos de integración. En primer lugar (en referencia a la tabla 1), entre 1990 y 1996 el comercio gozaba de seis años sucesivos de aumento comercial intra-bloque y las exportaciones como bloque se triplicaron. Y desde 1999, el conjunto comercio entre-bloque aumentó alrededor de 77% mientras las exportaciones del bloque crecieron más de 80%.<sup>11</sup>

Tabla 1: Resultados inicios en comercio regional del MERCOSUR

	1990	1995	1996
<i>Comercio total del MERCOSUR</i> (millones U\$S)	75.688	150.390	161.937
<i>Participación del MERCOSUR en:</i>			
Exportaciones (%)	8,9	20,5	22,7
Importaciones (%)	14,5	18,1	20,2
Comercio total (%)	11,0	19,2	21,4
<i>Ind. de Intensidad de Comercio</i>			
Intra-Mercosur	9,8	12,2	12,8
Extra-Mercosur	0,9	0,8	0,8
<i>Participación del Mercosur en PBI mundial (%)</i>	2,7	3,5	3,7

Fuente: (Serna) elaborado en base a CEPAL, COMTRADE y Banco Mundial

<sup>9</sup> Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) “Acuerdos Comerciales – MERCOSUR” Portada de SICE: <http://www.sice.oas.org/agreemts/mercosur>

<sup>10</sup> La Secretaria del MERCOSUR. “Preguntas Frecuentes” Portada de MERCOSUR: <http://www.mercosur.int/msweb/contenidos/es/preguntas.asp>

<sup>11</sup> Paiva, Paulo and Gazel, Ricardo. *MERCOSUR Economic Issues: Successes, Failures and Unfinished Business*. Center for Latin American Studies CLAS Working Papers (University of California, Berkeley) Paper 5, 2004 <http://repositories.cdlib.org/clas/wp/5>

Sobre todo, en aquella época, aunque el MERCOSUR tenía una forma “imperfecta” a causa de las numerosas excepciones al UA y ZCL, el bloque funcionó bastante bien tanto para Uruguay como para los otros socios como una fuente de desarrollo económico. Según Tabla 2, entre 1990 y 1998, intra-bloque comercio creció drásticamente. Los países cumplieron con los cronogramas, asumieron los compromisos, y creció el comercio inter-regional. Según Inés Terra, economista con la Universidad de la Republica en Montevideo, “entre 1991 y 1998, el MERCOSUR funcionó bastante bien para Uruguay económicamente.”

Tabla 2: Comercio en MERCOSUR 1990-1999  
(millones de U\$S)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Intra-bloque importaciones</i>
Argentina	1990	833
	1998	7875
	1999	6299
Brazil	1990	2443
	1998	9858
	1999	7044
Paraguay	1990	405
	1998	1467
	1999	957
Uruguay	1990	560
	1998	1648
	1999	1461
MERCOSUR (4)	1990	4241

Fuente: Organización Mundial de Comercio (OMC)

## ii. Uruguay y MERCOSUR (1999-2002) : Crisis y el retroceso de la integración económica

Entre 1999 y 2002, una serie de fenómenos internacionales paralizó severamente el progreso exitoso de desarrollo comercial: la crisis Asiática, la devaluación del Real Brasileiro en 1999, la crisis económica de Argentina en 2001, y la subsiguiente crisis financiera de Uruguay en 2002. Todos estos *shocks* durante esta época contribuyeron a la consecuente etapa de crisis del MERCOSUR en la que comercio entre-bloques declinó en

casi el 15% sólo en el año 2001, y el comercio intra-bloque también cayó considerablemente (refiere a Tabla 2). Para Uruguay, en términos de la capacidad de MERCOSUR para promover negocios entre los socios, la devaluación de Brasil causó un cambio muy grande en los precios relativos que generó serios problemas de competitividad con las industrias uruguayas. Consecuentemente, hubo una reubicación muy grande de las inversiones extranjeras directas que se fueron para Brasil, desmantelando la capacidad productiva de Uruguay. Brasil y Argentina no hesitaron hacer cambios unilaterales a sus aranceles o imponer barreras no-arancelarias, mientras Uruguay y Paraguay persiguieron otras medidas de recuperación a corto plazo. Esto significó la interrupción permanente (o por lo menos un revés significativo) de la progresión a la eliminación de la mayoría de los aranceles internos y el proceso bien planificado de convertirse en una UA.

Más que lo comercial, la falta de cooperación entre los países miembros durante esta época sirvió para crear ciertos sentimientos destructivos de desconfianza en la capacidad del bloque de mantener sus normas durante tiempos de crisis. El MERCOSUR no actuó como un bloque coherente e incluyente con respecto a sus miembros, sino más bien como una alianza débil en la que cada país podía elegir sus propias medidas de recuperación económica sin ningún esbozo de coordinación macroeconómica. Sobre todo, el bloque perdió mucha credibilidad durante esta época en términos del proceso de integración y luego deberá confrontar la cuestión de cómo recuperar integridad perdida. De hecho, en la actualidad existe un debate sobre el potencial del MERCOSUR de ser una institución útil y efectiva como una fuente de desarrollo económico para sus países miembros en el futuro – especialmente los miembros pequeños como Uruguay.

### **iii. Uruguay y MERCOSUR (2002 - 2006) : principales debilidades y fortalezas**

Desde este primer hito comercial significativo, el MERCOSUR ha tenido más de una década para convertirse en una fuerte alianza que promueve el desarrollo económico para Uruguay. Aunque desde 2002 el MERCOSUR ha visto cierto nivel de recuperación comercial (refiere a los gráficos en Anexo A) , hay debilidades substanciales dentro del bloque, sobre todo la débil estructura interna que fracasó en prevenir un colectivo

esfuerzo integracional durante la época de crisis, que ya en la actualidad sigue paralizando el progreso integrador y niega el potencial de ser económicamente eficaz de Uruguay. De hecho, desde su creación hubo varios problemas que han impedido que el MERCOSUR promueva políticas efectivas que beneficien a cada socio y sigan siendo problemáticas hoy. Ante todo, existe un elemento particularmente fraccionando - la asimetría. Con referencia a la *Tabla 3*, Los países miembros representan más de la mitad de toda la tierra de Latinoamérica (incluyendo el Caribe), y casi la mitad de toda la población y el producto bruto total. Pero dentro del MERCOSUR, Brasil y Argentina dominan estos porcentajes mientras que Uruguay y Paraguay podrían ser efectivamente excluidos sin afectar el énfasis de los datos. A grandes rasgos, se pueden dividir los problemas que causan la asimetría en dos categorías primarias: la económica y la política. La primera y seguramente la más obvia, simplemente tiene que ver con la gran asimetría entre los respectivos mercados de los socios. Desde los recursos naturales y la mano de obra hasta el tamaño del mercado interno, el problema de asimetría natural entre los países sirve de base a ciertas desigualdades intrínsecas dentro del bloque.

Tabla 3: Asimetría del MERCOSUR

<i>País</i>	<i>Tamaño de territorio (% de toda Latinoamérica)</i>	<i>Población</i>	<i>PBI (% de toda Latinoamérica)</i>
Argentina	13.7	7.2	14.1
Brasil	41.5	33.0	26.4
Paraguay	2.0	1.1	0.4
Uruguay	0.9	0.6	1.0
MERCOSUR	67.0	46.4	45.7
Resto de Latino América	33.0	53.6	54.3

Fuente: (Paiva y Gazel, 2004) Banco Mundial Estadísticas de Países

Más importante y más significativo es el problema político que genera dicha asimetría, la discordancia de la visión central del “esquema integrador”<sup>12</sup>. Los dos socios pequeños, Paraguay y Uruguay, han estado luchando desde el inicio del proceso de integración para lograr una voz más activa con respecto a los procedimientos para solucionar debates

<sup>12</sup> Pena y Rozemberg. *Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades*. Intal ITD Documento de Divulgación 31. INTAL: Buenos Aires, Argentina. Octubre, 2005.

internos. Este tipo de diseño estructural de mayor nivel de cooperación precisa un cambio institucional significativo - la creación de una entidad supranacional. Los dos países grandes, al contrario, no están dispuestos a formar tal tipo de institución ya que quita poder ejecutivo a todos los países que la forman. Entonces, es claro que hay dos campos ideológicos distintos dentro del MERCOSUR; mientras que los países ya desarrollados (a un nivel más independiente económicamente) promueven políticas que mantienen flexibilidad y autonomía nacional, los países subdesarrollados están todos muy a favor de un alto nivel de colaboración internacional. Sin embargo, (debido a la asimetría intrínseca del bloque que claramente favorece a los socios grandes) la estructura institucional sigue siendo en la actualidad “de carácter intergubernamental”<sup>13</sup> en la cual no existe ninguna forma de autoridad supranacional que podría servir como una fuerza arbitrada colectiva e inclusiva. Por lo demás, muchos académicos uruguayos mencionan este problema no sólo como un obstáculo hacia un mejor futuro para el MERCOSUR sino además como un indicativo de un defecto insuperable dentro del bloque. Como ejemplo importante, recientemente en septiembre de 2006, negociaciones entre Uruguay y Argentina sobre el establecimiento de las nuevas papeleras no pudieron ser resueltos dentro del MERCOSUR. En vez de solucionar la disputa sobre una iniciativa económica uruguaya y sus daños potenciales al ambiente argentino, se buscó otra medida jurídica - una corte internacional.<sup>14</sup> Entonces, queda claro que al MERCOSUR le faltan mecanismos formales para tratar disputas entre los socios, un punto débil que tiene sus raíces en los problemas de asimetría.

También para Uruguay, otra complicación con respecto a su posición dentro MERCOSUR tiene que ver con las semejanzas de los mercados de los socios. Con referencia al comentario anterior de Senador Rodríguez, las principales exportaciones uruguayas se encuentran con mucha competencia que viene de los altos niveles de producción de productos básicamente iguales en Argentina y Brasil.

---

<sup>13</sup> Fenelli, José María. “Coordinación macroeconómica en el MERCOSUR.” *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*. Red MERCOSUR, Siglo Veintiuno: Argentina. 2001 p. 19

<sup>14</sup> “Uruguay notificará a La Haya y al MERCOSUR sobre el retorno de los cortes.” *La Nación*, Miércoles 18 de octubre de 2006.

Tabla 3 Comercio en MERCOSUR, 2004  
(mil millones de U\$S y porcentajes)

	Valor		Exports./imports.			Cambio en el Porcentaje Anual
	2004	1990	1995	2000	2004	2000-04
MERCOSUR						
Total		100.		100.	100.	
exportaciones	136	0	100.0	0	0	13
Intra-exports.	17	8.9	20.5	21.0	12.6	-1
Extra-exports.	118	91.1	79.5	79.0	87.4	15
Total		100.		100.	100.	
importaciones	94	0	100.0	0	0	1
Intra-imports.	18	14.5	18.1	19.8	19.1	0
Extra-imports.	76	85.5	81.9	80.2	80.9	1

Fuente: Organización Mundial de Comercio (OMC)

Por otro lado, en la actualidad, el MERCOSUR ha tomado una nueva forma con ciertos beneficios y fortalezas importantes – sobre todo en lo político – que posiblemente pueda redefinir la importancia del bloque para Uruguay en términos de lo que se ofrece políticamente. En primer lugar, existen varios ejemplos donde el MERCOSUR actuó como un bloque negociador con terceras partes: dos acuerdos distintos de Complementación Económica con México en 2002 con protocolos adicionales en 2003 y 2004, un Acuerdo Marco 2004 con Egipto, un Acuerdo Preferencial de Comercio con la UA de África del Sur, y un Acuerdo Preferencial de Comercio en 2005 con India. También, existen negociaciones de libre comercio como el nuevo movimiento llamado “Cuatro más uno” (entre los EE.UU. y MERCOSUR) y su rol en el desarrollo de un área de libre comercio entre las Américas (ALCA). En segundo lugar, la incorporación de Venezuela definitivamente subraya la fuerte iniciativa política del MERCOSUR. Si bien la reciente adición incluye intereses comerciales (sobre todo los de petróleo), la posición claramente ante-EEUU de Venezuela marca un cambio indudablemente más político que económico comercial. Sobre todo, mientras la iniciativa de integración regional de cierta manera está claramente debilitada, sufriendo las repercusiones de la crisis, la otra faceta original de inserción internacional está desarrollándose.

Sin embargo, según consideraciones económicas, desde los acuerdos fundadores, no ha habido pasos significativos para la implementación de mejores y más completas medidas de desarrollo. Tampoco parece que vaya a ser en el corto plazo, considerando la falta de iniciativa, cooperación, y, sobre todo, confianza desde la etapa de crisis. Con referencia a la Tabla 3, el comercio intra-bloque estuvo estancado desde 2000 a 2004; de hecho, el comercio disminuyó 1% anualmente durante esta época. Los datos, entonces, indican claramente la ineficacia del MERCOSUR de abrir mercados socios y promover intra-comercio.

Sobre todo, los puntos débiles del MERCOSUR seguramente indican que los países como Uruguay tienen que implementar varias reformas profundas si quieren que el MERCOSUR logre tal eficacia en el futuro para el desarrollo económico de su país. Aunque el MERCOSUR ha avanzado considerablemente hacía ser un área de libre comercio y una unión aduanera, ninguno de los dos está completo en la actualidad. El MERCOSUR nunca ha recuperado el nivel de éxito que tenía en los 90. Hoy en día, dado que en gran parte no hay voluntad política (por lo menos en los gobiernos de Brasil y Argentina) para plantear las reformas necesarias para mejorar la estabilidad y lograr niveles superiores de integración, Uruguay tiene que escoger entre seguir en la lucha como miembro del bloque o buscar medidas alternativas de promoción económica.

#### **iv. Uruguay y el Resto del Mundo (2005-2006) : La relación comercial con EEUU**

En los últimos dos años, el Presidente Vázquez y su ministro de economía, Danilo Astori, han promovido la idea de firmar un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos como un cambio en su política comercial para mejorar el desarrollo económico del país. Al mismo tiempo, hace poco el Presidente de Uruguay se ha manifestado públicamente muy descontento con el MERCOSUR e indudablemente a favor de proseguir negociaciones con los EE.UU. Por otro lado, esta iniciativa económica no ha recibido apoyo político total. Existe en Uruguay un fuerte oposición contra una firma de un TLC con el poder Norteamericano que viene tanto dentro su partido como afuera. Además recientemente, se fundaron unos grupos sociales en contra del TLC. La Comisión Nacional en Defensa de la Soberanía, por ejemplo, sirve como base educativa e

informativa del movimiento en contra el TLC, publicando y circulando varios documentos escritos por académicos, políticos, y profesionales con sentimientos fuertemente enfrentados el potencial TLC con los Estados Unidos. Evidentemente, en la actualidad el tema es bastante polémico.

El 28 de septiembre de 2006, casi dos meses después de sus comentarios sobre la potencial firma de un TLC con los EEUU, el Presidente Vázquez proclamó en una conferencia de prensa que, a pesar de los esfuerzos de una Comisión Bilateral, “el TLC no pasó.” Pero, el Presidente sólo dio una razón como principal impedimento en las negociaciones bilaterales. Con respecto a la propuesta final del Departamento Comercial del gobierno de los Estados Unidos, el Presidente señaló que lo que se le proponía a Uruguay como único camino para avanzar en el formato del TLC, similar al caso de Perú por la vía rápida, (es decir, por *Fast Track*), no se lo presentó a Uruguay en circunstancias aceptables. “Entendíamos que este Tratado de Libre Comercio por la vía rápida no nos permitía con tiempo, con seriedad y en profundidad, analizar los distintos temas para llegar a un acuerdo.” Entonces, aunque el TLC no llegó a ser firmado, las razones oficiales por las cuales no rechazaban el tratado en sí mismo, sino el elemento temporal y la presión del contexto negociador. El Presidente no mencionó ninguna de las razones comerciales, sociales, o políticas a las cuales señalan la oposición como daños claves que vienen junto al TLC. “Desechamos entonces esa propuesta,” concluyó Vázquez, “pero no cerramos la negociación.”<sup>15</sup>

En vez del *Fast Track TLC*, los dos países decidieron negociar otro compromiso que serviría el interés de ambos países en lugar del fracaso de los convenios de libre comercio. En septiembre de 2006, los dos países siguieron avanzando a partir de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones que había sido iniciado por primer vez en 2004. Uruguay insistió en hacer algunas modificaciones, y así el tratado quedaba pospuesto hasta que los EEUU eventualmente concedió.<sup>16</sup> En octubre de 2006, al finalizar de la sexta Reunión de la Comisión Conjunta Uruguay-Estados Unidos sobre Comercio e Inversiones, los dos países acordaron firmar el nuevo Tratado Recíproco de

---

<sup>15</sup> *Transcripción de la Conferencia de prensa del presidente uruguayo Tabaré Vázquez*. La Comisión Nacional en Defensa de la Soberanía, Conferencia de Prensa: Montevideo, 28 de septiembre de 2006.

<sup>16</sup> Específicamente, el artículo 17 y Anexo II del tratado original necesitaron cambios en igualdad en prohibición de bienes y el tratamiento preferido de Uruguay con respecto a los otros socios de MERCOSUR respectivamente.



Protección de Inversiones (TRPI o TIFA). Después de la firma, el acuerdo recibió mucha atención en Uruguay - ¿Fue el acuerdo un paso firme hacia la eventual firma de un TLC, o fue en contra las negociaciones del mismo TLC? Según Wilson Fernández de la UR, “tal intensificación del comercio bilateral puede en algún momento desembocar en un TLC.” Entonces, la única certeza con respecto a las negociaciones bilaterales es que la frustración con la crisis prolongada del MERCOSUR que ha estado entorpeciendo el desarrollo potencial de Uruguay en la última década está personificada en el dirigente uruguayo quien por lo menos parecía preparado para salir del bloque por otra relación económica con el Norte; el cuándo y el cómo todavía son preguntas que quedan abiertas.

## **II. La Política Exterior Uruguaya: Alternativas de Negociaciones Bilaterales, posibilidades de apertura comercial con EEUU**

### **i. Escenario Uno : La Lucha Mercosuriana**

Una posible dirección de la política comercial uruguaya seguramente sería la de profundizar el MERCOSUR como el único medio aceptable de desarrollo económico – lo que popularmente se refiere como *Más y mejor MERCOSUR* ¿Qué es lo que supone la lucha? En primer lugar, en un nivel básico, el MERCOSUR como un bloque tiene que dar un paso adelante, yéndose realmente a una ZLC actual y UA completa. La idea no es solamente promover iniciativas sino concretarlas y realizarlas; todos los países deben volver al nivel de incorporación normativa exitosa de los años 90. Esto significa que Uruguay tendría que dirigir la recuperación del MERCOSUR que todavía no ha sucedido realizado desde la crisis que debilitó la capacidad del bloque para estimular comercio entre los socios. En segundo lugar, hay varias carencias estructurales dentro del MERCOSUR. Para que MERCOSUR sea eficaz para los países más pequeños, es sumamente necesario establecer una dimensión supranacional que tenga una inclusiva institución arbitrantera. De esta manera, Uruguay podría ser, en palabras de Wilson Fernández, “protagonista en el proceso de integración, no sólo socio del bloque.”<sup>17</sup> En

---

<sup>17</sup> Wilson Fernández, Responsable del Programa de Relaciones Internas del MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 5 de Diciembre 2006.

tercer lugar, el MERCOSUR tiene que enfocar más hacia su agenda internacional que incluye desarrollar una cierta estrategia política para proyectar una visión positiva que interese a la inversión extranjera y dé acceso a nuevos mercados. Para Uruguay, esta reforma es clave porque como país chico con poco mercado nacional, depende en cierta manera del mercado extranjero. De esta manera, Uruguay podría capturar más inversión extranjera que ayudaría con el crecimiento del comercio interno del país y potencialmente desarrollar nuevos mercados de trabajo. Adicionalmente, debe haber un plano político para establecer un parlamento del MERCOSUR que “asegure la democratización de las decisiones.”<sup>18</sup> Es importante que las iniciativas uruguayas tengan cabida en los debates del proceso de integración. Sobre todo, para que esta opción sea exitosa, Uruguay tendría que promover cambios estructurales que le conceda tratamiento especial en el MERCOSUR por causa de su posición geopolítica. Pero, para Brasil y Argentina, dar preferencias o prioridad a los países más débiles significa una cierta pérdida de su autonomía política – una medida sumamente difícil de alcanzar para Uruguay considerando la estancada condición política del bloque.

Según las ventajas de este camino, una definitivamente tiene que ver con “el pueblo.” O sea, la opinión popular en Uruguay, avivada por la prensa nacionalista, ha estado particularmente a favor de esta política, señalando como sumamente importantes los vínculos regionales con sus vecinos sudamericanos y la fidelidad a la iniciativa integracional del bloque. De cierta manera, lo que maneja esta opinión son, sobre todo, consideraciones políticas. Aunque tales consideraciones sean legítimas a su manera, especialmente considerando la nueva faceta política del MERCOSUR marcado por la incorporación de Venezuela, la realidad económica de esta estrategia no es tan ideal como su base ideológica con lazos glorificados; es realmente una lucha difícilísima – si no imposible - cambiar al MERCOSUR en algo suficientemente eficaz para Uruguay, especialmente a corto plazo.

---

<sup>18</sup> Entrevista con Alfredo Falero, Sociólogo de la Facultad de Sociología de la Universidad de la República. 5 de Diciembre 2006.

## **ii. Escenario Dos : status quo**

El segundo escenario tiene que ver más con el contexto actual en el cual Uruguay sigue siendo miembro del MERCOSUR sin cerrarle la puerta a los EEUU. Mantener las relaciones actuales como están significa que Uruguay puede tener distintos acuerdos bilaterales con terceras partes pero no puede contravenir las normas del MERCOSUR. Este caso, por lo tanto, sería el del TIFA reciente que tomó el lugar del TLC más amplio y más controvertido. Es decir, cada tratado que Uruguay quiere firmar debería ser aprobado por los socios del MERCOSUR. Políticamente, hay unos entes dentro del MERCOSUR que pueden reflejar ciertas indicaciones positivas según esta opción. Por ejemplo, el establecimiento reciente del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) indica una esfuerzo nueva del MERCOSUR para abordar los problemas de asimetría dentro del bloque. Pero, según José Rocca, el FOCEM “es muy chico; no es significativo. Podría serlo potencialmente, pero hoy no lo es.”<sup>19</sup> Además, en 2002, según el Protocolo de Olivos sobre Solución de Controversias, creó un Tribunal Permanente de Revisión. Sin embargo, según Jerónimo de Sierra, “ hoy en día el MERCOSUR le falta una institución efectiva que solucione disputas entre los socios.” Y, tomando en cuenta la crisis mencionada entre Uruguay y Argentina sobre las papeleras, la realidad, sin duda, es así.

El camino, entonces, implica que Uruguay no promueve una revitalización ideológica ni una reestructuración institucional, sino que acepta la estructura, tan débil e ineficaz como está, con algunas modificaciones, aunque también estas modificaciones sean débiles e ineficaces. Las ventajas de esta estrategia se centralizan en lo político. Para el gobierno uruguayo, elegir mantener el status quo ciertamente tiene costos políticos

---

<sup>19</sup> José Rocca, Economista en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 23 de Noviembre 2006.

menores a relación a hacerle frente a las fuerzas contra el TLC y considerando la falta de predisposición de los socios mayores a hacer cambios estructurales y/o políticos dentro del MEROCSUR. En otras palabras, permitir que el MERCOSUR funcione como funciona hoy (con pocos resultados económica para Uruguay) - sin protestar ante el hecho de que cada miembro siga con su propia política económica - probablemente causaría menos agitación política. Pero, desde el punto de vista económico, sin duda sería el peor camino de todos, porque Uruguay seguiría perdiendo mercados en otros países mientras no gana las ventajas del comercio inter-regional; tampoco promueve mejor y más acceso al mercado global, del que podría beneficiarse a Uruguay en términos de su desarrollo económico.

### **iii. Escenario Tres : Profundización Bilateral**

El tercer camino es el de flexibilizar las relaciones con el MERCOSUR y profundizar la relaciones con terceros países por medios de tratados bilaterales bastante agresivos como sería la firma del TLC. Evidentemente, los Estados Unidos sería el primero y principal socio posible para esta estrategia.<sup>20</sup> La visión fundamental del escenario es perseguir fines alternativos para promover su desarrollo económico por medio del mercado global en vez de perseguir integración regional con el MERCOSUR. Uruguay no tomaría en cuenta la obligación de las normas del MERCOSUR ni pediría permiso al bloque para hacer acuerdos bilaterales. En otras palabras, Uruguay saldría del bloque, quizás siguiendo el sendero económico de Chile. Con respecto a las ventajas y desventajas de esta “alternativa Chilena”<sup>21</sup>, hay que tener en cuenta que, considerando las muy probables consecuencias de largo alcance, ésta es la más compleja y multidimensional de las tres opciones.

Primero, sin abortar las muy reveladoras trabas políticas que esta negociación tendría con respecto al MERCOSUR, es necesario examinar la forma de un posible TLC

---

<sup>20</sup> Es importante subrayar que, usando a Chile como ejemplo principal, esta estrategia de política comercial debería incluir una amplia iniciativa ofensiva de firmar muchos tratados bilaterales con varios terceros. Un TLC con los EEUU, entonces, sería solo el primer paso hacia este cambio drástico no solo en política económica extranjera pero en todo lo que implique e incluye una programa de política exterior en general

<sup>21</sup> Miguel Álvez, Técnico en divulgación en la Secretaría del MERCOSUR. Montevideo, Uruguay. Entrevista: 22 de Noviembre 2006

entre los países, identificar el potencial y los daños económicos para Uruguay si existiera alguno. En noviembre de 2002, Herminio Blanco y Jaime Zabłudovsky<sup>22</sup> llevaron a cabo un estudio con fondos de la Cámara de Comercio Uruguay-EEUU sobre el “contenido e impacto” de un posible TLC entre Uruguay y los Estados Unidos. Aunque ellos usaron como modelo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que tal vez representa una forma de TLC demasiado avanzado para lo que probablemente sería la de un TLC Uruguay-EEUU, la monografía sin embargo provee un esbozo de los potenciales efectos económicos. Sus encuentros básicamente indican que el “interés ofensivo” de Uruguay está profundamente basado en la liberalización del sector agrícola – específicamente cárnicos, lácteos, y arroz - que constituye casi el 50% de todas las exportaciones uruguayas. También, apuntan a que hay un pequeño interés en el sector textil, específicamente de productos de lana.<sup>23</sup> De cierta manera, la apertura de estos dos sectores al mercado más poderoso del mundo sería de interés económico, salvo algunas complicaciones importantes que tienen que ver con el tema de los subsidios agrícolas o “la seguridad alimentaria” (el término preferido por los EEUU).<sup>24</sup> José Rocca abre un interrogante, “¿Por qué firmamos un TLC si también existe esta forma de proteccionismo en los EEUU?” En general, para los Estados Unidos, el papel estratégico de estos subsidios agrícolas es proteger la producción nacional de ciertos productos. Pero el efecto práctico para Uruguay – competencia acentuada para sus productos agrícolas - obviamente presenta un argumento en contra una firma del TLC. Es decir, el único sector uruguayo que naturalmente podría competir (o por lo menos el sector competitivo más importante, especialmente teniendo en cuenta que a Uruguay le falta desarrollo tecnológico en comparación) estaría amenazado por los subsidios americanos.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Blanco fue el Secretario de Comercio de México y Jefe de la Negociación del TLCAN para México, y Zabłudovsky fue el embajador de México ante la Unión Europea. Su presentación

<sup>23</sup> Blanco, Herminio M. y Zabłudovsky, Jaime K. *Hacia un tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y Uruguay: contenido e impacto*. CERES Seminarios y Conferencias: Encuentros para el análisis, la difusión, y el debate sobre asuntos claves para la agenda pública. Sheraton Hotel, Montevideo. 5 de noviembre de 2002

<sup>24</sup> José Rocca, Economista en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Entrevista: 23 de Noviembre 2006.

<sup>25</sup> Además, considerando la situación global en que Asia y Europa tienen sus propios subsidios agrícolas, parece muy improbable que los EEUU esté dispuesto a cambiar su política sobre este tema. O sea, no es razonable creer que los Estados Unidos van a cambiar esta política para Uruguay.

Otra desventaja que devendría de la forma y contenido posible del TLC tiene que ver con el tema de la *Propiedad Intelectual* y marcas de patentes. Un buen ejemplo de los daños significativos que resultan de esta cláusula tiene que ver con el tema de salud. Recientemente se han empezado a producir drogas genéricas en Uruguay que compiten con las grandes marcas de medicamentos. Existen laboratorios nacionales que hacen productos más económicos para el consumidor que deberían cesar su producción para que las grandes empresas farmacéuticas americanas pudieran estar protegidas. Esta condición ha sido una de las más exigidas por los EEUU para firmar un TLC con cualquier país. Según José Rocca, “es muy difícil, si no imposible firmar un TLC con los Estados Unidos que no tenga esta cláusula. Las industrias farmacéuticas de los EEUU son muy poderosas y siempre buscan evitar la competencia.”<sup>26</sup> De hecho, según un estudio realizado por la Comisión Nacional en Defensa de la Soberanía sobre los efectos económicos del TLC con los Estados Unidos, Uruguay perdería casi 3000 puestos de trabajo en la industria farmacéutica nacional a causa de las nuevas reglas de Propiedad Intelectual que vendrían junto con el TLC.<sup>27</sup>

Sin embargo, de cierta manera, firmar tales tratados tiene posibles ventajas comerciales. Simplemente, firmar un TLC abriría nuevos mercados para productos uruguayos. Entonces para algunos sectores como el de la carne, la mayor exportación de Uruguay, habría ciertas ventajas comerciales. Pero, es importante notar también que los Estados Unidos tienen reglas muy rígidas según la calidad de carne que entra el país. Entonces, si algo sucediera que afectó el carne (una enfermedad, por ejemplo), las consecuencias serían desastrosas para el sector. Al mismo tiempo (especialmente considerando que una enfermedad sería muy mala en cualquier momento), la apertura del mercado americano puede tener un efecto beneficioso a largo plazo tanto en el mercado uruguayo sí mismo como en las dinámicas de los mercados dentro del MERCOSUR o por lo menos en Sudamérica – competencia para los productos brasileños.

Por otro lado, como revela una investigación de las implicancias políticas de un TLC, el tratado no implica sólo la liberalización del comercio entre Uruguay y el mayor mercado del mundo, sino también la renuncia a la capacidad del MERCOSUR como

---

<sup>26</sup> José Rocca, Economista en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Entrevista: 23 de Noviembre 2006.

<sup>27</sup> La Comisión por la Soberanía: Documentos <http://www.comisionporlasoberania.org/?q=node&page=1>

fuentes viables de integración y desarrollo económico. Una hoja que circula entre los estudiantes de la Universidad de la República en Montevideo tiene el título de “Los TLC tienen poco de comercio y nada de libres,” y adentro se lee, “nuestra historia nos une con los pueblos latinoamericanos, para avanzar en paz con ellos, MERCOSUR mediante, buscando un desarrollo conjunto tal como soñaron nuestros predecesores.”<sup>28</sup> Las opiniones vertidas por José Rocca son que “Los Estados Unidos tienen muy poco interés comercial con Uruguay – somos 3 millones de habitantes. Lo que posiblemente pretenda hacer con las negociaciones es dividir el MERCOSUR.” Obviamente, tales opiniones tanto del lado político como social tienen base sensacionalista importante. De hecho, si el tema se ve sólo como una fuerza en contra de las tradiciones de las políticas de izquierda en Sudamérica (Lula en Brasil, Chávez en Venezuela, Kirchner en Argentina) el ataque en contra de la firma de un TLC con los Estados Unidos viene cargado principalmente de sentimientos antiimperialistas. Pero, volviendo a resultados concretos, la firma de un TLC – sí Uruguay está dispuesto a hacerla - probablemente sólo cambiaría el estatus de Uruguay de país asociado al bloque. “Chile y Perú tienen acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, y no están marginados en Sudamérica.,” dijo el Señor Rocca.<sup>29</sup>

## **Conclusión**

Al fin, es claro que el tema de la posibilidad de un TLC entre los Estados Unidos y Uruguay no está limitado a los intereses económicos, sino que existen complicaciones políticas y sociales muy significativas con respecto a las relaciones existentes y responsabilidades de Uruguay como socio del MERCOSUR, que supuestamente no permitiría la firma de un TLC puesto que rompería con las normas aduaneras del bloque. Y, como Wilson Fernández establece, “la adopción de una nueva estrategia de desarrollo en un país puede llevar a la revisión de ciertas bases y herramientas de su política

---

<sup>28</sup> *¿Que significa el TLC con los Estados Unidos?* La Comisión por la Soberanía: Documentos | <http://www.comisionporlasoberania.org/?q=node&page=1> 2006-09-20 18:31

<sup>29</sup> José Rocca, Economista en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Entrevista: 23 de Noviembre 2006.

exterior.” Así que, al considerar las tres posibles iniciativas políticas, cada una con sus propias medidas características, es importante notar que un análisis completo no sólo aborda lo económico o comercial, sino las implicaciones multidimensionales en temas políticos exteriores, sociales, y culturales que son tan relevantes como complejas.<sup>30</sup>

Sin embargo, de este trabajo, se puede asumir que en el futuro Uruguay incluirá un cierto esfuerzo para buscar medidas alternativas en la forma de tratados bilaterales, tal vez no tan profundo como supuestamente sería una firma de un TLC con los Estados Unidos, pero suficientemente eficaz de todas maneras en términos de sus objetivos económicos – basadas pero no limitadas a la inserción en el mercado global, atracción de inversión extranjera, desarrollo de su economía interna, e integración regional. Resulta que la alternativa chilena probablemente no presenta Uruguay con un sendero factible; existen diferencias importantes entre los dos países. Uruguay, por ejemplo, no tiene la capacidad productiva, los recursos naturales, ni una infraestructura comparable. Como el gobierno actual ha indicado, en términos de la inserción del mercado uruguayo al resto del mundo, el poder negociador del MERCOSUR ciertamente presenta una plataforma mucho más fuerte y potencialmente eficaz que Uruguay como país solo, sin ninguna afiliación comunal. Por eso, a pesar de que existen debilidades estructurales que impiden la capacidad de promover un alto nivel de desarrollo económico uruguayo, el bloque representará una faceta integral de las políticas económicas exteriores de Uruguay para el futuro.

En el fondo, la cuestión fundamental no es la estructural de MERCOSUR, las cláusulas del TLC, ni los vínculos culturales entre los países del Cono Sur. Tampoco son consideraciones geopolíticas. Geográficamente no está en una mala posición para vender sus productos, es un país bastante centralizado en el MERCOSUR con acceso por tierra y por mar. Sino que el factor central es la relación de países menores a los países grandes; es la asimetría. Para Uruguay es una cuestión de cómo se puede negociar con otros países más o menos en pie de igualdad. Por eso, el futuro éxito del desarrollo uruguayo depende bastante de las negociaciones que abran un acceso amplio al mercado mundial, el mejor tipo de negociaciones siendo multilaterales entre-bloques. En vez de Uruguay-EEUU,

---

<sup>30</sup> Fernández, Wilson. *Debate sobre Inserción Internacional del Uruguay: Escenarios Posibles y Actores Gubernamentales*. Mesa 6: La Política Exterior del Uruguay. Noviembre 2006. Portada: [http://www.universidad.edu.uy/debate\\_uruguay/ponencias.htm](http://www.universidad.edu.uy/debate_uruguay/ponencias.htm)



debe ser entre MERCOSUR y los Estados Unidos (lo que se ha llamado “cuatro mas uno”), o mejor entre el MERCOSUR y el NAFTA, entre el MERCOSUR y la UE, o entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina. La idea es tener relaciones con muchos – o apoyarse en la región para protección o para poder negociar con el resto del mundo. Al fin, Uruguay no puede estar sobre dependiente ni del MERCOSUR ni de los Estados Unidos para su desarrollo económico. De hecho, si Uruguay debe esforzarse por implementar políticas que permitan un cierto nivel de auto-gestión; hay que alcanzar un nivel de inserción internacional que no dependa de un mercado mayor u otro porque grandes socios siempre se aprovechan de un ambiente de asimetrías ventajosas – especialmente durante las épocas de crisis.

Finalmente, con respecto al análisis del MERCOSUR y lo que ofrece a Uruguay como bloque, mientras que recientemente se ha sido criticado como un bloque débil y estancado con poco interés comercial para Uruguay, de cierta manera ha fortalecido en algunas maneras – sobre todo, en lo político. Si bien es difícil señalar algún logro significativo del MERCOSUR empleado después de la etapa de crisis entre 1999 y 2002 con fines recuperativos, quizás, siguiendo su camino de desarrollo inédito, el MERCOSUR se ha convertido en una alianza sumamente política. Es decir, para MERCOSUR, una mayor institucionalidad no es la única manera para alcanzar integración regional. Sin embargo, sí *es* para el desarrollo económico de Uruguay, hay que definirlo, defenderlo, y promover las políticas económicas exteriores necesarias para lograrlo.

## Anexo A: datos económicos

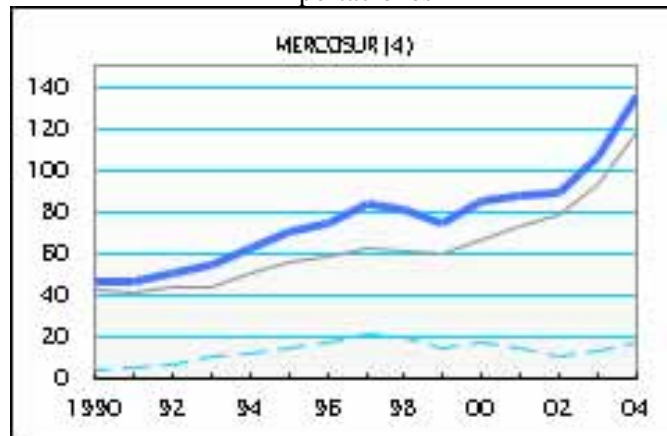
Los hallazgos principales del Blanco y Zabłudovsky según los intereses de Uruguay en firmar un TLC con los Estados Unidos (2002)

	<i>Acceso a Mercado</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Compras del sector público</i>	<i>Solución de controversias</i>	<i>Propiedad intelectual</i>
Intereses Ofensivos	Sector textil, de prendas de vestir, artículos de lana. Interés en reglas de origen laxas en general. Gran interés en incluir salvaguarda global.	Productos agropecuarias: cárnicos, lácteos y derivados, muy especialmente quesos, y arroz.		Gran interés en un sistema expedito, justo y eficiente.	
Intereses Defensivos	Impuesto Específico Interno (IMESI). Impuestos de exportación, licencias de importación, precios mínimos. Sistema de importación temporal libre de aranceles y esquema de "duty drawback" Exención de impuestos en exportaciones manufactureras, importaciones de equipo destinado a industrias consideradas de "interés nacional". Medida de inversión relacionadas con el comercio que aplica al sector automotriz Interés en reglas de origen estrictas en textiles, cuero Reglas de origen basadas en método de valor de contenido regional. Poca experiencia en	Azúcar, productos lácteos, hortalizas y tubérculos (raíces), fruta, pimienta, trigo y aceites vegetales. Subsidio fibras y prendas de lana, y concesiones a sector forestal. Créditos a tasas de interés preferencial del BROU. Mecanismo de sostenimiento de los precios para los productores lecheros.	Uruguay no es parte de ningún convenio internacional sobre compras de gobierno. El gobierno da una preferencia de 10 por ciento a los productos y servicios locales y, entre los proveedores extranjeros, se privilegia también a aquellos que ofrecen comprar bienes nacionales		nacionales Legislación en propiedad intelectual y aplicación de las leyes es débil, en particular derechos de autor y patentes Monopolios estatales en hidrocarburos, ferrocarriles, telefonía básica, electricidad.

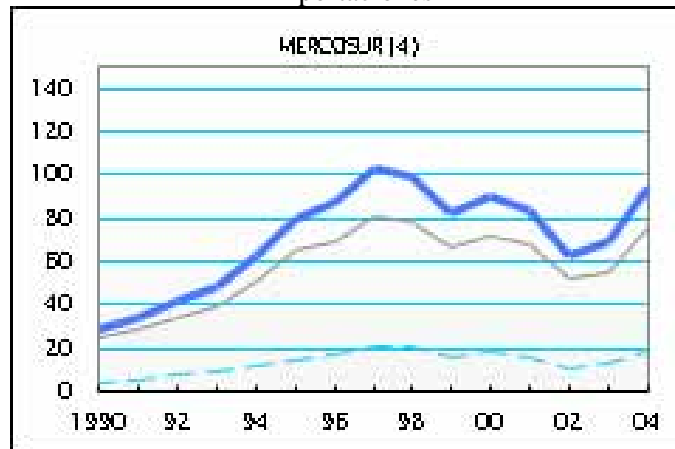
**Fuente:** Blanco, Herminio M. y Zabludovsky, Jaime K. *Hacia un tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y Uruguay: contenido e impacto*. CERES Seminarios y Conferencias: Encuentros para el análisis, la difusión, y el debate sobre asuntos claves para la agenda pública. Sheraton Hotel, Montevideo. 5 de noviembre de 2002

Comercio de MERCOSUR entre 1990 y 2004  
(mil millones U\$S)

Exportaciones



Importaciones



Fuente: Organización Mundial de Comercio (OMC)

Total exports. —  
 Intra-exports. - - -  
 Extra-exports. —

## Anexo B: metodología

Este trabajo fue realizado durante un periodo de cuatro semanas entre noviembre y diciembre de 2006 - dos semanas en Montevideo, Uruguay y dos en Buenos Aires, Argentina. Las fuentes que permitieron conseguir la información necesario para profundizar el tema venían de una serie de entrevistas con profesores y profesionales concertadas por el Señor Miguel Serna, sociólogo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República en Montevideo. Una lista completa de todas las entrevistas sigue (cada entrevista tuvo lugar en la oficina del entrevistado en dicha universidad):

- José Roca, Economista en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 23 de Noviembre 2006.
- Miguel Álvarez, Técnico en divulgación en la Secretaría del MERCOSUR. Montevideo, Uruguay. 22 de Noviembre 2006.
- Wilson Fernández, Responsable del Programa de Relaciones Internacionales y del MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 5 de Diciembre 2006.
- Alfredo Falero, Sociólogo, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. 5 de Diciembre 2006.
- Jerónimo de Sierra, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y Responsable del Grupo de Trabajo sobre Integración y MERCOSUR de la CLASCO. 6 de Diciembre 2006.
- Terra, Inés. Economista; Directora del Departamento de Economía dn la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. 6 de Noviembre 2006

Sirviendo como intermediario, Miguel Serna presentó el tema del trabajo a sus colegas y pidió una cita en la que podrían responder a unas preguntas, las cuales estaban basadas en pero no limitadas a la lista siguiente:

- Me gustaría conocer su opinión con respecto a la inserción de Uruguay dentro del MERCOSUR, ¿Qué serían los principales fortalezas y debilidades? Y, ¿Cómo es la relación entre Uruguay y MERCOSUR hoy?

- ¿Hay una posibilidad de reforma de MERCOSUR para mejorar lo que puede ofrecer a países como Uruguay y Paraguay? (refiero a las problemas de asimetría)
- ¿MERCOSUR ahora esta en una etapa de crisis, no? ¿Específicamente con respecto a las papeleras? ¿Qué necesito pasar – que puede hacer Uruguay para salir de la crisis?
- En qué momento, y cuáles fueron los motivos del acercamiento entre Uruguay y EEUU. ¿Existieron antecedentes en gobiernos anteriores? ¿Porqué lo incorpora este nuevo gobierno? ¿No hay contradicciones entre una política exterior que en su programa de gobierno priorizó el MERCOSUR y que ahora se plantea la profundización de las relaciones con EEUU?
- ¿Es posible firmar un TLC y al mismo tiempo ser miembro del MERCOSUR? Y, ¿cuál es la voluntad del Pres. Vázquez y de la chancillería al respecto?
- ¿Cuáles son los incentivos económicos entre EEUU y los países del MERCOSUR para profundizar las relaciones comerciales?
- ¿Como es posible mejorar las relaciones económicas entre los EEUU y Uruguay sin impedir el esfuerzo de los países miembros de integrarse?
- ¿Qué fuerzas políticas apoyan y cuáles están en contra al TLC con los EEUU?
- ¿Con respecto a lo que dice Pres. Vázquez – cuanto es política o diplomática y cuanto es indicativo de una iniciativa de reforma económica en Uruguay?
- ¿Por qué son los subsidios a las exportaciones y a la producción agrícola de los EEUU una problema para Uruguay? Esto ha estado también en discusión en otros ámbitos de negociación comercial ¿en el ALCA? ¿en la comercio mundial?
- ¿Cuál sería el efecto de un TLC para los sectores agropecuarios exportadores? ¿Cuáles serían los sectores económicos beneficiados y perjudicados?
- ¿Porqué se firmó un TIFA?¿Qué exactamente significa el nuevo tratado de inversiones? ¿es la muerte del TLC o un paso hacía lo?
- ¿Cómo se describe las negociaciones del TLC ahora – entabladas, pospuestos, al punto de empezar de nuevo, o terminados y abandonados?
- ¿La “propiedad intelectual protegida” está en discusión en cuanto al contenido e impacto de un TLC con los EEUU y Uruguay?
- En la prensa y opinión pública latinoamericana se observa frecuentes opiniones de rechazo a la firma de TLC. En su opinión, ¿cuáles son los motivos de dicha

- oposición? ¿Es un TLC realmente una cuestión sobre la soberanía nacional del país? ¿por qué?
- ¿Que es más probable o más factible – TLC con EEUU o reforma agresivo con MERCOSUR?
  - ¿Si hay interés en profundizar el comercio y abrir los canales del comercio entre Uruguay y EEUU, pero no hay apoyo para un TLC, que sería el sendero?

## **Bibliografía**

Achugar, Hugo y Barbato, Celia (y otros). *Ante la eventual firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos*. La Diaria. Montevideo, Uruguay. 22/09/2006

Baldinelli, Elvio. *Falta de coordinación cambiaría en el MERCOSUR*. La Nacion: Página 6, Comercio Exterior. Buenos Aires, Argentina. 05/11/06

Bamrud, Joachim. *Uruguay: Positive Business Outlook*. Latin Business Chronical. August, 2006. <http://www.latinbusinesschronicle.com/app/article.aspx?id=104>

Bissio, Roberto. *TLC: Hora de hacer las cuentas*. La Diaria. Montevideo, Uruguay. 07/08/2006

Bissio, Roberto. *Advertencia: El TLC es peligroso para la salud*. La Diaria. Montevideo, Uruguay. 16/08/2006

Blanco, Herminio M. y Zabudovsky, Jaime K. *Hacia un tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y Uruguay: contenido e impacto*. CERES Seminarios y Conferencias: Encuentros para el análisis, la difusión, y el debate sobre asuntos claves para la agenda pública. Sheraton Hotel, Montevideo. 5 de noviembre de 2002

Caro, Ariela Ruiz. *Uruguay Stuck Between Mercosur and Free Trade Agreement*. Silver City, NM: International Relations Center, September 26, 2006. <http://americas.irc-online.org/am/3549>

Clérico, Lilia y Fernández, Wilson. *La estrategia de inserción de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio*. Revista Uruguay de Ciencia Política. Volumen 15 Instituto de Ciencia Política: Montevideo. 2006

*Economic Outlook: Growth Outstrips Expectations*. Latin America Monitor: Southern Cone. Business Monitor International, 2006 Risk Summary for Uruguay

Fernández, Wilson. *La política exterior del Uruguay*. Debate sobre Inserción Internacional del Uruguay, Mesa 6. Montevideo, Uruguay. Noviembre 2006.  
[http://www.universidad.edu.uy/debate\\_uruguay](http://www.universidad.edu.uy/debate_uruguay)

Fenelli, José María. “Coordinación macroeconómica en el MERCOSUR.” *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*. Red MERCOSUR, Siglo Veintiuno: Argentina. 2001

La Comisión por la Soberanía: Documentos  
<http://www.comisionporlasoberania.org/?q=node&page=1>

La Comisión por la Soberanía: Transcripción de conferencia de prensa con Reinaldo Gargano y Tom Shannon. “*Uruguay y EEUU firmaron un nuevo tratado de inversiones*.” Mar del Plata, Uruguay. 4-11-06

Mata Diz, Jamile. *La cohesión social en los procesos de integración regionales*. Ponencia en X Congreso de la Sociedad Latinoamericana de Estudios sobre América Latina y el Caribe (SOLAR) en La Habana/Cuba del 20 a 24 de noviembre de 2006.

Oviedo, Luis. “*Cuatro más uno*”: *La nueva colonización yanqui*. Prensa Obrera. Buenos Aires, Argentina. PO 722 - 19/09/2001

Paiva, Paulo and Gazel, Ricardo. *MERCOSUR Economic Issues: Successes, Failures and Unfinished Business*. Center for Latin American Studies CLAS Working Papers (University of California, Berkeley) Paper 5, 2004  
<http://repositories.cdlib.org/clas/wp/5>

Pena, Celina y Rozemberg, Ricardo. *Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades*. ITD Documento de Divulgación 31. INTAL: Buenos Aires, Argentina. Octubre, 2005.

*Political Outlook: Threat Hollow... For Now*. Latin America Monitor: Southern Cone. Business Monitor International, 2006 Risk Summary for Uruguay

Serna, Miguel. “Desarrollo desigual e integración: las múltiples asimetrías del MERCOSUR” En Gerónimo de Sierra (comp) *Los rostros del MERCOSUR: El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO: Bs.As.. 2001)

Sierra, Gerónimo y Alvarado, Manuel B. *Democracia, Gobernanza, y Desarrollo en el MERCOSUR: Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI*. Imprenta Rosgal: Montevideo, Uruguay. 2004.

Sierra, Gerónimo. *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*. United Nations Research Institute for Social Development. Nueva Sociedad: Venezuela. 1994.

*Uruguay notificará La Haya y al MERCOSUR sobre el retorno de los cortes*. La Nación. Buenos Aires, Argentina. 18/10/06 <http://www.lanacion.com.ar/850464>

*Uruguay: Tratados de Comercio*. SICE: Sistema de Información del Comercio Exterior. [http://www.sice.oas.org/trade/uru\\_e.ASP](http://www.sice.oas.org/trade/uru_e.ASP)