

Análisis de la inserción externa del Uruguay

Nicolás Albertoni
Roberto Horta
Cecilia Plottier



Konrad
Adenauer
Stiftung

ACDE

ASOCIACION CRISTIANA
DE DIRIGENTES DE EMPRESA



Indice

Presentación FKA	5
Presentación ACDE	7
La inserción económica internacional del Uruguay, un tema clave de su desarrollo futuro. Roberto Horta	9
Uruguay: análisis de la inserción internacional respecto al comercio y las inversiones externas Cecilia Plottier	17
Análisis de la inserción externa del Uruguay a partir de su estructura de acuerdos de integración Nicolás Albertoni	77

Presentación

La inserción externa o internacional de un país democrático en el siglo XXI no es una opción, sino una realidad y un desafío ineludibles. Esta afirmación es doblemente válida tratándose de un país como Uruguay, que requiere por la escala y composición de su matriz productiva, así como por su ubicación geográfica, de un eficiente e intenso relacionamiento internacional en lo comercial y financiero que garantice su bienestar económico y social.

Con esta afirmación se plantea asimismo una serie de preguntas respecto a los caminos, estrategias y medidas concretas para llevar a cabo esta inserción de la forma más provechosa y sustentable para el país y sus ciudadanos, empezando por la definición de áreas estratégicas, actores relevantes y perspectivas de tiempo, hasta la formulación de políticas de Estado de largo plazo, más allá de coyunturas puntuales e intereses particulares —ya sean económicos o políticos—; involucrando a todos los agentes públicos y privados necesarios y con una mirada abierta y desideologizada.

El presente trabajo, ejecutado con riguroso criterio académico y justamente con esa mirada de largo plazo que caracteriza al accionar de ACDE, pretende analizar el statu quo y proyectar alternativas y caminos virtuosos, con inclusión de casos de países con estructuras similares, no con el afán de un simple *copy and paste*, sino con el objetivo de incentivar la búsqueda de soluciones creativas e inteligentes que posicionen al Uruguay en este mundo dinámico y multipolar.

El vecindario no está exento de dificultades: entre un Brasil con dinamismo y escala propia, por un lado, y una Argentina con su política económica y comercial cada vez más cerrada, por el otro lado, así como con un Mercosur actualmente más caracterizado por conflictos políticos que por dinamismo integracionista, Uruguay tiene que explorar otros caminos y buscar una mayor diversidad en sus relaciones internacionales. La mirada al Pacífico es una opción lógica como también lo es una relación más definida y activa con Europa y Estados Unidos.

Este trabajo no da respuestas fáciles a problemas complejos. Lo que pretenden ACDE y el equipo de investigación con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer es ofrecer elementos de juicio, datos e indicadores duros para iniciar un diálogo interno y externo entre actores públicos y privados en busca de acuerdos y de definir rumbos para que esta inserción externa sea provechosa y sustentable para el país.

Hans-Hartwig Blomeier
Representante en Uruguay
Fundación Konrad Adenauer

Presentación

El 1º de setiembre de 2011 ACDE lanzó su ciclo “Uruguay 2030 – Proyecto de nación” con las exposiciones de tres personalidades del ámbito político: Astori, Batlle y Lacalle.

Era el primer encuentro de un ciclo destinado a contrastar visiones, identificar consensos y generar políticas de Estado que nos permitan alcanzar el país deseado.

Uno de los aspectos en que los tres oradores coincidieron, ciertamente no el único, fue la relevancia que tiene para el país su estrategia de inserción internacional. Seguramente este aspecto es clave para todos los países, pero sin duda es crítico para Uruguay en virtud de lo reducido de su mercado interno.

Identificado este consenso, fiel a la política de ACDE de seguimiento e investigación sobre los aspectos que importan al país, se resolvió invitar a explorar el tema a la Fundación Konrad Adenauer, institución que, como ACDE, aspira a motivar a las personas a construir su futuro, en una sociedad justa, solidaria y centrada en el desarrollo y dignidad de sus integrantes.

El equipo profesional especializado que elabora este trabajo es altamente calificado y pertenece al cuerpo docente de la Universidad Católica del Uruguay. Adicionalmente, se contó con el apoyo de referentes indiscutibles en el tema como el Dr. Sergio Abreu y el Ec. Isidoro Hodara.

En esta primera entrega, pues es nuestra intención seguir profundizando en el tema, se enfoca la inserción desde el punto de vista de la estructura de bienes, importados y exportados, y desde la perspectiva de los acuerdos de integración.

Confiamos, en que este trabajo constituya un aporte para que este tema en lo sucesivo se maneje profesionalmente como política de Estado, teniendo en cuenta los intereses de largo plazo del país y no sea el resultado circunstancial de relaciones personales o de

coincidencias o diferencias ideológicas que pueden rápidamente revertirse en el futuro.

Cr. Eduardo Pérez Muñiz
Presidente de ACDE

La inserción económica internacional del Uruguay, un tema clave de su desarrollo futuro.

Roberto Horta ^(*)

^(*) Doctor en Economía y Dirección de Empresas, Universidad de Deusto; Economista por la Universidad de la República. Director del Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay, Asesor Económico en ACDE.

El fenómeno de la globalización es una de las características más significativas de la economía mundial en el siglo XXI, habiendo modificado en forma apreciable el entorno internacional e influyendo directamente en el desarrollo de los países, regiones y empresas. Se puede afirmar, a partir de los diversos y múltiples análisis realizados por académicos e investigadores, que la globalización es un proceso dinámico que ha ido integrando a nivel mundial los mercados de trabajo, de bienes, de servicios, de tecnologías, de capitales.

En el marco de dicho proceso de globalización, las economías se ven afectadas de diversas y múltiples formas, unas positivas y otras negativas, a la vez que se ven obligadas a definir estrategias de cómo aprovechar mejor los beneficios de esa dinámica internacional y minimizar sus efectos no deseados. Es decir, que los países y las economías, y por lo tanto las empresas que se desenvuelven en los diversos entornos nacionales y regionales, están de por sí inmersas en esa dinámica internacional de un mundo globalizado y cada vez más interrelacionado.

Es por ello que el tema de la inserción internacional ha pasado a ser uno de los temas clave de las políticas de desarrollo, dado que por un lado es impensable un crecimiento y desarrollo aislado de la economía internacional, y por otro lado es necesario establecer políticas definidas sobre qué tipo de inserción internacional es la más adecuada para cada país en su etapa de desarrollo. Hay que ser activos en la construcción e implementación de una de las políticas más significativas actualmente, pues es un hecho la internacionalización de la actividad económica, como así también sus efectos positivos o negativos, y los países tienen que saber definir adecuadamente qué tipo de inserción internacional es la que permite alcanzar mejores niveles de vida para su población.

Se trata, por otra parte, de una temática de mediano y largo plazo. Una mirada a la realidad internacional de las últimas décadas muestra que los países que han tenido más éxito que otros, medido éste por el crecimiento del ingreso nacional unido a mejoras en diferentes aspectos de la realidad social, son aquellos que, entre otros importantes aspectos, han sabido desarrollar una adecuada política de inserción económica internacional, que les ha permitido acceder a nuevos mercados, sea tanto para colocar su producción exportable, como para

obtener los insumos y los productos necesarios para el consumo de sus empresas y su habitantes. También es comprobable que una adecuada política de inserción internacional permite acceder a los avances tecnológicos, necesarios en todos los procesos de innovación.

La definición explícita de la política de inserción externa, es por lo tanto, un aspecto clave en la política de desarrollo de un país.

Y cuál ha sido la experiencia del Uruguay en esta materia. El país inició a mediados de los años setenta del siglo pasado un proceso de apertura externa, tanto a la región como al resto del mundo. En todos estos años, la economía se ha ido internacionalizando, lo que se comprueba no sólo si se analiza el tradicional indicador que relaciona el valor o volumen del comercio con la actividad económica, sino también por el flujo creciente de inversión extranjera directa o el desarrollo del comercio de servicios, entre otros aspectos.

Actualmente, un número importante de sectores, más allá de los tradicionales sectores procesadores de materias primas agropecuarias, que fueron los primeros en estar expuestos a la competencia internacional, dependen de los mercados externos al haberse diversificado las exportaciones, generando vínculos comerciales y de otra índole con el exterior. Los valores exportados de bienes y servicios superan hoy los doce mil millones de dólares corrientes, montos muy superiores a los registrados una década atrás, mientras que las importaciones alcanzan cifras similares, representando en conjunto algo más del 50% del producto bruto interno.

Por otra parte, en las últimas tres décadas, el país se ha visto afectado por las dinámicas regionales, al haber optado, además del proceso de apertura y liberalización general de la economía, por su integración con los vecinos en el marco del Mercosur. Este proceso de integración regional, iniciado con la firma del Tratado de Asunción a comienzos de 1991, ha pasado por diversas etapas, más o menos favorables para nuestro país y para el bloque en su conjunto, habiendo entrado en los últimos años en un deterioro institucional importante, que ha puesto en duda su viabilidad, al primar los intereses individuales de los socios, afectados por las coyunturas de la realidad económica internacional, por sobre los acuerdos negociados en el Mercosur.

A pesar de los avances y retrocesos del proceso de integración regional, muchas empresas industriales uruguayas dependen todavía casi exclusivamente del comercio con los países vecinos. Hay evidencia de que cerca de un 25% de las exportaciones de bienes tienen a la región como referencia casi exclusiva, porcentaje que se eleva considerablemente al considerar las exportaciones de servicios, donde existe una fuerte dependencia del turismo proveniente de los socios del Mercosur.

Al considerar el comercio de otros servicios, más allá del turismo, aparecen sectores que tienen su foco fuera de la región, generando negocios con clientes localizados en otras zonas, como es el caso de la industria de servicios personales, de los servicios profesionales u otras actividades conexas, que han mostrado importante dinamismo en los últimos años.

La internacionalización de la economía uruguaya se aprecia también, a su vez, al analizar los flujos de capital, y dada las características propias de nuestro país, los flujos de inversión extranjera directa, que han crecido fuertemente, pasando de 274 millones de dólares en el año 2000, a algo más de 2.500 millones en el año 2011.

Es decir, que la economía uruguaya ha seguido un proceso de inserción internacional comprobable al analizar su evolución registrada en las últimas décadas, donde han jugado un papel importante, por un lado, las políticas públicas que al optar por determinadas acciones o estrategias han marcado el camino impulsando acuerdos de integración y relación comercial con otras economías, y por otro lado, las propias estrategias empresariales, que inmersas en un entorno globalizado han buscado aprovechar las mejores oportunidades para desarrollar sus negocios, y de esa manera han implementado diversas formas de relacionamiento internacional.

En la coyuntura actual, marcada por un entorno internacional que muestra grandes oportunidades para países con las características productivas del Uruguay, pero que a su vez, muestra situaciones críticas en diversas zonas, con riesgos importantes para las economías en vías de desarrollo, junto con un proceso de integración regional que para muchos, entre los que nos encontramos, se ha constituido en un freno al desarrollo del Uruguay, es muy válido, entonces, preguntarse cómo

ha sido este proceso de inserción externa de la economía uruguaya, qué características son las que lo definen y qué acciones es posible desarrollar para que la inserción internacional del país contribuya más eficazmente al logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico y social.

Todas estas consideraciones estuvieron presentes cuando las autoridades de ACDE y la Fundación Konrad Adenauer tomaron la decisión de encarar un estudio relacionado con el estado actual de la inserción internacional del Uruguay respecto al comercio, las inversiones externas, los mercados regionales e internacionales y los diferentes acuerdos bilaterales o multilaterales que el país ha venido encarando, a los efectos de generar insumos que contribuyan a una discusión amplia de cómo encarar una estrategia futura en esta temática.

En ese sentido, se consideró oportuno encarar algunos estudios que aportaran elementos que ayudaran a una reflexión sobre esta temática. Como consecuencia de ello, se presentan a continuación dos estudios que analizan diversos aspectos de la inserción internacional del Uruguay.

En primer lugar, el informe elaborado por la Ec. Cecilia Plottier investiga las características generales de la inserción comercial del país, profundizando en el análisis de la apertura y evolución de exportaciones e importaciones, como así también en el estudio de la diversificación exportadora, aspecto que como afirman diversos autores, incide en la evolución del crecimiento de largo plazo de un país. A su vez, analiza cómo han evolucionado los principales productos de exportación, sus mercados de destino y las características de éstos en términos de su capacidad de poder de compra y dinamismo.

Culmina el informe con la determinación de un indicador de “nivel de productividad” de las exportaciones lo que permite detectar que pocos de los principales bienes exportados por Uruguay son asociables a países de altos ingresos. En general, Uruguay está exportando bienes que no son exclusivos de los países más ricos, sino que en muchos casos exporta bienes que son exportados por países del mundo con menores ingresos per cápita que los de Uruguay. En este sentido, se concluye que hay espacio para impulsar exportaciones con un mayor nivel de sofisticación en la búsqueda de mejorar la inserción comercial,

asumiendo que la mayor sofisticación se acompaña con el desarrollo de mayores capacidades en la economía.

El segundo informe, que fue elaborado por el Lic. Nicolás Albertoni, centra el análisis de la inserción externa de Uruguay a partir del estudio de la evolución, situación actual y perspectivas de los acuerdos de integración en que participa el país, en especial el Mercosur.

El análisis de algunos hitos significativos que han caracterizado la inserción internacional del país en relación a los procesos de integración con la región, se presenta como elemento que permite comprender el estado de la situación actual y dar luz sobre posibles vías para encarar acciones a futuro. Así, este segundo informe, analiza brevemente algunos de los antecedentes más significativos de la integración regional, destacando la importancia emergente de Brasil. Ello le lleva a plantear al autor que en la medida que Brasil no haga converger su estrategia internacional con los objetivos planteados dentro del Mercosur, será difícil lograr una viabilidad de crecimiento del bloque comercial.

Seguidamente, el informe estudia la situación actual de Uruguay respecto al Mercosur, planteando los principales desafíos de la agenda interna del bloque, las negociaciones que se han venido dando entre los socios y las negociaciones del Mercosur extra regionales. Este análisis concluye con los desafíos de Uruguay ante la coyuntura actual del proceso de integración regional, planteando una serie de reflexiones sobre el futuro del país en el Mercosur.

Es importante destacar que el desarrollo futuro del Uruguay pasa en gran parte por este tema de la inserción externa, por lo que el análisis en profundidad de la realidad de los relacionamientos internacionales del país y los procesos institucionales que los apoyen, aspectos estudiados por los informes que se presentan en esta publicación, son elementos que contribuyen a generar conocimiento sobre su mejor comprensión y aportan nuevas ideas para las políticas públicas y las estrategias empresariales.

Uruguay: análisis de la inserción internacional respecto al comercio y las inversiones externas

Cecilia Plottier ^(*)

Noviembre 2012

^(*) Master of Arts in Economics, Universidad de Georgetown. Licenciada en Economía, Universidad Católica del Uruguay. Investigadora asociada al Departamento de Economía, UCU. Consultora para el sector público, privado y organismos internacionales.

Contenido

Introducción	21
1. Características generales de la inserción comercial	23
1.1 Apertura y evolución de exportaciones e importaciones	23
1.2 Exportación de bienes y servicios	27
1.3 Principales socios comerciales	30
2. Caracterización de las exportaciones de bienes	35
2.1 Indicadores generales de concentración de exportaciones	35
2.2 Principales productos exportados	38
2.2.1 Bienes que se dirigen hacia extrazona	42
2.2.2 Bienes regionales	47
2.3. Análisis de mercados seleccionados	50
3. Indicador de “nivel de productividad” de las exportaciones	55
4. Características de las importaciones de bienes	59
4.1 Indicadores de concentración y origen de importaciones	59
4.2 Principales productos importados	60
5. Composición de la inversión extranjera directa	66
6. Reflexiones finales	72
7. Referencias	75

Introducción

En las últimas dos décadas la economía uruguaya ha intensificado su proceso de apertura y en el año 2010 el flujo de exportaciones e importaciones de bienes y servicios supera el 60% del PIB (medido en dólares constantes). Las exportaciones e importaciones de bienes y servicios han alcanzado cifras récord, con un saldo de balanza comercial positivo. La inversión extranjera directa está en aumento desde inicios de la década, excepto una caída por la crisis global en 2009, y en 2011 representa el 5% del PIB, cifra que está entre las más altas de América Latina.

En este contexto, este informe plantea algunos indicadores para reflexionar acerca de si la especialización exportadora y de inversiones que ha caracterizado este crecimiento está en línea con lo que desde la literatura se postulan como caminos que permiten un mayor crecimiento de largo plazo.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En la primera sección se presentan indicadores básicos de apertura comercial y su evolución. Posteriormente se presenta la diversificación de exportaciones en términos de productos, aspecto que de acuerdo a la literatura puede incidir en la evolución del crecimiento de largo plazo de un país (Klinger y Lederman, 2004; Hausmann et al, 2007; Herzer y Nowak-Lehmann, 2006). Asimismo, se analiza cuáles son los principales productos de exportación, sus mercados de destino y características de éstos en términos de su capacidad de poder de compra y dinamismo.

En la tercera sección se calcula el indicador PRODY propuesto en Hausmann et al (2007) para identificar el grado de sofisticación de los principales productos de exportación uruguayos. Este indicador considera que los bienes que son exportados principalmente por países desarrollados tienen una mayor intensidad de conocimiento que los de países en desarrollo y por tanto pueden generar mayores capacidades que aporten al crecimiento de largo plazo de la economía.

La cuarta sección presenta las características básicas de la demanda de bienes de Uruguay en el mercado internacional, mientras que en la quinta se desarrollan indicadores vinculados con inversión extranjera directa en Uruguay. Finalmente, se concluye planteando algunas reflexiones que surgen del análisis realizado.

1.

Características generales de la inserción comercial

1.1 Apertura y evolución de exportaciones e importaciones

Como economía pequeña y abierta, el comercio es un elemento clave para el crecimiento y desarrollo del país. Desde el proceso de liberalización comercial que comienza a mediados de la década de los setenta el coeficiente de apertura de la economía uruguaya¹ muestra una tendencia creciente y a partir del proceso de recuperación de la crisis del año 2002 supera el 50%. En 2010 alcanza al 50,91% en precios corrientes y 63,72% en precios constantes (según datos de Penn World Table).

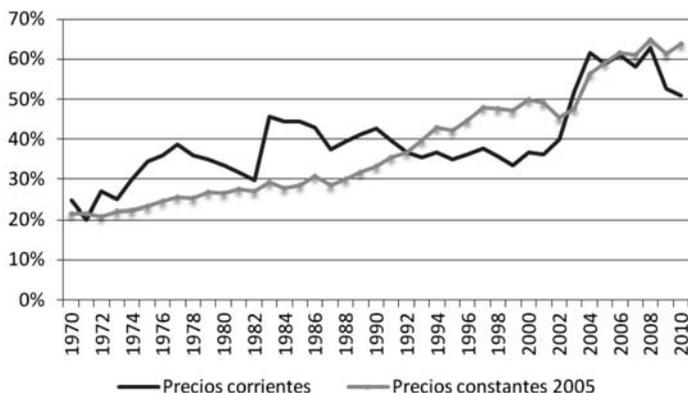
En base a información del Banco Central del Uruguay (BCU), en dólares corrientes el coeficiente de apertura en el año 2011 es 53,79%, año en el cual el PIB alcanza a 46.710 millones de dólares y el flujo comercial asciende a 25.100 millones de dólares corrientes: 12.700 millones de dólares en exportaciones y 12.500 millones de dólares importados.

Medido en precios corrientes, el coeficiente de apertura presenta mayores oscilaciones, siendo que las caídas reflejan períodos de apreciación del peso uruguayo (Osimani y Estol, 2007). Los flujos comerciales están directamente afectados por el tipo de cambio, mientras que en el PIB se incluyen bienes y servicios no transables con una exposición menor a las variaciones del tipo de cambio.

Con una perspectiva de largo plazo (1970 – 2011) se observa una evolución similar de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios de Uruguay (correlación de 99,23%) y el flujo comercial se divide en partes iguales entre exportaciones e importaciones, lo que lleva a un saldo de balanza comercial promedio que relativo al flujo comercial es cercano a cero (-7 millones de dólares corrientes).

¹ El coeficiente de apertura mide la participación del flujo comercial, exportaciones más importaciones, sobre el PIB; $(X+M)/PIB$.

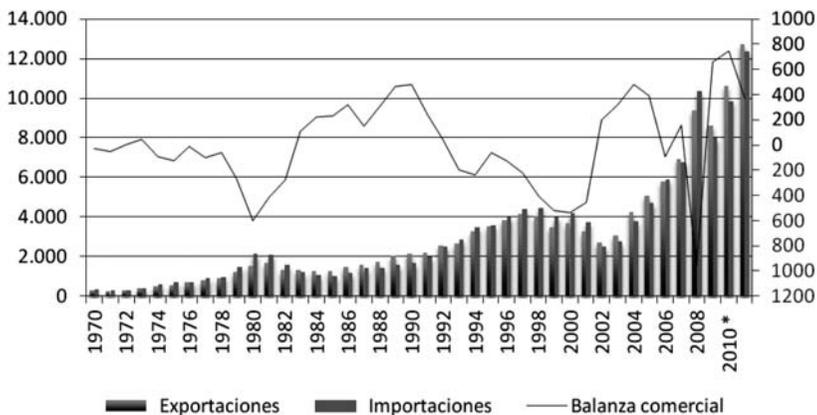
Gráfico 1 – Evolución del grado de apertura en Uruguay (1970 – 2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 7.1, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, July 2012.

Considerando la década del 2000 incluido 2011, el saldo de balanza comercial promedio es positivo y totaliza 106 millones de dólares, pese a la caída observada en 2008 (producto del aumento de las importaciones en dicho año, 52,51%).

Gráfico 2 – Evolución de exportaciones, importaciones y saldo de balanza comercial 1970- 2011 (valores en millones dólares corrientes)

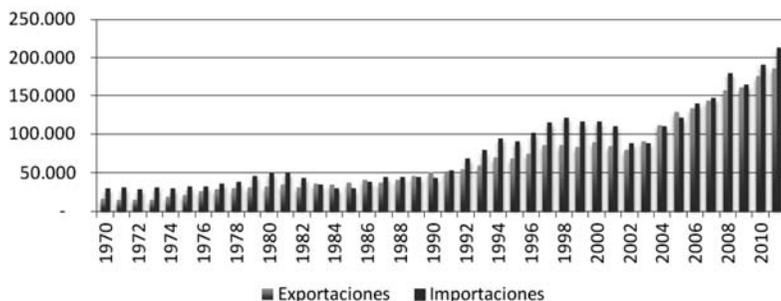


Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU.

En relación a la evolución del comercio, con posterioridad a la crisis del año 2002 se observa un crecimiento sostenido de las exportaciones (con una disminución únicamente en el año 2009) e importaciones uruguayas en valores. En base a la información de BCU, entre 2001 y 2011 las exportaciones crecen a una tasa promedio acumulativa anual de 13,44%, mientras que las importaciones lo hacen al 13,38%. Esta tasa se incrementa en los últimos cinco años (2007 – 2011) período en el cual las exportaciones medidas en dólares corrientes crecen al 18,02% y las importaciones al 18,83%.

Para aislar el efecto de variaciones en los precios se utilizan series de comercio en precios constantes. La evolución en valores constantes es similar en cuanto a tendencia, pero las tasas de crecimiento son menores y se observan mayores diferencias en relación a la evolución de exportaciones e importaciones, sobretudo en los últimos cinco años. Entre 2001 y 2011 las exportaciones en valores constantes aumentan a una tasa de 7,23% promedio anual, mientras que las importaciones lo hacen al 6,51%. Si se toman los últimos cinco años, el crecimiento de las ventas externas es similar a la década (6,96%) mientras que las importaciones en cambio muestran un mayor incremento, que alcanza al 9,31% promedio anual².

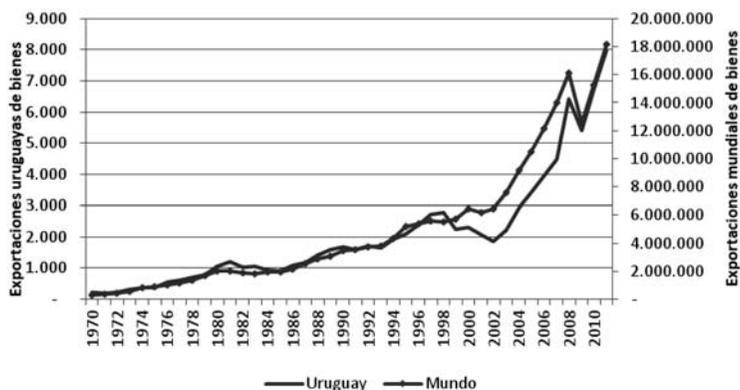
Gráfico 3 – Evolución de exportaciones e importaciones en valores constantes (1970- 2011) (millones de pesos constantes, 2005)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 7.1, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, July 2012. El año 2011 se actualizó con datos de BCU.

² En base a Penn World Tables. Con la información de BCU disponible a partir de 2005 se calcularon las tasas del último período y los resultados son similares.

**Gráfico 4 - Exportaciones de bienes en Uruguay y el mundo
(valores en millones de dólares corrientes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD.

Cabe destacar que este proceso de crecimiento del flujo comercial, tanto en la última década como en años posteriores, se genera en un contexto de comercio internacional que también es creciente. A modo de ejemplo, y dada la disponibilidad de información, se analiza la evolución de las exportaciones de bienes de Uruguay en relación al comercio mundial y regional de bienes. Medidas en dólares corrientes, las exportaciones uruguayas de productos se comportan de forma análoga a las ventas del resto del mundo (correlación de 97,51% entre 1970 y 2011).

Esto ha llevado a que la participación de Uruguay dentro del comercio global se haya mantenido en niveles similares en el período analizado, con un promedio de 0,046% entre 1970 y 2011. Tomando el promedio por década, el mayor peso relativo se da en la década del setenta (0,053%) y el menor en los años 2000 (0,034%), producto de la disminución de las exportaciones que comienza en 1999 y alcanza un mínimo en 2002. En 2011 la cuota de Uruguay en el comercio mundial es 0,044% (la mayor desde los noventa, cuando en 1998 se alcanza el 0,050%).

³ Datos de UNCTAD.

Por otra parte, si bien las exportaciones uruguayas de bienes acompañan la evolución del comercio mundial, en relación a los países grandes de la región³ han mostrado un desempeño destacado, pero sin alcanzar el crecimiento de Paraguay. Entre 2001 y 2011 Paraguay y Brasil tienen las mayores tasas de crecimiento promedio (21,73% y 17,16% respectivamente) siendo Uruguay el tercer país con mayor aumento (15,80% vs. 13,19% de Argentina). En los últimos cinco años en cambio (2007-2011) Paraguay continúa con la mayor tasa de incremento (29,42% promedio) pero Uruguay se ubica en el segundo lugar, creciendo en promedio 16,81%. Brasil y Argentina presentan tasas promedio anuales de 15,17% y 14,19% respectivamente.

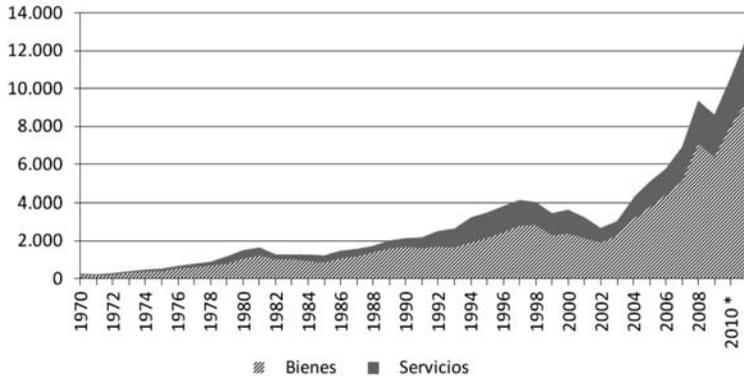
1.2 Exportación de bienes y servicios

La mayor parte del flujo comercial del país, al igual que sucede en el resto del mundo, corresponde al comercio de bienes. Esta situación puede estar acentuada por las dificultades del sistema estadístico para incorporar el comercio de servicios. Por tanto, considerando esta salvedad, históricamente (promedio 1970-2011 y última década) los bienes constituyen poco más del 70% del total de exportaciones uruguayas. Esa participación es similar a lo que ocurre en el resto del mundo, donde los bienes representan el 76,69% del comercio mundial (información de COMTRADE, promedio 2001 - 2011).

En Uruguay, según datos de Balanza de Pagos, al año 2011 las exportaciones de servicios totalizan 3.405 millones de dólares, 26,72% del total exportado. De acuerdo a una estimación del Ministerio de Economía y Finanzas presentada en Lorenzo (2012) las exportaciones de servicios en 2011 serían mayores, alcanzando a 4.200 millones de dólares.

Las exportaciones de servicios evolucionan de forma similar a las ventas de bienes, pero han mostrado un mayor dinamismo. Durante la década del noventa aumenta la participación de las exportaciones de servicios (alcanza al 33% en promedio) y el máximo valor se alcanza en 1994, cuando los servicios representan el 41,10% del total de exportaciones del país. En los últimos cinco años, las ventas externas de servicios han crecido de forma más acelerada, con una tasa de 20,37% promedio anual vs. los bienes al 17,42%.

Gráfico 5 – Evolución de las exportaciones uruguayas de bienes y servicios (valores en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU. * 2010 y 2011 Datos preliminares.

Por otra parte, ante la crisis internacional de 2009 la disminución de las exportaciones de servicios es pequeña y menor a la registrada en las exportaciones de bienes (1,38% vs. 9,28%). Este comportamiento es similar al registrado en el mercado mundial. De acuerdo a Lorenzo (2012) en la crisis de 2009 la demanda mundial (importaciones) de bienes disminuye 23% mientras que la de servicios cae un 10%.

En base a la información disponible es difícil identificar qué tipos de servicios específicos exporta el país. Las tres grandes categorías que se registran en la Balanza de Pagos del BCU son turismo, transporte y otros servicios. En la década 2000 - 2011 más de la mitad de las exportaciones corresponde a viajes (74%), le sigue transporte (17%) y otros servicios 9%. Dentro de otros servicios se incluyen servicios empresariales, servicios de informática e información, servicios financieros y servicios personales, culturales y recreativos, entre otros.

De acuerdo a información de COMTRADE, en 2011 las exportaciones uruguayas de estos servicios no tradicionales totalizan 586 millones de dólares y los servicios con mayor participación son servicios empresariales (31,18% del total de servicios no tradicionales en 2011), servicios de informática y de información (30,67%) y servicios financieros (26,20%).

Según estimaciones del MEF, en 2010 el total de exportaciones uruguayas de servicios no tradicionales alcanza a 1.053 millones de dólares y donde la composición por servicios en orden de participación es viajes, servicios no tradicionales y luego transporte. Dentro de los servicios no tradicionales, 400 millones de dólares se originan en Zona Franca.

En materia de importaciones, también predominan los bienes y con un mayor peso relativo. En el promedio de largo plazo (1970 – 2011) el 75,51% de las importaciones corresponde a bienes. Adicionalmente, en la última década y especialmente en los últimos cinco años, crece el peso relativo de los bienes que alcanzan al 81,21% y 84,10% respectivamente. Entre 2001 y 2011 las importaciones de petróleo constituyen el 22,01% del total importado por Uruguay.

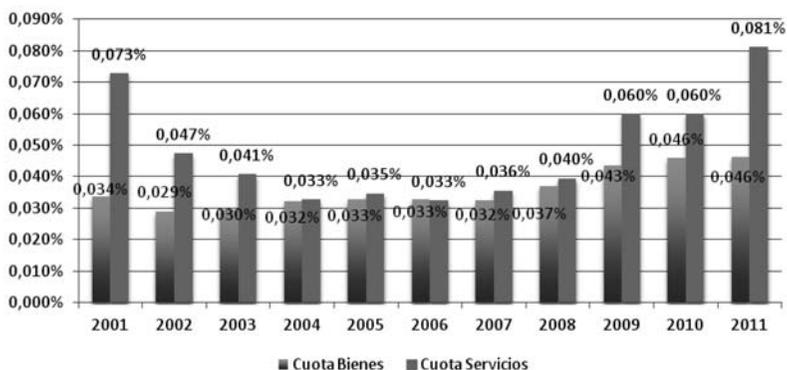
Finalmente, la participación promedio de Uruguay como exportador de servicios es similar a la de bienes, con una cuota promedio de 0,05%, si bien se observa un mejor posicionamiento relativo en algunos años. En 2011 por ejemplo, las exportaciones uruguayas de bienes representan cerca del 0,05% del comercio mundial, mientras que las de servicios tienen una cuota de 0,08%. También en 2001 la participación en servicios es mayor.

Tabla 1 – Exportaciones de servicios por categoría, año 2010
(valores en millones de dólares)

Servicio	2010	
Turismo	1.496	46,6%
Servicios no tradicionales:	1.054	32,8%
<i>Servicios Financieros, comerciales, telecomunicaciones y otros</i>	267	
<i>Centralización de actividades de empresas globales</i>	259	
<i>Asesoramiento financiero</i>	143	
<i>Asesoramiento profesional</i>	134	
<i>Servicio a empresas (back office, call center, etc.)</i>	103	
<i>ITO - Informática</i>	110	
<i>Producción Audiovisual</i>	19	
<i>Coordinación de cadenas logísticas</i>	19	
Transporte	662	20,6%
Total exportaciones de servicios	3.211	100%

Fuente: Elaborado en base a datos del MEF, Lorenzo (2012)

Gráfico 6 – Participación de Uruguay en el comercio internacional de bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Estas fluctuaciones pueden explicarse por diferentes motivos. En 2002 la fuerte disminución del turismo incide en la caída de la cuota de Uruguay en el comercio mundial de servicios. Durante 2002 y 2008 se mantiene una cuota promedio en torno al 0,04%, similar a la de bienes. En 2009, el comercio mundial de servicios disminuye más que las exportaciones uruguayas (el mundo cae 38,50% y Uruguay 6,50%), situación que se mantiene en 2010 y 2011 pero con cifras al alza, lo que explica la alta participación relativa de Uruguay en el comercio de servicios en los últimos años.

1.3 Principales socios comerciales

Un último elemento a considerar en esta sección es el panorama general de socios comerciales del país. En los últimos veinte años las empresas uruguayas han logrado incrementar la cantidad de mercados hacia los que dirigen sus exportaciones, pasando de 114 países en 1990 a 184 países en 2011, mientras que las importaciones se realizan desde 132 países, cifra que se ha mantenido en niveles similares en las últimas décadas.

En relación al flujo comercial de bienes (exportaciones e importaciones, excluido petróleo), a la fecha los países del Mercosur

tienen la mayor participación. En el promedio de los últimos cinco años, el flujo comercial con el Mercosur representa el 36,38% del total del país y el saldo de balanza comercial es deficitario en cerca de mil millones de dólares. El único socio del bloque con el cual la balanza comercial es positiva es Paraguay.

Más allá de la región, países de Asia (en particular China), la Unión Europea y América del Norte son los principales socios comerciales y dentro de éstos el saldo de balanza comercial es positivo sólo con la Unión Europea. Asimismo, entre 2007 y 2011 crecen las exportaciones hacia todos los bloques excepto América del Norte.

Considerando los países hacia donde Uruguay exporta, en el año 2011 los primeros cinco destinos son: Brasil (20,31%), China (8,29%), Argentina (7,33%), Federación de Rusia (4,93%) y Venezuela (4,06%). Junto con la Unión Europea, que adquiere el 14,97% del total exportado por Uruguay, estos mercados concentran el 59,90% de las exportaciones. Dentro de la Unión Europea, los principales mercados para los productos uruguayos son Alemania, España e Italia.

Algunos de los principales orígenes de las importaciones uruguayas coinciden con los principales destinos de exportación: Argentina (18,44%), Brasil (17,70%), China (10,25%), Venezuela (7,51%) y Estados Unidos (6,62%). El 13,09% del total de importaciones se realizan desde la Unión Europea y en conjunto éstos representan el 73,62% de las importaciones de bienes incluyendo petróleo.

En este sentido, hay una mayor concentración relativa de las importaciones, con cinco mercados desde los cuales se adquiere casi el 74% del total, mientras que en las exportaciones los primeros cinco países no alcanzan al 60%.

En relación a la evolución de las exportaciones hacia la región y extrazona, en el promedio de los últimos veinte años (1990 – 2011), las ventas hacia los países del Mercosur representan el 36,45% del total. En 1998 se alcanza la máxima participación de la región como destino, con el 55% del total exportado que se dirige hacia Argentina, Brasil y Paraguay, mientras que el mínimo es el 23% en el año 2005.

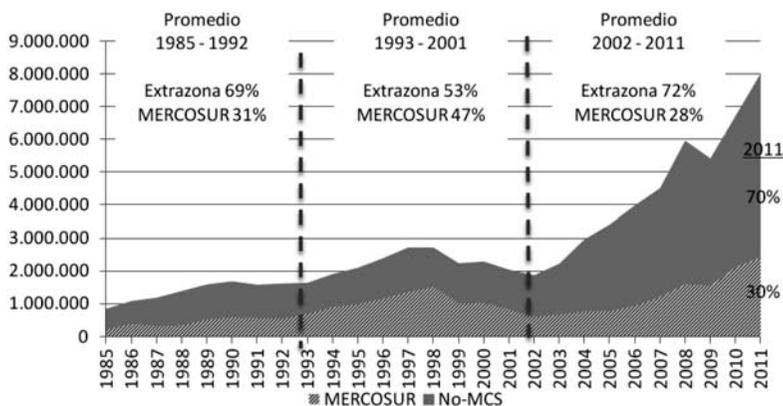
Tabla 2 – Flujo comercial de bienes por bloque económico, promedio 2007 – 2010 (valores en millones de dólares)

Destino	Total flujo comercial 2007-2011		Exportaciones 2007 - 2011		Importaciones 2007 - 2011		Saldo Balanza Comercial
			Valor	Crecimiento	Valor	Crecimiento	
Mercosur	4.529	36,4%	1.775	21,7%	2.754	16,6%	(978)
Resto de Asia	1.983	15,9%	561	22,9%	1.422	32,6%	(861)
Unión Europea	1.833	14,7%	1.001	14,3%	832	20,8%	168
América del Norte	1.263	10,1%	470	-4,9%	793	25,2%	(323)
Zonas Francas	686	5,5%	677	39,5%	9	42,1%	667
Resto de Europa	684	5,5%	498	27,0%	186	46,5%	311
Resto de América del Sur	605	4,9%	457	22,1%	149	19,7%	308
África	318	2,6%	249	10,7%	69	27,5%	180
Medio Oriente	291	2,3%	253	22,5%	37	46,5%	216
América Central y el Caribe	171	1,4%	153	8,2%	19	42,3%	134
Otros	58	0,5%	32	162,9%	26	33,5%	6
Oceania	27	0,2%	8	18,6%	20	18,3%	(12)
Total	12.449	100%	6.132	15,9%	6.317	22,1%	(185)

Nota: Valor promedio simple. Tasa de crecimiento promedio anual entre 2007 y 2011.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI. No se incluyen las importaciones de petróleo.

Gráfico 7 – Exportaciones uruguayas hacia Mercosur y Resto del Mundo (valores en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU (hasta 2001) y Uruguay XXI.

En los últimos cinco años el peso del Mercosur como mercado de destino ha mostrado una tendencia creciente, totalizando el 30,04% en valor en el año 2011. Sin embargo, las recientes medidas de Argentina podrían haber afectado negativamente a las exportaciones hacia dicho

país. A octubre de 2012 el Mercosur pierde peso relativo, representando el 26,12% de las exportaciones totales (en 2011 es 30,12%). Las ventas hacia Argentina caen un 13,51% con respecto a enero-octubre 2011, misma evolución tienen las ventas hacia Paraguay (caen 26,01%), mientras que crecen las colocaciones en Brasil (5,03%)

Finalmente, más allá de los países del Mercosur, en las últimas décadas hay otros mercados hacia los cuales las exportaciones uruguayas se dirigen de forma sostenida. De hecho, entre 1990 y 2011 los primeros cinco países de destino han concentrado en promedio el 55% de las ventas externas y se repiten dentro de estos cinco: Argentina (en los 22 años), Brasil (en 22), Estados Unidos (en 18 de los 22 años), Alemania (en 16), China (en 14) y Federación de Rusia (en 6).

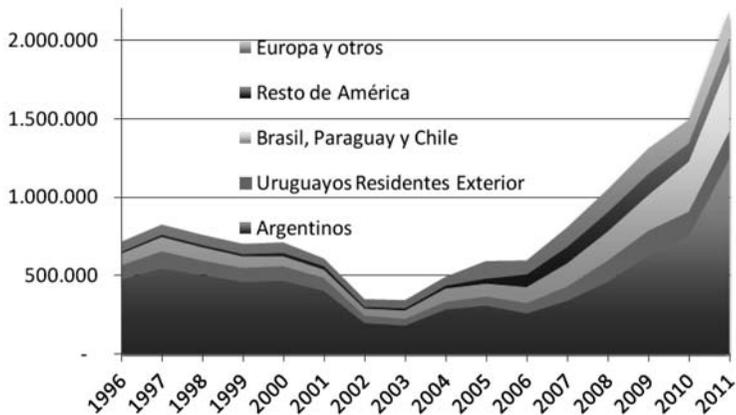
Por otra parte, analizar el destino de las exportaciones de servicios no es posible con las fuentes de información disponibles. En este sentido, es necesario utilizar fuentes de información específicas para los servicios que son identificables.

La principal exportación de servicios del país es el turismo. Analizando el origen del flujo de fondos que ingresan por turismo se observa un componente regional que es más importante que en el caso de los bienes. En el promedio 1996 – 2011 el 57,08% del gasto del turismo receptivo corresponde a ciudadanos argentinos y el 14,89% a brasileños, paraguayos y chilenos. Los uruguayos residentes en el exterior son responsables por el 10,86% del gasto, resto de América 5,77% y Europa y otros 11,40%. La evolución de este gasto en el período muestra un crecimiento relativo del ingreso desde fuera de la región (resto de América, Europa y otros) a partir del año 2002, si bien disminuye en los últimos dos años.

Por último, en base a la encuesta que realiza la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) es posible contar con información del destino de las exportaciones de servicios informáticos que realizan empresas uruguayas. En 2010 (último año disponible) el sector exporta 225 millones de dólares. A diferencia de los demás sectores de exportación, en software y servicios informáticos Estados Unidos es el principal destino, concentrando más de la cuarta parte de las ventas en 2011 (26,77% del total del sector). Le siguen Argentina (9,46%) y Brasil (9,24%) y en el agregado por bloque económico los principales

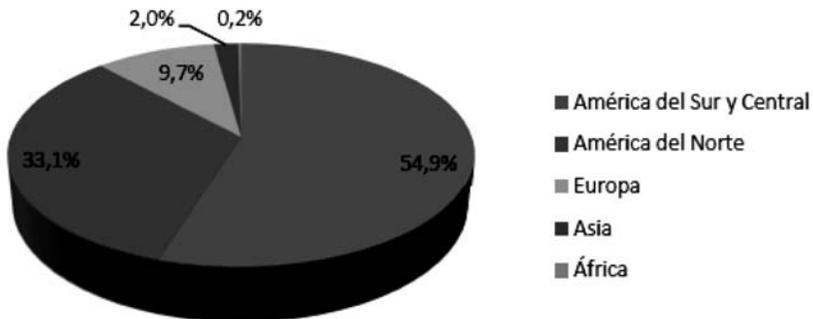
destinos son América del Sur y Central, América del Norte y, con una menor participación, Europa.

Gráfico 8 – Turismo receptivo en Uruguay – gasto total en miles de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

Gráfico 9 – Exportaciones de Servicios Informáticos por destino (incluye ventas desde filiales) Año 2010, porcentajes



Fuente: Extraído de CUTI (2011)

2.

Caracterización de las exportaciones de bienes

2.1 Indicadores generales de concentración de exportaciones

Un posible enfoque para estudiar el comercio con una visión de desarrollo parte de analizar el grado de diversificación en productos que han alcanzado las exportaciones uruguayas y su evolución.

De acuerdo a la literatura, a medida que los países se desarrollan se diversifican sectorialmente en su producción y la especialización recién comienza a verificarse cuando se alcanzan altos niveles de ingreso (Imbs y Wacziarg, 2003). Este análisis se ha realizado también para las exportaciones. Klinger y Lederman (2004) analizan la relación entre la aparición de nuevos productos de exportación y el desarrollo económico e identifican que el número de nuevos productos exportados tiene una forma de U invertida con el nivel de ingresos. A medida que los países crecen el número de nuevos productos exportados aumenta y recién comienza a decrecer cuando éstos alcanzan altos niveles de riqueza. Estos nuevos productos no se asocian a determinados sectores, sino que surgen desde diferentes áreas productivas.

Otras investigaciones identifican una relación negativa entre la concentración de las exportaciones en productos y el crecimiento económico (Lederman y Maloney, 2002). Por su parte, analizado específicamente el vínculo entre exportaciones basadas en recursos naturales y la diversificación de las exportaciones, Bonaglia y Fukasaku (2003) encuentran que los recursos naturales pueden ser positivos para un país, siendo la alta concentración de las exportaciones la que tiene efectos negativos. De hecho, estos autores postulan que los países ricos en recursos naturales, a través de un largo proceso, pueden utilizar su riqueza natural para construir nuevas áreas de ventajas competitivas y así promover la diversificación de las exportaciones.

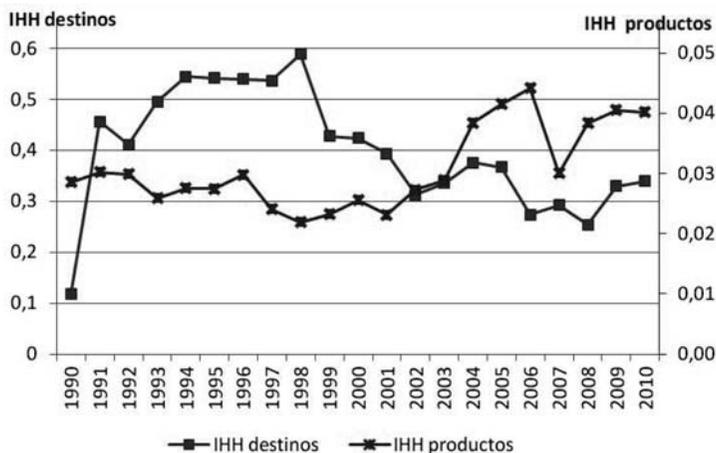
En este sentido, en los últimos veinte años, Uruguay ha logrado una menor concentración en mercados, pero ésta ha sido acompañada de una mayor concentración a nivel de productos, lo cual de acuerdo a

la teoría podría tener impactos menores en el crecimiento que un aumento de las exportaciones con mayor diversificación de productos.

Vázquez et al (2011) analizan la concentración de las exportaciones en productos y destinos entre 1990 y 2010, calculando un índice de Herfindahl - Hirschman (IHH)⁴ y encuentra que a partir de la salida de la crisis del año 2002 se han logrado diversificar las exportaciones en mercados, registrándose una caída del IHH, pero en simultáneo se observa un crecimiento del IHH en los valores exportados por productos.

El cálculo se realiza sobre los montos exportados y no sobre la cantidad de productos, con lo cual lo que se detecta es una mayor concentración del ingreso de divisas en los principales productos, pero

Gráfico 10 . Concentración de las exportaciones uruguayas por destinos y productos (1985-2010)



Fuente: Extraído de Vázquez et al (2011).

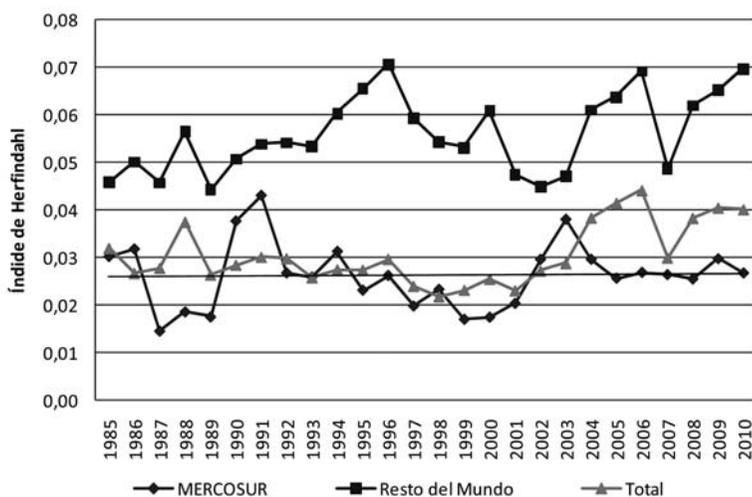
⁴ El índice se calcula de la siguiente forma:
$$IHH = \sum_{i=1}^n \left(\frac{X_i}{X_{\text{totales}}} \right)^2$$
 siendo i cada uno de los

destinos, para analizar la evolución de mercados, o cada uno de los productos del SA a seis dígitos, si se analiza la concentración en bienes. n el número de países a los cuales Uruguay exportó en cada año o el número total de bienes. El mayor valor que puede tomar es 1, de total concentración y el menor 1/n.

no permite identificar si hay una mayor cantidad de bienes exportados. Sin embargo, sí muestra una pauta de una mayor dependencia de las ventas en los productos de mayor participación.

Adicionalmente, se observan diferencias en la concentración de las exportaciones según éstas se dirijan hacia el Mercosur o extrazona. Las exportaciones hacia extrazona están más concentradas en los principales productos de exportación que aquellas que se dirigen hacia la región. Por otra parte, analizando los sectores industriales que exportan hacia la región y hacia el resto del mundo Vázquez et al (2011) identifican que las ventas hacia extrazona corresponden a sectores con un menor porcentaje de valor agregado industrial⁵ que las dirigidas hacia la región.

Gráfico 11 . Concentración de las exportaciones uruguayas por producto (1985-2010)



Fuente: Extraído de Vázquez et al (2011).

⁵ Medido como el Valor Agregado Bruto/Valor Bruto de Producción, según datos de la Encuesta de Actividad Económica del INE.

2.2 Principales productos exportados

En un análisis general se encuentra entonces que la concentración de las exportaciones uruguayas de bienes ha aumentado y que ésta es menor en las ventas hacia el Mercosur que hacia el resto del mundo. Cabe analizar por tanto cuáles son estos bienes en los que se han especializado los exportadores uruguayos.

Históricamente, las exportaciones uruguayas se han concentrado en productos de origen agropecuario. Esta situación se mantiene en la actualidad. Se amplía la oferta exportable, sobretodo incorporando bienes de origen forestal y agrícola a los tradicionales de base pecuaria, pero las ventajas que proveen los recursos naturales son un elemento clave para las exportaciones hasta el día de hoy. De hecho, el 81,81% del total exportado (promedio 2007 – 2011) se concentra en 16 capítulos del Sistema Armonizado (SA), de los cuales 11 son de origen agropecuario y totalizan el 68,62% del total exportado por Uruguay.

Adicionalmente, el crecimiento de las exportaciones de bienes en los últimos años se explica principalmente por la suba de las exportaciones de productos agropecuarios. Entre fines de la década del noventa y fines de la década de los 2000, el aumento de las exportaciones supera los 3.500 millones de dólares. El 66% de este crecimiento se explica por el aumento de las ventas externas de: carne (principalmente carne bovina), cereales (arroz y trigo), semillas (soja), lácteos y madera.

Este proceso ha llevado a que aumente la concentración de exportaciones en los principales productos, que pasaron de representar el 72% del monto total a fines de los noventa al 82% en los últimos cinco años.

Por otra parte, el mayor crecimiento de las ventas se registra en las exportaciones hacia fuera del Mercosur. Mientras que las ventas hacia extrazona crecen un 255% en valor, las ventas hacia la región aumentan un 46%. Esto concuerda con que la concentración en bienes agropecuarios es mayor en las ventas extrazona. En el promedio 2007 – 2011 los principales 10 productos de exportación hacia fuera del Mercosur son agropecuarios y acumulan el 84% del total extrazona.

Tabla 3 – Exportaciones uruguayas de bienes, principales productos (millones de dólares)

SA 2	Descripción	Promedio 1995-1999		Promedio 2007-2011		Var.	Variación en valor e incidencia en el total	
2	Carne	366	15,0%	1.208	19,7%	230,0%	842	22,8%
10	Cereales	254	10,4%	654	10,7%	157,2%	400	10,9%
12	Semillas y oleaginosos	20	0,8%	523	8,5%	2542,8%	504	13,7%
4	Lácteos	154	6,3%	496	8,1%	222,1%	342	9,3%
44	Madera	39	1,6%	401	6,5%	918,5%	361	9,8%
41	Cueros	180	7,4%	239	3,9%	32,8%	59	1,6%
39	Plásticos	47	1,9%	230	3,7%	386,1%	182	4,9%
51	Lana	273	11,1%	225	3,7%	-17,4%	(47)	-1,3%
3	Pescados	97	4,0%	187	3,0%	91,8%	89	2,4%
87	Vehículos y autopartes	107	4,4%	174	2,8%	62,0%	66	1,8%
11	Molinería, malta	61	2,5%	172	2,8%	182,0%	111	3,0%
27	Combustibles	20	0,8%	121	2,0%	496,3%	101	2,7%
1	Animales vivos	48	2,0%	104	1,7%	115,0%	56	1,5%
	Productos farmacéuticos	24	1,0%	98	1,6%	315,5%	74	2,0%
15	Grasas y aceites	14	0,6%	93	1,5%	585,5%	79	2,2%
8	Frutas	59	2,4%	93	1,5%	57,5%	34	0,9%
	Otros	684	27,9%	1.115	18,2%	63,1%	432	11,7%
	Total	2.447	100%	6.132	100%	150,6%	3.685	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE y Uruguay XXI.

Tabla 4 – Exportaciones uruguayas de bienes extrazona, principales productos (millones de dólares)

SA 2	Descripción	Promedio 1995-1999		Promedio 2007-2011		Tasa de variación	Variación en valor e incidencia en el total	
2	Carne	267	22%	1.134	26%	325%	867	28%
12	Semillas y oleaginosos	16	1%	505	12%	3020%	489	16%
10	Cereales	78	6%	460	11%	492%	382	12%
4	Lácteos	42	3%	401	9%	843%	358	11%
44	Madera	38	3%	397	9%	940%	359	11%
51	Lana	245	20%	214	5%	-13%	(31)	-1%
41	Cueros	169	14%	213	5%	26%	43	1%
3	Pescados	71	6%	138	3%	94%	67	2%
8	Frutas	54	4%	90	2%	65%	36	1%
1	Animales vivos	6	1%	89	2%	1282%	83	3%
	Otros	237	19%	713	16%	201%	476	15%
	Total extrazona	1.225	100%	4.353	100%	255%	3.128	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Un elemento a destacar es que la mayor concentración de las exportaciones en bienes basados en recursos naturales en estos años no es exclusiva de Uruguay, sino que se observa también en el resto de los países de América Latina, en parte explicado por el alto precio de los recursos naturales que intensifica la participación de este tipo de colocaciones para los países del continente (CEPAL, 2012).

El hecho de que sean productos basados en recursos naturales no es malo per se. De forma similar al planteo de Bonaglia y Fukasaku (2003) acerca de las posibilidades que pueden brindar las exportaciones de bienes basados en recursos naturales, De Ferranti et al (2001) postulan que lo importante no es lo que un país produce, sino cómo lo hace e identifican países con fuerte presencia de recursos naturales que han logrado diversificar sus exportaciones.

Un punto vinculado a esto es la discusión acerca del valor agregado de las exportaciones. Al ser en algunos casos materias primas y en otros bienes agroindustriales, si se analiza el valor agregado industrial de estos sectores los valores son bajos⁶, pero en las cadenas agropecuarias existen procesos de agregación de valor que no son contemplados en las estadísticas tradicionales, como por ejemplo las investigaciones en genética vegetal y animal. Excede el objetivo del trabajo analizar en detalle estos aspectos, pero dada la importancia del agro en las exportaciones sería de interés profundizar en un análisis de la inserción externa cuáles son los principales procesos de agregación de valor adentro de la cadena agropecuaria y si éstos son desarrollados en el país o se importan.

Por lo tanto, más allá del tipo de bienes, en la literatura hay consenso acerca de las dificultades que conlleva la concentración en sí misma. Por lo tanto, el crecimiento de las exportaciones registrado en los últimos años en Uruguay involucra una mayor concentración de las ventas, y en este sentido, podría aportar menos al crecimiento económico que un aumento de las exportaciones con una mayor diversificación de productos.

⁶ Información en Vázquez et al (2011).

Como se plantea previamente (sección 2.1) las ventas hacia los países del Mercosur están más diversificadas. No obstante, el índice de concentración (IHH) de las ventas hacia el Mercosur ha aumentado y en los últimos cinco años es superior al registrado en los noventa. Analizando las exportaciones por producto se detecta esta evolución, con una mayor concentración en los principales productos exportados. Entre éstos se destacan bienes industrializados, como plásticos, vehículos, papel y cartón, fundición hierro y acero y productos farmacéuticos.

Tabla 5 – Exportaciones uruguayas de bienes hacia el Mercosur, principales productos (millones de dólares)

SA 2	Descripción	Promedio 1995-1999		Promedio 2007-2011		Tasa de variación	Variación en valor e incidencia en el total	
39	Plásticos	44	4%	196	11%	344%	152	27%
10	Cereales	177	14%	195	11%	10%	18	3%
87	Vehículos y autopartes	106	9%	164	9%	55%	58	10%
11	Molinería, malta	61	5%	162	9%	167%	101	18%
4	Lácteos	111	9%	95	5%	-15%	(17)	-3%
40	Caucho	38	3%	85	5%	126%	48	9%
2	Carne	99	8%	74	4%	-25%	(25)	-5%
27	Combustibles	20	2%	66	4%	230%	46	8%
48	Papel y cartón	42	3%	63	4%	49%	21	4%
34	Productos limpieza	5	0%	53	3%	888%	48	9%
15	Grasas y aceites	10	1%	51	3%	406%	41	7%
3	Pescados	26	2%	48	3%	87%	23	4%
73	Fundición, hierro, acero	18	1%	43	2%	140%	25	5%
38	Diversos industria química	9	1%	35	2%	280%	26	5%
30	Productos farmacéuticos	13	1%	32	2%	148%	19	3%
	Otros	443	36%	416	23%	-6%	(27)	-5%
	Total extrazona	1.222	100%	1.779	100%	46%	557	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Finalmente, en la mayor parte de estos bienes el país tiene un buen posicionamiento relativo en el mercado mundial, que permite obtener un Índice de Ventajas Comparativas Reveladas⁷ (IVCR) superior a la unidad. Solamente en algunos de los productos que se destacan en la región el país no presenta una especialización relativa, como ser productos farmacéuticos, industria química, fundición hierro y acero y vehículos y autopartes.

⁷ Calculado con las exportaciones promedio 2007 – 2011. Relación entre la cuota de exportaciones uruguayas en las exportaciones mundiales del producto sobre la cuota país total.

Tabla 6 – Índice de Ventajas Comparativas Reveladas, principales productos (exportaciones promedio 2007 – 2011)

SA2	Descripción	IVCR	Destino principal	
1	Animales vivos	14,03	Extrazona	
2	Carne	30,76		
3	Pescados	5,77		
4	Lácteos	17,72		
8	Frutas	3,11	Extrazona	
10	Cereales	17,89		
11	Molinería, malta	28,52		Mercosur
12	Semillas y oleaginosos	20,27	Extrazona	
15	Grasas y aceites	2,81		Mercosur
27	Combustibles	0,13		Mercosur
30	Productos farmacéuticos	0,58		Mercosur
34	Productos limpieza	3,41		Mercosur
38	Diversos industria química	0,70		Mercosur
39	Plásticos	1,18		Mercosur
40	Caucho	1,34		Mercosur
41	Cueros	20,25	Extrazona	
44	Madera	8,68	Extrazona	
48	Papel y cartón	1,06		Mercosur
51	Lana	40,49	Extrazona	
73	Fundición, hierro, acero	0,44		Mercosur
87	Vehículos y autopartes	0,37		Mercosur

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

2.2.1 Bienes que se dirigen hacia extrazona

Como se analiza previamente, las exportaciones hacia fuera del Mercosur se concentran en bienes de origen agropecuario. En esta sección, de corte descriptivo, se detallan los productos de exportación (a 4 dígitos del SA) que conforman los capítulos que se dirigen principalmente hacia extrazona y los principales países de destino.

El principal mercado de destino de estos productos está fuera del Mercosur, con más del 90% del total exportado hacia extrazona. Constituyen excepciones los cereales, donde el 30% se dirige hacia países del Mercosur y pescados, donde el 26% va a la región.

Carne

El principal producto de exportación uruguayo hacia el resto del mundo es la carne. En particular, la carne bovina congelada que representa el 66% del capítulo para el promedio exportado en 2007 - 2011⁸. Le sigue la carne bovina refrigerada con el 22% y en tercer lugar la carne ovina con el 6%.

El número de mercados de destino ha venido creciendo sostenidamente, pasando de un promedio de 60 en los primeros cinco años de la década del 2000 a 90 en 2011. La Unión Europea (27) es el principal mercado de la carne uruguayo, concentrando el 34% del total exportado en el promedio 2007-2011 y junto con siete países más representan el 85% del total de las exportaciones.

Tabla 7 – Exportaciones uruguayas de carne (capítulo 02 SA), principales destinos (miles de dólares)

Destino	Participación país (Promedio 2007-2011)	Crecimiento exportaciones p.a. 2007-2011
Unión Europea	34%	28%
Federación de Rusia	21%	57%
Estados Unidos	10%	-15%
Brasil	6%	28%
Israel	6%	27%
Chile	4%	28%
Venezuela	3%	168%
China	2%	106%
Subtotal	85%	

Fuente: Elaboración propia con datos de COMTRADE.

Soja

Dentro de las semillas, las habas de soja representan el 98% del total del capítulo en el período. Las ventas de ese producto se realizan principalmente a través Zonas Francas y en el promedio 2007 – 2011

⁸ En todos los capítulos la cuota de cada producto se calcula con el promedio exportado 2007 – 2011.

el 61% del monto total exportado tiene este destino, no pudiendo identificarse posteriormente su destino final.

Los países de destino con exportaciones directas son China, con el 23% del total exportado y la Unión Europea con un 5%. En los demás destinos (cerca de 20) las exportaciones son de baja magnitud. Si se mantiene la proporción por país en las ventas desde Zona Franca, China parece ser el principal destino de las ventas uruguayas de soja, pero no es posible estimarlo con la información disponible.

Cereales

En los cereales Uruguay exporta arroz y trigo, con el 63% y 35% del total del capítulo respectivamente.

Al igual que las exportaciones de carne las ventas de arroz han diversificado sus mercados de destino y en 2011 se realizan exportaciones a 65 países. Los primeros cinco mercados concentran el 70% de las exportaciones y son: Perú, Brasil, Iraq, Irán y Senegal. El peso de Brasil impulsa que sea un bien con mayor peso de extrazona, pero con un componente regional importante.

El trigo en cambio, al igual que la soja se dirige principalmente hacia Zona Franca, donde se destina el 57% del total exportado. El único destino destacado por fuera de Zona Franca es Brasil, con el 30% del total exportado.

Lácteos

La industria láctea exporta principalmente leche y nata concentradas, que representan el 41% del total del capítulo. Le siguen los quesos y requesón con el 33%. Con menores participaciones se colocan manteca (9%), las demás leches y natas (7%) y lactosuero (3%).

Estos productos se exportan hacia 65 destinos. Los tres principales son Venezuela, Brasil y México, que en el promedio 2007 – 2011 muestran participaciones de 27%, 19% y 17% respectivamente. Sin embargo, en 2011 se observa un mayor crecimiento de las ventas hacia Brasil y Venezuela, que alcanzan cuotas cercanas al 30%, mientras

que México disminuye y se posiciona con el 10% del total. Otros países con alta participación son Cuba (8%), Argelia (4%), Federación de Rusia (3%), Argentina (2%) y China (1%), promedio 2007 – 2011.

Madera

Dentro del capítulo de madera, la madera en bruto representa el 50% del total. Leña, aserrín y desperdicios totalizan el 30%, un 10% corresponde a madera contrachapada y un 9% a madera aserrada.

Los destinos de exportación de madera crecen en los últimos años, totalizando 63 en 2011. La Unión Europea y especialmente España y Portugal, aparece como el principal destino en el promedio 2007 – 2011 con el 29% de las ventas. Sin embargo, el segundo destino en importancia son las Zonas Francas, hacia donde se dirige el 23% del total exportado en el período. En este sentido, no es posible identificar con certeza hacia donde se destina la cuarta parte de las colocaciones de madera. También se destacan las exportaciones hacia Noruega, con el 8%.

En los últimos dos años crecen las colocaciones en China, que en 2011 se posiciona como tercer mercado después de la UE y Noruega. También Estados Unidos, México y Vietnam aparecen como destinos de importancia (con cuotas entre 3 y 4%).

Lana

Las exportaciones de lana son principalmente de tops, que representan el 59% del total y de lana sin cardar ni peinar, con el 28%. En el promedio 2007-2011 también tienen una participación relevante los tejidos de lana peinada (7%), pero en 2011 sus exportaciones caen (pasan de 25 millones de dólares en 2008 a 10 en 2010 y 5 en 2011). Por último, se registran exportaciones de tejidos de lana cardada (2%).

El principal destino de la lana uruguaya es China, que representa el 41% del total exportado en el promedio de los últimos cinco años. Le siguen Italia y Alemania, que en conjunto abarcan el 24% del total (13% y 11% respectivamente). Dentro de los cerca de 40 mercados restantes, se destacan Turquía, India y Brasil, con cuotas entre 4% y 5%.

Cueros

Los cueros que se exportan son preparados después del curtido (57%) y curtidos pero sin otra preparación (37%). No se incluyen en este capítulo los cueros cortados para automóviles, que están dentro del capítulo 94 del Sistema Armonizado y totalizan en torno a 90 millones de dólares en 2011.

Si bien hay 50 destinos de exportación, las ventas están relativamente concentradas en los principales mercados. La Unión Europea es el principal destino, concentrando el 26% del total en 2007 – 2011 (Alemania lidera el mercado con una cuota de 20%). Tailandia se ubica segundo (16%) y le siguen China, México y Estados Unidos, con cuotas de 9% cada uno.

Pesca

En pesca, pescados congelados (61%) y filetes de pescado (27%) concentran las ventas del capítulo.

El 85% de las exportaciones se dirigen a los primeros cinco destinos. La Unión Europea y Brasil, con una cuota de 26% cada uno, son los mercados más importantes. Nigeria, Italia y China, con participaciones de 13%, 12% y 8%, completan los primeros compradores de pescado para Uruguay.

Un elemento a destacar es la alta participación relativa de países de África, que en conjunto adquieren el 23% del total exportado, siendo los productos donde este continente tiene el mayor peso relativo.

Frutas

En las frutas, el 83% corresponde a cítricos, principalmente naranjas y mandarinas. Las exportaciones de arándanos representan el 11% del total de frutas y manzanas y peras el 6%. Cabe destacar la tendencia creciente de las exportaciones de arándanos, que pasan de 5 millones de dólares en 2007 a cerca de 18 millones en 2011.

Es uno de los mercados con mayor concentración de destinos: el 74% del total exportado en el promedio 2007 – 2011 se dirige hacia la Unión Europea. Junto con Brasil (5%), Federación de Rusia (5%) y Estados Unidos (5%) concentran cerca del 90% del total.

Animales vivos

Las exportaciones de animales vivos corresponden a ganado bovino (91% del total), con una baja participación de ovinos (5%) y equinos (3%). Se destaca el crecimiento constante de las exportaciones de ganado bovino en pie, que pasan de 22 millones de dólares en 2007 a 158 millones en 2011.

Los destinos se modifican dentro del período analizado (2007 – 2011), pero se dirigen principalmente hacia Turquía, Siria, Egipto, El Líbano y Jordania. También se han realizado exportaciones hacia Brasil y en los últimos tres años crecen las ventas hacia China.

2.2.2 Bienes regionales

Los productos que conforman las principales exportaciones hacia el Mercosur tienen al bloque como principal cliente, con un cuota en torno al 90%. Constituyen excepciones productos farmacéuticos, donde en el promedio 2007 – 2011 sólo el 33% de las exportaciones se dirigen hacia el Mercosur y grasas y aceites, donde esta participación alcanza al 55%.

Industria plástica

Las exportaciones de la industria plástica se componen de artículos para el transporte o envasado (64%), placas y láminas de plástico (14%), polímeros de estireno en formas primarias (5%) y polímeros acrílicos en formas primarias (4%).

Es una industria que está vinculada principalmente con Brasil, con el 66% de las ventas dirigidas hacia dicho mercado entre 2007 y 2011. Las exportaciones hacia Argentina alcanzan el 18% y Paraguay tiene una participación menor (1%). Fuera del Mercosur se realizan exportaciones de plásticos hacia Chile (4% del total) y Venezuela (3%).

Automotriz

Cerca de la mitad de las exportaciones en la industria automotriz son de autopartes (46%). Las restantes colocaciones corresponden a automóviles (20%), vehículos para el transporte de mercancías (19%) y tractores (14%).

La totalidad del comercio se realiza con Argentina y Brasil en partes similares (menos del 1% que tiene otros destinos). En el promedio 2007 – 2011 un 54% del total exportado se dirige hacia Argentina y un 44% hacia Brasil. Un 1% se destina hacia Zona Franca.

Malta y molinería

En lo que respecta a molinería y malta, se exporta malta de cebada (92%) y en menor medida de harina de trigo (8%). Ambos productos tienen como destino principal (más del 95%) a Brasil.

Caucho

La mayor parte de las ventas de caucho son de caucho mezclado sin vulcanizar en formas primarias (81%). Le siguen prendas de vestir, guantes, de caucho vulcanizado sin endurecer (10%) y neumáticos nuevos de caucho (5%).

El 95% de las exportaciones se destinan al Mercosur. Un 81% hacia Brasil, 12% hacia Argentina y 2% hacia Paraguay. También se observan ventas por más de un millón de dólares a Chile (1%).

Papel y cartón

En papel y cartón se observa una mayor diversidad de productos. El 41% del total exportado corresponde a papel y cartón estucados con sustancias inorgánicas y el 27% a papel del tipo de los utilizados en papel higiénico o similar. Otras categorías de relevancia son envases de papel y cartón (14%) y papel y cartón sin estucar con fines gráficos (9%).

A diferencia de los casos anteriores, esta industria tiene el mayor vínculo comercial con Argentina. En el promedio 2007 – 2011 el 53% de las exportaciones se dirigen hacia dicho país, mientras que un 23% se exporta hacia Brasil y un 8% a Paraguay. Fuera de la región, un 7% de las ventas se destina a Chile, mientras que un 5% del total exportado va hacia Zona Franca y por tanto su destino final no es identificable.

Jabones y productos de limpieza

Las exportaciones en este capítulo corresponden a agentes de superficie orgánicos (97%), cuyas ventas además muestran un crecimiento sostenido desde el año 2007. El 3% corresponde a preparaciones lubricantes para textiles y cueros.

Pese a concentrarse en la región, con el 54% de las colocaciones en Brasil, el 26% en Argentina y 4% en Paraguay, se registra una mayor diversificación relativa de las exportaciones de estos productos. Así, en el promedio 2007 – 2011, el 6% se exporta hacia Chile y se realizan exportaciones por más de un millón de dólares a Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Ecuador, Bolivia y Venezuela.

Grasas y aceites

En la industria de grasas y aceites dos productos lideran las exportaciones. Por una parte, mezclas alimenticias de grasas y aceites de origen vegetal o animal (45%) y por otra parte grasa de bovino u ovino (45%). Ambas han crecido de manera sostenida en los últimos cinco años, así como la grasa de lana, incluida la lanolina, que representa el 8% del total del capítulo para el promedio 2007 - 2011.

Las mezclas alimenticias se dirigen hacia el Mercosur (Brasil 76% y Argentina 13%) y en menor medida a Chile y Perú (9% y 2% respectivamente). La grasa de bovino u ovino en cambio, se destina principalmente hacia Nigeria (39%) y el Mercosur representa el 29% dividido en partes iguales entre Brasil y Argentina. Otros destinos relevantes son Cuba (9%) y Pakistán (12%).

Fundición, hierro y acero

Dentro de fundición, hierro y acero, los tubos y perfiles huecos conforman la mayor parte de las exportaciones (86%), mientras que otras manufacturas de hierro o acero son el otro producto destacado, pero con una baja participación (6%).

Brasil y Argentina son los principales destinos y concentran el 63% y 25% del total exportado en el promedio 2007 – 2011. Fuera de la región Colombia es un mercado de interés (2%) y se detectan exportaciones hacia Zona Franca (2%).

Diversos industria química

En este capítulo se incluyen las exportaciones de insecticidas, raticidas y fungicidas, que acumulan el 87% del total. Un 10% se conforma por exportaciones de aprestos y productos de acabado para la industria del cuero o similar.

El Mercosur es el principal cliente; 67% del total exportado se dirige hacia Brasil, 12% hacia Argentina y 3% Paraguay. Se destaca el mercado boliviano, hacia donde se destina el 10% de las ventas.

Productos farmacéuticos

Por último, en los productos farmacéuticos el 74% de las exportaciones del período es de medicamentos para usos terapéuticos o profilácticos acondicionados para la venta al por menor, categoría dentro de la cual es posible identificar más de 100 productos específicos (a 10 dígitos del SA). Por otra parte, el 17% del total exportado corresponde a sangre para usos terapéuticos, profilácticos o de diagnóstico y antisueños, categoría dentro de la cual se encuentran las vacunas para medicina veterinaria. Las exportaciones de preparaciones químicas anticonceptivas a base de hormonas totalizan el 6%.

Como se estableció anteriormente, el 33% del total se exporta hacia el Mercosur y se destacan las ventas hacia Paraguay. El 15% se exporta hacia Brasil, el 12% hacia Paraguay y el 7% hacia Argentina. La mayor participación individual corresponde a Zonas Francas, 17%, con lo cual no se puede identificar su destino final.

El restante 50% de las exportaciones se encuentra diversificado, siendo algunos de los principales mercados Chile (8%), Venezuela (7%), Ecuador (6%), Panamá (5%), Sudáfrica (3%) y Bolivia (3%).

2.3. Análisis de mercados seleccionados

Si bien las empresas han logrado diversificar los mercados de destino, siguiendo la propuesta en Vazquez et al (2011), cabe preguntarse qué poder de compra tienen estos mercados y cuál es su dinamismo en términos del crecimiento del PIB. La capacidad de poder

de compra se asocia al PIB per cápita de cada país, promedio entre 2006 y 2010, medido en paridad de poder de compra (PPP). El dinamismo se considera a través de la tasa de crecimiento del PIB, promedio anual entre 2006 y 2010.

En los últimos cinco años Uruguay exporta en promedio más de un millón de dólares a 104 países, que representan el 86,89% de las exportaciones totales entre 2007 y 2011. Si se suman las exportaciones hacia zonas francas (11,04% del total) se abarca el 97,93% del total exportado por el país en el período.

El PIB per cápita promedio de los mercados de Uruguay, ponderado según la cuota de cada país en las exportaciones uruguayas, asciende a 16.200 dólares (paridad de poder de compra) en el promedio 2006 – 2010. Esto se puede interpretar como que en el agregado, Uruguay está exportando sus productos a un mercado promedio con un nivel de ingresos per cápita levemente superior al de Uruguay y al del mundo (en el promedio 2006 – 2010 Uruguay tiene un PIB per cápita PPP de 12.000 dólares mientras que el agregado mundial totaliza 10.400 dólares). Este “mercado” agregado entre 2006 y 2010 crece al 3,50% promedio anual, mostrando que los países a los que Uruguay exporta en promedio tienen un dinamismo del producto superior a la media global, que alcanza a 2,33% en el período.

Tabla 8 – Mercados de destino según crecimiento de exportaciones, PIB per cápita y dinamismo

Categoría	Tasa crecimiento exportaciones p.a. 2007 - 2011	# de países	Mercados principales	PIB per cápita PPP* 2006 - 2010 (USD)	Crecimiento PIB 2006 - 2010	% exportaciones totales
Alto crecimiento	> a 30%	54	China, Rusia y Venezuela	Mediana 5.528 Media 11.452	4,26	24,31%
Dinámicos	Entre 15% y 30%	27	Brasil, Argentina y Alemania	Mediana 8.432 Media 16.491	3,51	43,57%
Crecimiento moderado	Entre 0% y 15%	14	México, Italia, Reino Unido	Mediana 29.159 Media 25.953	1,55	12,87%
Disminuyen	Tasa menor a 0%	9	Estados Unidos, Tailandia, Sudáfrica	Mediana 13.234 Media 18.214	3,40	6,14%
Promedio país	15,89%	104		16.182	3,50	

NOTA: Promedio país pondera el PIB de cada país por su cuota de mercado. *Al ser un submuestra no se puede hacer el promedio ponderado por cuota de mercado. Se presenta la media y la mediana ya que la presencia de outliers sesga el valor del promedio simple.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI y Banco Mundial.

Las exportaciones han crecido a una tasa promedio anual superior al 30% en más de la mitad de los países a los que Uruguay exporta. Este grupo de países son los más dinámicos en términos del crecimiento de su producto y son países en los que, al menos la mitad, tienen un bajo poder de compra. Los países de crecimiento moderado son los que tienen un mayor PIB per cápita. Por su parte, la mayor participación en las exportaciones corresponde a mercados donde las ventas crecen a una tasa entre 15% y 30% promedio por año y son países con un producto per cápita intermedio, entre los más dinámicos y los moderados. En este sentido, en términos generales, el mayor dinamismo de las ventas uruguayas está dirigido hacia países dinámicos pero con bajo poder de compra relativo.

Para realizar un análisis más detallado por país se toman los principales mercados de destino, que concentran el 73,53% de las exportaciones totales. Dentro de éstos, siete se destacan como los más dinámicos en términos del crecimiento de las exportaciones uruguayas hacia dichos destinos, ya que las ventas aumentan a una tasa mayor al 30% promedio anual entre 2007 y 2011. Estos países son China, Federación Rusa, Venezuela, Paraguay, Turquía, Perú y Hong Kong. Excepto Hong Kong, son países que podrían clasificarse como de renta media o baja de acuerdo al PIB per cápita PPP 2006-2010 y cuyas economías han crecido a tasas superiores al 3,5% promedio anual en el período.

Estados Unidos es el único destino hacia el cual disminuyen las ventas entre 2007 y 2011. En 2009 se alcanza el mínimo del período y si bien hay un repunte de las exportaciones en 2010 y 2011, aún no se alcanzan los niveles de 2006 ó 2007.

Las ventas hacia Alemania y España crecen a la tasa promedio anual del total de exportaciones uruguayas, manteniendo su participación como mercados de destino. Este crecimiento sucede pese a que son economías en crisis, con tasas promedio de crecimiento del PIB de 1,19% y 0,92% respectivamente. Las exportaciones hacia Italia y Reino Unido aumentan en menor medidas, al igual que hacia México y Chile.

Las exportaciones hacia Brasil y Argentina crecen levemente por encima del promedio. En el período considerado (2006 – 2010) las economías de ambos han crecido de forma relevante. En Brasil el PIB

crece 4,41% promedio anual, mientras que en Argentina lo hizo al 6,78%.

Finalmente, en los últimos años crecen las exportaciones hacia Zona Franca, particularmente en soja (47,30% del total), madera (23,04%) y arroz (20,62%) en el promedio 2007 – 2011. Esto dificulta analizar el comercio por mercados de destinos, ya que los tres son de los principales productos de exportación hacia fuera de la región y una parte significativa, sobretodo en soja, se exporta por Zonas Francas.

Tabla 9 – Principales destinos de exportación, evolución exportaciones y PIB

Destino	Total exportado 2007-2011 (millones USD)		Crecimiento exportaciones p.a.2007-2011	PIB per cápita 2006-2010 PPP (USD)	Crecimiento PIB 2006-2010 tasa p.a.
Brasil	1.185	19,3%	23,28%	9.920	4,41%
Unión Europea	1.001	16,3%			
<i>Alemania</i>	224	3,7%	15,51%	36.680	1,19%
<i>España</i>	185	3,0%	15,75%	31.346	0,92%
<i>Italia</i>	133	2,2%	9,91%	31.538	-0,35%
<i>Reino Unido</i>	132	2,1%	7,08%	36.210	0,36%
<i>Países Bajos</i>	131	2,1%	21,73%	40.968	1,41%
Argentina	465	7,6%	18,12%	13.650	6,78%
China	322	5,2%	35,05%	6.216	11,20%
Federación Rusa	284	4,6%	33,89%	17.618	3,63%
Estados Unidos	265	4,3%	-8,72%	46.448	0,96%
Venezuela	219	3,6%	42,00%	12.036	3,52%
México	162	2,6%	7,34%	13.890	1,87%
Paraguay	125	2,0%	30,94%	4.600	5,67%
Chile	117	1,9%	2,88%	12.852	3,27%
Suiza	87	1,4%	16,69%	44.942	1,96%
Israel	78	1,3%	23,45%	26.598	4,14%
Turquía	73	1,2%	87,70%	14.126	3,27%
Perú	71	1,2%	49,00%	7.858	7,22%
Hong Kong	55	0,9%	41,96%	44.240	4,00%
Subtotal países	4.509	73,5%			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI y Banco Mundial.

La Zona Franca de mayor participación es Nueva Palmira y el mayor crecimiento en el período se registra en Fray Bentos.

**Tabla 10 – Exportaciones uruguayas hacia Zona Franca
(miles de dólares y porcentajes)**

Destino	2007	2011	Promedio 2007-11		Crecimiento 2007-11 p.a.
Z.F. Nueva Palmira	213.969	492.789	462.597	8%	34%
Z.F. Fray Bentos	30.923	231.043	163.015	3%	145%
Z.F. Montevideo	41.213	44.183	38.845	1%	13%
Z.F. Libertad	640	1.559	4.688	0%	97%
Z.F. Colonia	2.272	3.822	3.070	0%	17%
Z.F. Nueva Helvecia	1.930	2.828	2.628	0%	28%
Z.F. Florida	1.210	1.406	1.600	0%	12%
Z.F. Rivera	0	968	268	0%	
Z.F. Rio Negro	0	2	12	0%	
Total zonas francas Uruguay	292.158	778.600	676.722	11%	31%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Uruguay XXI.

3.

Indicador de “nivel de productividad” de las exportaciones

Una de las alternativas para vincular la especialización exportadora con las posibilidades de desarrollo de un país es utilizar los indicadores propuestos por Hausmann et al (2007), que permiten estimar un valor asociado al grado de sofisticación que tienen los productos de exportación de un país. Estos autores vinculan el crecimiento de los países con la canasta de bienes que exportan. No con la visión tradicional de características intrínsecas de los bienes (si son recursos naturales, si son industrializados, etc.) sino basado en considerar quién exporta qué.

Según Hausmann et al (2007) las economías que producen los bienes que exportan los países desarrollados pueden crecer más rápido que los que tienen otro tipo de especialización (debido a las capacidades que genera la producción de éstos) y por tanto, el tipo de bienes en los que un país se especializa tiene implicancias para su crecimiento futuro.

El indicador que generaron a tales fines se denomina PRODY. Este índice asocia una determinada productividad a cada bien exportado. Lo que hace es ponderar el PIB per cápita de los países exportadores de un determinado bien por su índice de ventajas comparativas reveladas en dicho bien y luego se realiza una sumatoria que permite obtener el PIB per cápita asociado a cada producto. Aquellos bienes en los que se especializan los países con mayor riqueza se entiende que permiten un mayor crecimiento de largo plazo, producto del tipo de capacidades que genera su producción.

Este índice considera que las exportaciones que se originan en países con un alto nivel de ingresos tienen una intensidad de conocimientos mayor que las que se originan en países con un bajo nivel de ingresos. Detrás de esto se asume que las economías más desarrolladas tienen mayores capacidades tecnológicas y de mercado, lo que les permite competir con bienes diferenciados, en mercados más exigentes (CEPAL, 2012).

La fórmula de cálculo del PRODY es la siguiente. El PIB per cápita de cada país es Y_j . Se quiere calcular el PRODY para el bien k . Sean X_{jk}

las exportaciones totales del país j . Las exportaciones de cada bien k del país j son x_{jk} . Entonces:

$$PRODY_k = \sum_j \frac{\left(\frac{x_{jk}}{X_j} \right)}{\sum_j \left(\frac{x_{jk}}{X_j} \right)} \cdot Y_j \quad (1)$$

El numerador es la cuota de mercado en el país del bien k y el denominador es la cuota de mercado del producto en todo el mundo, con lo cual se pondera el PIB per cápita de todos los exportadores por su ventaja comparativa.

Utilizando el PRODY como insumo se puede calcular la composición de las exportaciones totales de un país en términos de su productividad asociada, lo que se realiza ponderando los PRODY de todos los productos de exportación de un país por su participación en las exportaciones totales. Este índice se denomina EXPY. Un EXPY más elevado implica tener una canasta de bienes que se asocia a países de mayores ingresos, mientras que uno más reducido muestra que el país se especializa en productos que son exportados principalmente por economías de bajo PIB. Y esta composición de la canasta, medida a través del EXPY, afecta de manera positiva el crecimiento de los países (Hausmann et al, 2007).

En CEPAL (2012) se presentan los EXPY para algunos países seleccionados para el año 2008. Uruguay presenta un índice de 10,4, similar al de Argentina, superior al de Chile y Colombia (8,9 y 9,9 respectivamente) pero menor al de Brasil (11,2) y México (12,5). En promedio, el indicador en las economías maduras (Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia) es 15, República de Corea es cercano a dichas economías con 14,8, mientras que en economías maduras pero con alta participación de recursos naturales en las exportaciones (mayor al 30%) es 14,1 (en esta categoría entran Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelandia).

Por lo tanto, Uruguay con un EXPY de 10,4 se ubica por debajo de un país con una especialización de recursos naturales de base similar como puede ser Nueva Zelandia, mostrando que habría un espacio para diversificar las exportaciones y aumentar la participación de bienes

que sean más asociados a países en desarrollo (tener una mayor participación en las exportaciones de productos con un PRODY alto).

En este informe se calcula el PRODY para los productos más representativos de cada capítulo, a 4 dígitos del Sistema Armonizado. En total son 15 productos que en el promedio 2007 – 2011 totalizan 46% del total exportado por Uruguay.

En base a este índice, las principales exportaciones hacia extrazona tienen un menor grado de sofisticación que el promedio nacional. El PRODY de los principales productos extrazona está en torno a 8.700 mientras que el promedio nacional asciende a 12.500 (el dato nacional surge del trabajo de Brunini et al, 2010, que calculan el indicador para el total exportado por Uruguay). La única excepción dentro de los bienes que se dirigen fuera de la región son las exportaciones de quesos, que en el mundo también son exportados por países de altos ingresos (sobre todo países de la Unión Europea).

Tabla 11 – Indicador de productividad asociada las exportaciones, PRODY, productos seleccionados (miles de dólares y porcentajes)

HS a 4	Descripción	Destino principal	Exportaciones 2007 - 2011 promedio	PRODY
202	Carne bovina congelada	Extrazona	801.549	9.670
1201	Habas de soja, incluso quebrantadas	Extrazona	511.075	8.296
1006	Arroz	Extrazona	409.939	4.390
402	Leche y nata concentradas, con adición de azúcar o edulcorantes	Extrazona	201.779	6.706
406	Quesos y requesón	Extrazona	164.341	19.684
4403	Madera en bruto, incluso descortezada o escuadrada	Extrazona	199.741	3.685
3923	Artículos para el transporte o envasado y dispositivos de cierre de plástico	Mercosur	147.209	11.055
8708	Partes y accesorios de vehículos automotores	Mercosur	79.965	17.597
4818	Papel higiénico, compresas, toallas, servilletas, tampones y similares de uso doméstico	Mercosur	20.160	11.781
4810	Papel y cartón estucados con caolín u otras sustancias inorgánicas con fines gráficos	Mercosur	30.886	21.014
3402	Agentes de superficie orgánicos y otras preparaciones de limpieza	Mercosur	62.097	14.731
1517	Margarina y demás mezclas alimenticias de grasa o aceite	Mercosur	42.069	11.744
1502	Grasa de bovinos, ovinos o caprinos	Mercosur	41.764	2.753
3808	Insecticidas, raticidas, fungicidas y similares, acondicionados para la venta al por menor	Mercosur	37.252	9.838
3004	Medicamentos acondicionados para la venta al por menor	Mercosur	72.321	20.135
Subtotal productos seleccionados			2.822.146	46%
Total exportaciones uruguayas			6.131.899	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE y Banco Mundial. El PIB per cápita utilizado es el promedio 2006 – 2010 PPP.

Por otra parte, los bienes que se dirigen principalmente hacia el Mercosur aparecen como más sofisticados, con un índice promedio de 13.400. La grasa de bovinos y los fungicidas y raticidas son los bienes con peores valores del indicador. En cambio, los productos de la industria farmacéutica y los papeles con fines gráficos son los que en el mundo se asocian a países de mayores ingresos. Este valor es similar al que se obtuvo para las exportaciones de software y servicios informáticos, que también son considerados bienes sofisticados según este índice (Martínez y Corbalán, 2011).

En síntesis, de acuerdo a este breve análisis del grado de sofisticación utilizando el indicador PRODY se detecta que pocos de los principales bienes exportados por Uruguay son asociables a países de altos ingresos. En general, Uruguay está exportando bienes que no son exclusivos de los países más ricos, sino que en muchos casos exporta bienes que son exportados por países del mundo con menores ingresos per cápita que los de Uruguay.

En este sentido, hay espacio para impulsar exportaciones con un mayor nivel de sofisticación en la búsqueda de mejorar la inserción comercial, asumiendo que la mayor sofisticación se acompaña con el desarrollo de mayores capacidades en la economía.

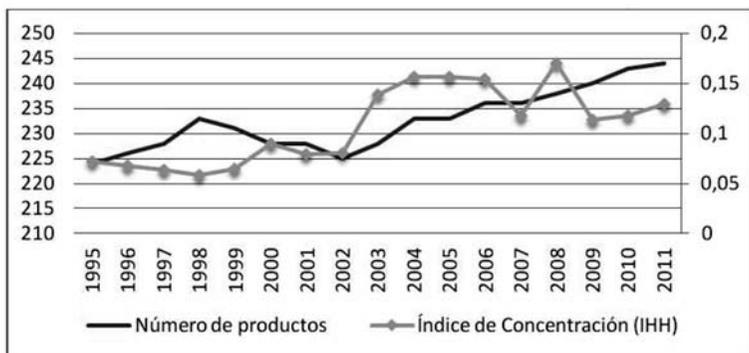
4.

Características de las importaciones de bienes

4.1 Indicadores de concentración y origen de importaciones

Considerando el número de productos, Uruguay importa una mayor diversidad de bienes que los que exporta. Entre 1995 y 2011 la cantidad de bienes importados se incrementa de 224 a 244, mientras que en el mismo período el número de productos exportados crece de 163 a 209⁹. Al igual que en las exportaciones, los bienes de mayor peso incrementan su participación, generándose un aumento del índice de concentración. Este hecho podría explicarse por la suba del precio del petróleo que representa en torno al 20% del total importado por Uruguay.

Gráfico 12 – Evolución de la concentración de las importaciones uruguayas (IHH)



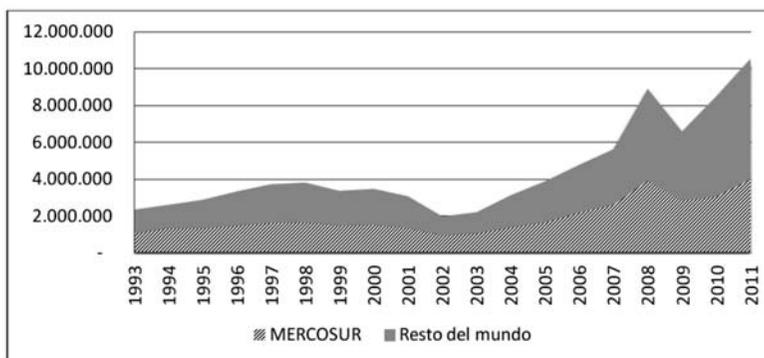
Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD. Índice de Herfindahl normalizado, bienes s 3 dígitos de la Clasificación Uniforme del Comercio Industrial con importaciones mayores a 100.000 dólares.

En relación al origen de las importaciones, el peso del Mercosur como proveedor es mayor que su participación como destino de las ventas. Entre 1993 y 2011, en promedio, el 44,17% del total de importaciones que realiza Uruguay proviene de la región. En el período

⁹ Datos de BID-INTAL. Productos a 3 dígitos de la Clasificación Uniforme del Comercio Industrial, con importaciones/exportaciones mayores a 100.000 dólares.

2007 – 2011 este porcentaje es 40,80% y en los últimos dos años considerados, el peso relativo de las compras desde el bloque disminuye, alcanzando al 35,86% y 37,77% respectivamente. Dentro de la región, el mayor valor importado proviene desde Argentina (21,15% del total de importaciones); Brasil representa el 19,28% y las compras desde Paraguay son muy pequeñas (0,66%).

Gráfico 13 – Importaciones uruguayas desde el Mercosur y Resto del Mundo (valores en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BID – INTAL.

4.2 Principales productos importados

Los productos con mayor participación dentro de las importaciones uruguayas son combustibles, máquinas y equipos, insumos, por ejemplo para el sector agropecuario e industria plástica y bienes de consumo final (vestimenta, calzado, jabones). Los principales capítulos importados representan el 76,24% del total en los últimos cinco años, mientras que a fines de la década del noventa, estos bienes acumulan el 69,81% del total. Entre estos dos períodos, las importaciones crecen un 138,78% y en torno a una tercera parte de este aumento se explica por el incremento del valor de compras de combustibles.

Las importaciones que se realizan desde el Mercosur tienen una menor concentración en bienes que las que provienen desde el resto del mundo. Asimismo, si bien dentro de los principales productos importados hay coincidencias entre los bienes adquiridos en la región y

fuera de ella, las canastas difieren. Abonos, productos químicos orgánicos, caucho, óptica y aparatos médico-quirúrgicos, vestimenta y calzado se incluyen dentro de los primeros 15 capítulos importados desde fuera de la región, pero no son bienes preponderantes en las compras al Mercosur.

Además del crecimiento del valor importado en combustibles, se registra un crecimiento importante de las importaciones desde fuera de la región de abonos, plásticos, productos diversos de la industria química, fundición, hierro y acero y vestimenta.

Tabla 12 – Importaciones uruguayas de bienes, principales productos (millones de dólares)

SA 2	Descripción	Promedio 1995-1999		Promedio 2007-2011		Tasa de variación	Variación en valor e incidencia en el total	
27	Combustibles	316	9,3%	1.799	22,4%	468,7%	1.483	32,0%
84	Máquinas y aparatos mecánicos	432	12,7%	852	10,6%	97,0%	419	9,1%
87	Vehículos y componentes	414	12,1%	779	9,7%	88,4%	366	7,9%
85	Máquinas y material eléctrico	317	9,3%	596	7,4%	88,1%	279	6,0%
39	Plásticos	171	5,0%	425	5,3%	148,0%	254	5,5%
31	Abonos	56	1,6%	257	3,2%	360,8%	201	4,3%
38	Productos diversos de la industria química	74	2,2%	236	2,9%	218,8%	162	3,5%
29	Productos químicos orgánicos	80	2,4%	170	2,1%	111,6%	90	1,9%
40	Caucho	61	1,8%	151	1,9%	145,6%	89	1,9%
30	Productos farmacéuticos	96	2,8%	150	1,9%	56,7%	54	1,2%
72	Fundición, hierro y acero	66	1,9%	148	1,8%	124,5%	82	1,8%
48	Papel y cartón	108	3,2%	140	1,7%	29,1%	32	0,7%
73	Manufactura de fundición, hierro o acero	58	1,7%	117	1,5%	103,2%	59	1,3%
90	Óptica. Aparatos médico-quirúrgicos	70	2,1%	103	1,3%	46,7%	33	0,7%
23	Residuos de industrias alimentarias. Alimentos para animales	14	0,4%	95	1,2%	569,1%	80	1,7%
94	Muebles. Mobiliario hospitalario. Placas y carteles luminosos	49	1,4%	89	1,1%	84,0%	41	0,9%
	Otros	1.030	30,2%	1.935	24,1%	87,8%	905	19,5%
	Total	3.413	100%	8.042	100%	135,6%	4.629	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BID – INTAL.

Los primeros 15 capítulos con origen Mercosur representan cerca del 70% del total importado desde la región, 10 puntos porcentuales más que lo acumulado por estos mismos bienes a fines de la década del noventa. Plásticos, productos diversos de la industria química, raciones para animales, manufacturas de hierro o acero, cereales y jabones y ceras son los capítulos con mayor dinamismo. Las importaciones de productos farmacéuticos y papel y cartón en cambio, aumentan a una tasa menor que el promedio de las compras totales.

Tabla 13 – Importaciones uruguayas de bienes desde extrazona, principales productos (millones de dólares)

SA 2	Descripción	Promedio 1995-1999		Promedio 2007-2011		Tasa de variación	Variación en valor e incidencia en el total	
		Valor	%	Valor	%		Valor	%
27	Combustibles	200	10,5%	1.242	26,1%	520,8%	1.042	36,6%
84	Máquinas y aparatos mecánicos	319	16,7%	623	13,1%	95,4%	304	10,7%
85	Máquinas y material eléctrico	244	12,8%	454	9,5%	86,1%	210	7,4%
87	Vehículos y componentes	216	11,3%	386	8,1%	78,1%	169	5,9%
31	Abonos	55	2,9%	213	4,5%	290,8%	159	5,6%
39	Plásticos	75	3,9%	200	4,2%	165,6%	125	4,4%
29	Productos químicos orgánicos	57	3,0%	139	2,9%	142,0%	81	2,9%
38	Productos diversos de la industria química	40	2,1%	120	2,5%	196,7%	79	2,8%
40	Caucho	40	2,1%	107	2,2%	167,4%	67	2,4%
30	Productos farmacéuticos	56	2,9%	98	2,1%	74,3%	42	1,5%
90	Óptica. Aparatos médico-quirúrgicos	63	3,3%	89	1,9%	41,9%	26	0,9%
72	Fundición, hierro y acero	18	0,9%	56	1,2%	209,1%	38	1,3%
61	Vestimenta de punto	11	0,6%	55	1,1%	381,6%	43	1,5%
62	Vestimenta, excepto de punto	15	0,8%	51	1,1%	240,9%	36	1,3%
64	Calzado	21	1,1%	49	1,0%	137,1%	28	1,0%
	Otros	481	25,2%	880	18,5%	83,2%	400	14,0%
	Total extrazona	1.911	100%	4.761	100%	149,1%	2.849	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BID – INTAL.

En relación a los productos importados, si bien en promedio (2007-2011) la participación del Mercosur como mercado de origen es del 40,80%, en 29 capítulos supera el 60% del total (70% en 18) y éstos representan el 15% del total importado en el período. Los productos más destacados (en términos del monto total importado) donde la región es el principal proveedor son fundición, hierro y acero (si bien el peso relativo de la región disminuye en el período analizado), papel y cartón y raciones para animales.

La importancia de la región como proveedor se mantiene relativamente estable entre fines de la década del noventa y los últimos cinco años. En algunos productos mejora el posicionamiento relativo, como por ejemplo en preparaciones de hortalizas y frutas, cereales, jabones y ceras y raciones para animales, donde el porcentaje de compras desde el Mercosur aumenta en más de 10 puntos porcentuales en el período. Las mayores disminuciones se registran en grasas y aceites, cacao, aluminio y fundición hierro y acero.

Tabla 14 – Importaciones uruguayas de bienes desde el Mercosur, principales productos (millones de dólares)

SA 2	Descripción	Promedio 1995-1999		Promedio 2007-2011		Tasa de variación	Variación en valor e incidencia en el total	
27	Combustibles	116	7,74%	557	17,0%	379,0%	440	24,8%
87	Vehículos y componentes	197	13,13%	394	12,0%	99,8%	197	11,1%
84	Máquinas y aparatos mecánicos	114	7,58%	229	7,0%	101,4%	115	6,5%
39	Plásticos	96	6,41%	225	6,9%	134,2%	129	7,3%
85	Máquinas y material eléctrico	73	4,85%	142	4,3%	95,0%	69	3,9%
38	Productos diversos de la industria química	34	2,25%	117	3,6%	245,2%	83	4,7%
48	Papel y cartón	68	4,56%	93	2,8%	35,7%	24	1,4%
72	Fundición, hierro y acero	48	3,18%	92	2,8%	92,6%	44	2,5%
23	Residuos de industrias alimentarias. Alimentos para animales	12	0,78%	90	2,7%	666,7%	78	4,4%
73	Manufactura de fundición, hierro o acero	28	1,87%	69	2,1%	147,0%	41	2,3%
17	Azúcar	34	2,28%	60	1,8%	75,7%	26	1,5%
10	Cereales	15	0,99%	59	1,8%	298,6%	44	2,5%
30	Productos farmacéuticos	40	2,64%	52	1,6%	31,9%	13	0,7%
34	Jabones. Ceras	19	1,24%	51	1,5%	171,8%	32	1,8%
94	Muebles. Mobiliario hospitalario. Placas y carteles luminosos	24	1,61%	51	1,5%	110,5%	27	1,5%
	Otros	584	38,9%	1.000	30,5%	71,2%	416	23,4%
	Total Mercosur	1.502	100%	3.281	100%	118,5%	1.779	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BID – INTAL.

Cabe destacar por su peso en las importaciones a los vehículos y componentes (cap. 84), plásticos (cap. 39) y muebles (cap. 94). En los tres el Mercosur es el principal origen, si bien con un indicador por debajo del 60%. Así, en vehículos el 51% del total se compra en la región, en plásticos el 53% y el 57% en muebles.

En el caso de vehículos y componentes, en cuatro partidas más del 60% de las importaciones provienen de los países del Mercosur (presentados según monto importado): vehículos para el transporte de

mercancías (63,75% se adquiere en la región); vehículos automóviles para transporte de 10 o más personas (88,02%); remolques y semirremolques (86,79%) y carrocerías, incluidas las cabinas (85,93%).

En las importaciones de plásticos, en los principales productos más del 70% del total importado proviene del Mercosur. Las primeras cinco partidas y su respectivo origen regional son: polímeros de etileno en formas primarias (72,03%); artículos para el transporte o envasado y dispositivos de cierre de plástico (85,49%); las demás placas, láminas, hojas y tiras de plástico no celular, sin refuerzo ni estratificación

**Tabla 15 – Productos importados con origen principal Mercosur
(millones de dólares)**

SA 2	Descripción	Totales (promedio 2007-2011)		Mercosur/ Total	
				2007- 2011	1995- 1999
72	Fundición, hierro y acero	148	1,8%	62,3%	72,6%
48	Papel y cartón	140	1,7%	66,3%	63,1%
23	Residuos de industrias alimentarias. Alimentos para animales	95	1,2%	95,1%	83,0%
15	Grasas y aceites	69	0,9%	64,7%	88,2%
34	Jabones. Ceras	67	0,8%	75,6%	61,3%
33	Aceites esenciales. Perfumería, tocador	66	0,8%	67,3%	62,6%
17	Azúcar	63	0,8%	95,1%	85,7%
10	Cereales	61	0,8%	96,2%	77,2%
9	Café, té, yerba mate y especias	52	0,7%	95,6%	95,9%
20	Preparaciones de hortalizas y frutas	51	0,6%	70,9%	43,9%
44	Madera	42	0,5%	78,9%	87,3%
19	Pan y preparaciones a base de cereales	41	0,5%	88,3%	80,8%
76	Aluminio	41	0,5%	63,2%	76,6%
2	Carne	38	0,5%	84,7%	91,3%
22	Bebidas	37	0,5%	60,8%	47,5%
12	Semillas. Plantas industriales y medicinales	35	0,4%	72,2%	59,4%
69	Cerámica	34	0,4%	66,4%	68,9%
24	Tabaco	31	0,4%	68,1%	66,0%
18	Cacao	29	0,4%	62,9%	78,1%
68	Manufacturas de piedras, yeso o cemento	25	0,3%	68,9%	66,7%
Subtotal		1.166	14,5%		
Importaciones totales período		8.042	100%		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BID – INTAL.

(71,61%); tubos y accesorios de tubería, de plástico (74,70%) y polímeros de propileno u otras olefinas en formas primarias (85,04%).

Las compras de muebles con mayor peso del Mercosur corresponden a los demás muebles y sus partes (71,82%), somieres y artículos de cama (75,76%) y construcciones prefabricadas (66,71%).

Por otra parte, en el resto de los principales productos de importación, el peso relativo de la región varía entre 14% y 49%, con la menor participación en óptica y aparatos médico-quirúrgicos y la mayor en productos diversos de la industria química.

Tabla 16 – Principales productos de importación con origen extrazona

SA 2	Descripción	Origen Mercosur
27	Combustibles	31%
84	Máquinas y aparatos mecánicos	27%
85	Máquinas y material eléctrico	24%
31	Abonos	17%
38	Productos diversos de la industria química	49%
29	Productos químicos orgánicos	19%
40	Caucho	29%
30	Productos farmacéuticos	35%
90	Óptica. Aparatos médico-quirúrgicos	14%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BID – INTAL.

Al interior de las importaciones de productos diversos de la industria química en varias partidas el origen regional supera el 60%. Se destacan mezclas de alquilbencenos y mezclas de alquinaftalenos (94,01%); aceleradores de vulcanización preparados, plastificantes compuestos para caucho o plástico (71,10%) y preparaciones anticongelantes, líquidos para descongelar (63,76%).

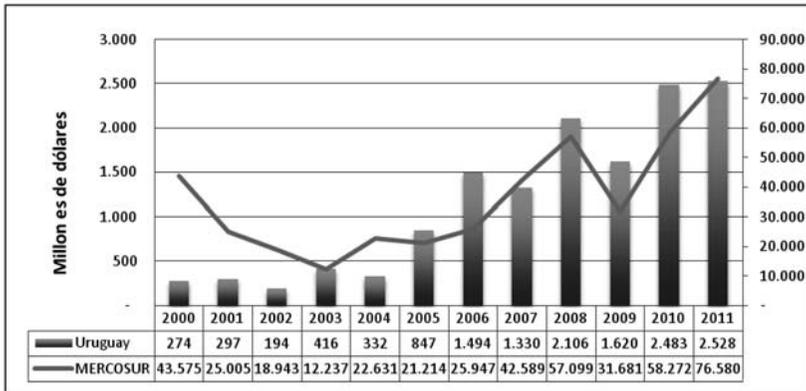
5.

Composición de la inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) en Uruguay ha mostrado una tendencia creciente en los últimos diez años. En el año 2011 superó los 2.500 millones de dólares, cifra récord y representó el 5,4% del PIB. Esta participación posiciona a Uruguay en segundo lugar después de Chile (7,1%) en cuanto a la importancia relativa de la inversión en el PIB en América Latina y primero en el Mercosur (Brasil 4,1%, Argentina 2,4% y Paraguay 1,2%).

A partir del año 2005 se observa el mayor crecimiento, tanto en Uruguay como en el Mercosur y resto de América del Sur. Dentro del Mercosur Brasil es el principal receptor de IED, concentrando el 80,96% del total entre 2000 y 2011, mientras que Uruguay se posiciona en tercer lugar, con una participación que en el promedio 2000 – 2011 alcanza al 3,08%.

Gráfico 14 . Inversión Extranjera Directa en Uruguay y el Mercosur (valores en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (2012b)

Con respecto al origen de la IED en Uruguay, al igual que como sucede en materia comercial, los países del Mercosur tienen un peso relevante. A diferencia del comercio, donde Brasil es el principal socio, en inversiones Argentina es el país con mayor participación. En el promedio 2001 – 2010 la inversión argentina representa el 20,84% del total de IED recibido en Uruguay¹⁰. A inicios de la década del 2000 la participación argentina había disminuido, pero a partir del año 2005 crece el ingreso de capitales desde dicho país, y en los últimos años (2006 – 2010) representa una cuarta parte del total de IED que ingresa a Uruguay (25,24%). El máximo nivel se alcanzó en el año 2010 con el ingreso de 587,8 millones de dólares.

La inversión desde Brasil representa el 3,89% del período 2001-2010. Al inicio de la década del 2000 la participación de Brasil no supera el 2%. A partir de 2005 crecen las inversiones desde Brasil y en el promedio 2006 – 2010 su participación alcanza al 6,15%. En 2008 ingresa el máximo IED desde Brasil, con 183,2 millones de dólares. El ingreso de capitales desde Paraguay es pequeño, con un máximo de 31 millones de dólares en 2008, pero también ha mostrado una tendencia creciente a lo largo de la década. De hecho, el monto promedio pasa de 2,1 millones de dólares a 19 millones entre principios de la década y 2006 – 2010.

De esta forma, el Mercosur es la región con mayor participación como origen del capital que ingresa en forma de IED a Uruguay, representando el 25,59% del total (promedio 2001 – 2010). Esta participación además es creciente. Al inicio de la década es 18,5% y aumenta hasta llegar al 32,63% en 2006 – 2010.

En lo que hace a la IED desde fuera de la región, al igual que lo que sucede en el resto de América Latina, Estados Unidos y países de la Unión Europea lideran las inversiones en Uruguay. En el promedio de diez años, la Unión Europea tiene una participación similar a la del Mercosur (23,40%), pero su participación disminuye en los últimos cinco años, alcanzando al 16,50% en 2006 – 2010. Si bien hay un crecimiento de las inversiones desde los países de Europa, éste es menor al de otras regiones. Dentro de Europa, España es el país que realiza

¹⁰ Datos de Banco Central del Uruguay. Disponibles por origen hasta el año 2010.

**Tabla 17 – Inversión extranjera directa por país de origen
(valores en millones de dólares)**

País de origen	2001-2005	2006-2010	2001-2010
Argentina	61,0	385,7	251,3
España	55,0	133,3	87,2
Brasil	7,3	93,8	57,9
Estados Unidos	25,0	69,9	50,9
Inglaterra	17,3	58,6	41,7
Bahamas	32,2	20,8	27,4
Francia	19,5	19,7	20,6
Holanda	17,4	24,0	20,2
Bermudas	0,0	28,6	17,1
Bélgica	0,0	25,5	15,3
Paraguay	2,1	19,0	11,9
Venezuela	0,0	16,4	9,9
<i>Subtotal</i>	<i>236,7</i>	<i>895,3</i>	<i>611,4</i>
TOTAL	417,3	1.599,0	1.083,3

Nota: El monto es el promedio simple de cada período. Datos ordenados por 2001 – 2010. Los porcentajes del texto son el promedio de los porcentajes de cada año, no surgen de la tabla.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU.

**Tabla 18 – Inversión extranjera directa según sector de actividad en Uruguay
(valores en millones de dólares)**

Sector	2001 - 2005 (promedio)		2006	2007	2008	2009	2010	
Construcción	45,80	11%	273,33	393,53	612,71	441,22	614,99	27%
Otros sectores de actividad	65,45	16%	475,43	136,01	235,64	68,91	819,70	36%
Agricultura, ganadería y actividades conexas	85,12	20%	116,51	158,14	421,63	168,35	261,86	11%
Silvicultura, extracción de madera y servicios conexos	42,09	10%	185,73	176,88	179,35	84,71	52,50	2%
Establecimientos financieros (excepto financiación de seguros y pensiones)	71,97	17%	210,63	21,00	116,84	42,34	74,31	3%
Hoteles y restaurantes	44,56	11%	56,93	44,92	46,63	31,64	206,00	9%
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	4,33	1%	12,35	101,44	181,97	153,83	58,16	3%
Fabricación de sustancias y de productos químicos	22,11	5%	62,30	129,26	32,18	27,36	7,74	0%
Comercio al por mayor y comisión	12,02	3%	(8,92)	17,56	32,88	242,19	(43,82)	-2%
Correo y telecomunicaciones	11,72	3%	32,26	16,77	65,20	64,34	27,36	1%
<i>Subtotal</i>	<i>405,18</i>	<i>97%</i>	<i>1.416,54</i>	<i>1.195,51</i>	<i>1.925,04</i>	<i>1.324,89</i>	<i>2.078,79</i>	<i>91%</i>
Total país	417,45	100%	1.493,49	1.329,46	2.105,69	1.528,59	2.289,10	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCU.

más inversiones, superando las inversiones desde Brasil y Estados Unidos. Otros países de Europa que se destacan son Inglaterra, Francia y Holanda.

Estados Unidos por su parte, representa el 6,08% del total de 2001 – 2010. La evolución de las inversiones es similar a la de Europa, con mayor presencia al inicio de la década que en los últimos cinco años, donde alcanzó al 4,77% del total de IED.

Un elemento a destacar es el aumento de países de origen de la IED durante la década. En el promedio 2001 – 2005 se registran ingresos desde 14 países, mientras que en 2006 – 2010 son 30 los países desde los cuales ingresan capitales al país.

La composición sectorial de la IED varía a lo largo del período analizado. En el promedio de la primera mitad de la década los principales receptores de inversiones son agricultura y ganadería (20,39%), establecimientos financieros (17,24%), construcción (10,97%), hoteles y restaurantes (10,67%) y silvicultura (10,08%). Considerando el promedio 2006 – 2010 en cambio, la mayor parte de la IED se dirige hacia la construcción (26,71%), continúan con alta participación las inversiones en agricultura y ganadería (12,88%), silvicultura (7,77%) y en cuarto lugar la industria de elaboración de alimentos y bebidas (5,81%) que supera a los establecimientos financieros que disminuyen más de la mitad su participación (5,32%).

Un alto porcentaje de la IED no se puede identificar hacia qué sector se dirige, ya que se computa en otras actividades. Esta inversión puede dirigirse hacia actividades no comprendidas en otras categorías o se incluyen también aquellas inversiones que son únicas en un sector para proteger el secreto estadístico de la empresa.

Si bien no se cuenta con datos específicos por empresa, podría pensarse que las inversiones dirigidas hacia agricultura, ganadería, silvicultura e industria alimenticia tienen relación con empresas exportadoras, ya que son sectores en los que Uruguay tiene un buen posicionamiento en el comercio internacional. En silvicultura, la inversión de Botnia (actual UPM-Kymmene) es un caso de inversión para exportación. Más recientemente, la construcción de la planta de celulosa Montes del Plata, alianza estratégica entre la empresa chilena Arauco

(del Grupo Copec) y la sueca Stora Enso, es una de las mayores inversiones en el exterior de una empresa chilena y constituye también uno de los principales proyectos de IED en Uruguay. De acuerdo a información de Stora Enso¹¹, la inversión totalizaría 1.900 millones de dólares.

De acuerdo a CEPAL (2012b) la inversión en sectores con alto contenido tecnológico tiene mayor capacidad para contribuir al desarrollo de las economías receptoras. En este sentido, la situación de América Latina y el Caribe no es favorable. En 2011 el 61% de los proyectos en la región se concentró en sectores baja y media tecnología (43% media y 18% baja tecnología), mientras que los restantes son en su mayoría proyectos de media y alta tecnología, con una pequeña participación de los de alta. Esta realidad difiere de lo que se observa en Asia, donde en China por ejemplo, los proyectos en sectores de contenido tecnológico alto y medio-alto representan más del 80% (CEPAL, 2012b).

Con una inversión promedio de 115 millones de dólares por año entre 2001 y 2010, la IED hacia la industria manufacturera ha representado cerca del 10% del total. Dentro de la industria manufacturera, los sectores donde se ha recibido más inversión son alimentos y bebidas e industria química. En el año 2010, además de alimentos y bebidas se destaca la inversión en fabricación de productores minerales no metálicos e industria del papel.

Considerando la clasificación según contenido tecnológico utilizada en CEPAL (2012b) la IED que se dirige hacia la industria en el promedio 2006 - 2010, un 57,65% se dirige hacia sectores de baja intensidad tecnológica y un 11,37% hacia sectores de intensidad media baja. El 29,56% se invierte en sectores de intensidad media – alta y no hay IED en sectores considerados de alta intensidad.

Tomando en cuenta las cifras para América Latina, Uruguay estaría en una peor posición relativa con respecto a la IED en industrias de intensidad tecnológica. Sin embargo, es importante destacar que inversiones que se dirigen hacia sectores de baja intensidad pueden estar asociadas a actividades que sí requieren altas capacidades.

¹¹ <http://www.storaenso.com/media-centre/press-releases/2011/01/Pages/stora-enso-and-arauco-joint.aspx>

Un ejemplo es un proyecto de la empresa finlandesa de pulpa y celulosa UPM-Kymmene. La empresa está expandiendo sus actividades de investigación y desarrollo en Fray Bentos, en particular analizando la fibra de la madera y sus efectos en productos de comercialización final (CEPAL, 2012b). Este sería un caso de inversión que se dirige a un sector de baja intensidad, pero que su fin es una actividad que sí puede aportar en el desarrollo futuro del país a través de la creación de capacidades.

Finalmente, en los últimos años América Latina se ha afianzado como destino de las multinacionales y varias empresas europeas tienen presencia en la región y en Uruguay. Algunas de las transnacionales europeas más importantes con inversiones en Uruguay son (CEPAL, 2012b):

- Repsol; España; Petróleo/gas
- Arcelor-Mittal; Luxemburgo; Siderurgia
- Unilever; Países Bajos/Reino Unido; agroindustria
- Siemens; Alemania; Electrónica
- BASF; Alemania; Químico/farmacéutico
- Bayer; Alemania; Químico
- Danone; Francia; Alimentos

Las perspectivas planteadas en CEPAL (2012b) establecen que hay posibilidades del crecimiento de inversiones europeas en comercio minorista en Uruguay. Asimismo, el sector de energías renovables, en particular las licitaciones para energía eólica, es otro de los sectores donde se plantea que las empresas europeas pueden aumentar sus inversiones en el país.

Reflexiones finales

- El proceso de liberalización comercial que comienza en Uruguay a mediados de la década del setenta continúa y se ha acentuado en los últimos años. Un coeficiente de apertura superior al 50% en precios corrientes (60% constantes) y exportaciones e importaciones que superan los 12.000 millones de dólares en 2011 son una muestra de esto. En materia de inversión extranjera directa también la apertura se ha profundizado, con un monto de IED que representa el 5% del PIB en 2011.

- Este proceso no es ajeno a lo que sucede en la región y en el resto del mundo. De hecho, en materia de evolución de las exportaciones, la tendencia al alza observada en Uruguay en los últimos diez años, y profundizada entre 2007 y 2011, coinciden con lo que se registra en los demás países del Mercosur y en el mundo. En materia de IED también, los países de América Latina y el Caribe han mejorado su posición como receptores de capital y Uruguay acompaña esta tendencia.

- Las exportaciones de servicios representan cerca de una tercera parte de las exportaciones uruguayas totales. Turismo, con más del 50% del total exportado y transporte (logística) son los principales sectores de servicios. Se detecta un creciente desarrollo de exportaciones de otros servicios globales (empresariales, informáticos, entre otros) en los cuales Uruguay parece tener oportunidades para avanzar en su inserción internacional.

- Si bien la diversificación por destinos de las exportaciones uruguayas ha crecido, aún se mantiene cierta concentración del comercio con algunos socios comerciales. Por otra parte, las exportaciones de mayor dinamismo se han dirigido principalmente hacia países en desarrollo, con altas tasas de crecimiento del PIB pero con bajo poder de compra relativo. Las exportaciones hacia las economías de mayor poder adquisitivo representan cerca del 10% del total exportado y las tasas de crecimiento de las ventas son menores al promedio.

- El alto crecimiento de las exportaciones de bienes registrado entre fines del noventa y fines del 2000 se debe en gran parte al incremento de las exportaciones de bienes agropecuario y además, se observa un incremento de la concentración de las exportaciones en bienes. De esta forma, si bien hay un marcado dinamismo exportador, involucra una concentración en productos que no es lo más deseable para promover el crecimiento de largo plazo. De igual manera, dentro de los principales productos de exportación hacia extrazona son excepciones los que muestran un indicador de sofisticación elevado y en este sentido, tienen un menor efecto en la creación de capacidades en la economía (lo que aporta al desarrollo de mediano y largo plazo).

- En los bienes que se exportan principalmente hacia la región la diversificación es mayor e involucra bienes que, de acuerdo a lo propuesto por Hausmann et al (2007), tienen un potencial más elevado de promover el desarrollo de capacidades. En este sentido, las dificultades con Argentina pueden afectar negativamente algunas de estas exportaciones. Un caso de interés para analizar su evolución en el mediano plazo son las exportaciones de productos farmacéuticos, que además de tener los mercados diversificados el indicador PRODY los posiciona como un bien que requiere/fomenta capacidades complejas.

- Las importaciones también han mostrado una tendencia creciente, incluso más acentuada que las exportaciones en los últimos años y la región tiene un peso relativamente superior como proveedor de Uruguay que como destino de sus exportaciones.

- En relación a la canasta de bienes que se importa, además de combustibles, se mantiene una estructura de importación de bienes de capital, algunos insumos, fundamentalmente desde la región, para el desarrollo de actividades productivas (químicos, plásticos, abonos, raciones) y productos de consumo final (vestimenta, calzado, muebles).

- En materia de inversiones, excepto la industria de la construcción, en los demás casos el mayor ingreso de IED se dirige hacia sectores que están vinculados con la especialización exportadora de bienes y servicios. Así, un alto porcentaje de la inversión se realiza en el sector agropecuario, silvicultura, hoteles y restaurantes, industria alimenticia y fabricación de productos químicos. De forma análoga al comercio, los países de la región tienen una fuerte presencia, en particular Argentina

y luego se recibe IED desde países de la Unión Europea (España sobretodo) y Estados Unidos.

- Se presenta entonces como uno de los principales desafíos para pensar el futuro de la inserción externa del país el cómo promover una mayor diversificación de las exportaciones. Esta diversificación debería fomentar la aparición de nuevas actividades productivas en el país y, en lo posible, evitar tener como visión de diversificación el agregar valor a las materias primas agropecuarias a través de avanzar en la cadena de industrialización. Los cambios en los procesos productivos a escala global, las cadenas de valor segmentadas geográficamente, las nuevas tecnologías que están promoviendo cambios estructurales en las formas de producción, hacen que sea necesario repensar el cómo diversificar la estructura exportadora.

- Hacerlo sin entrar en las categorías de análisis habituales y redefiniendo desde qué actividades y espacios se crea el valor y las capacidades es un desafío para pensar la inserción externa en el mediano y largo plazo.

- Similar situación con respecto a los socios comerciales. En los bienes en los que Uruguay tiene ventajas comparativas reveladas se han logrado abrir mercados fuera de la región y las ventas son crecientes. Ahora, en los demás productos el comercio parece estar atado a los mercados regionales y las facilidades del bloque. Sería bueno pensar qué se necesitaría para lograr que esas exportaciones no sólo puedan destinarse hacia la región, sino que también puedan dirigirse hacia otros mercados.

Referencias

Bonaglia, F. y Fukasaku, K. (2003). Export diversification in low income countries. *Documento de trabajo 209*, OECD Development Centre.

Brunini, A., Fleitas, S. y Ourens, G. (2010). Transformación Estructural y Convergencia: evidencia comparada para Uruguay y otros países especializados en bienes intensivos en recursos naturales. *Documento de trabajo 06/2010*. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales, Uruguay.

CEPAL (2012) *-Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador.

CEPAL (2012b) *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Informe 2011*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, Chile.

CUTI (2011). Resultados Encuesta Anual de CUTI - Año 2010. Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información. Documento interno.

De Ferranti, D., Lederman, D., Maloney, W., Perry, G. (2001). From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality. Advance Conference Edition. Banco Mundial.

Hausmann, R., Hwang, J., Rodrik, D., (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12, 1, pp. 1 – 25.

Herzer, D. y Nowak-Lehmann, F. (2006). What does export diversification do for growth? An econometric Analysis. *Applied Economics*, 38, 15, pp. 1825-1838

Imbs, J. y Wacziarg, R. (2003). Stages of Diversification. *American Economic Review*, 93, 1, pp. 63 – 86.

Klinger, B. y Lederman, D. (2004). *Discovery and Development: An Empirical Exploration of 'New' Products*. Banco Mundial.

Lederman, D. y Maloney, W. (2002). Open questions about the Link Between Natural Resources and Economic Growth: Sachs and Warner Revisited. *Documento de trabajo 141*, Banco Central de Chile.

Lorenzo, F. (2012). Las exportaciones de servicios en la estrategia de desarrollo de Uruguay. Exposición del Ministro de Economía y Finanzas de Uruguay.

<http://www.uruguayxxi.gub.uy/las-exportaciones-de-servicios-en-la-estrategia-de-desarrollo-de-uruguay-2/>

Martínez, N. y Corbalán, M. (2011) Uruguay: el sector de TIC desde una visión de exportaciones y desarrollo. Trabajo final, seminario de taller para obtener el título. Licenciatura en Economía. Universidad Católica del Uruguay.

Osimani, R. y Estol, R. (2007). Apertura comercial y crecimiento económico: Evidencia del caso uruguayo en los últimos 30 años. Proyecto de investigación "Apertura, instituciones y crecimiento", CINVE, Red Mercosur –IDRC.

Vázquez, S., Plottier, C., Zuasnabar, A. (2011). Diversificación y dinamismo exportador ¿Todas son buenas noticias? *Exportación Inteligente. Jornada Académica 2011*. Unión de Exportadores y BROU, pp. 7 – 43.

Análisis de la inserción externa de Uruguay a partir de su estructura de acuerdos de integración.

Nicolás Albertoni (*)

Noviembre 2012

Se agradece la colaboración del Lic. Manuel Martínez

(*) Licenciado en Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay. Doctorando en Administración, Universidad Católica Argentina. Investigador y docente; integra el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay.

Contenido

1.	La integración regional y la inserción internacional del Uruguay	81
1.1.	Algunos antecedentes de la integración regional	81
1.2.	Antecedentes de la inserción de Uruguay en el marco de integración regional	88
1.3.	Apuntes sobre la importancia emergente de Brasil	92
2.	Mapeo de la situación actual de Uruguay respecto al Mercosur y demás acuerdos en que participa	95
2.1.	Desafíos de la Agenda Interna del Mercosur	95
2.2.	Desafíos de la Agenda Externa del Mercosur	98
2.2.1	Negociaciones del Mercosur dentro de la región	100
2.2.2	Negociaciones del Mercosur extra-regionales	104
3.	Desafíos de Uruguay ante la coyuntura actual del Mercosur	111
3.1.	Algunos aspectos sobre la realidad del Mercosur	111
3.2.	Alternativas y modificaciones propuestas para que Uruguay pueda superar las limitaciones actuales	115
4.	Relevamiento de experiencias de países seleccionados respecto a sus estrategias de inserción externa	117
4.1.	El caso de Nueva Zelanda	117
4.2.	El caso de Finlandia	120
4.3.	El caso de Irlanda	122
4.4.	El caso de Holanda	124
4.5.	El caso de Chile	125
5.	Reflexiones finales	129

1.

La integración regional y la inserción internacional del Uruguay

A raíz la de la situación geopolítica de Uruguay, su historia siempre estuvo marcada por lo que sucedió en su entorno. Por tanto, la discusión sobre esta temática no debería pasar por la importancia que ejerce la inserción externa para un país de estas características, sino más bien qué estrategia debe seguir en esta materia.

Si bien no es objeto de este trabajo realizar un análisis histórico de la integración regional y dentro de ella la inserción internacional del Uruguay, resulta oportuno tener presente algunos hitos que caracterizaron la inserción internacional externa que siguió el país y la importancia que siempre ha ejercido la región en la formulación de la estrategia nacional. Este análisis permitirá comprender el estado de situación actual y dará un fundamento sólido para plantear posibles acciones a futuro.

1.1 Algunos antecedentes de la integración regional

A diferencia de otras regiones, las características culturales que existen entre los países de América Latina hacen que desde sus inicios se basara en una fuerte defensa por la integración tanto en el plano económico como político. Por la misma razón, América Latina ha persistido en la postura de afianzar los vínculos de cooperación regional, con miras a un ideal de integración que marcó el proceso de formación de algunos países de la región. La discusión que se plantea en la actualidad es: los parámetros que se plantearon hace varios años sobre la integración condicen con la realidad actual que vive la región. Es decir, ¿la visión de integración que se plantea en la actualidad contribuye con el desarrollo de los países que la integran? Para Uruguay, como país pequeño en relación a su entorno inmediato, esta discusión le repercute de forma directa. De aquí la importancia que contiene el análisis de este tema.¹

¹ En este capítulo se toman varios puntos analizados en: Albertoni, N. (2012) *“Integración Económica para América Latina”*. Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Año XXIX – N°3 – Setiembre, 2012. ISSN 1688-9665. Págs. 195-215. Montevideo, Uruguay.

A lo largo de la historia en América Latina muchos pensadores han resaltado la importancia de la integración regional. Bernardo O´Higgins (Chile, 1778-1842) señalaba que *“de la unidad y cordialidad recíproca depende el próspero destino de las Américas”* y que *“la división solo puede producirnos miseria y lágrimas”*. Mientras tanto José de San Martín (Argentina, 1778-1850) alertaba que *“divididos seremos esclavos...”* Simón Bolívar por su parte (Venezuela, 1783-1830) en 1818 señaló: *“todo lo he hecho con la mira de que este continente será un país, independiente y único. Una sola debe ser la patria de los americanos.”* Mientras que José Gervasio Artigas (Uruguay, 1764-1850), decía en 1813 al argentino Manuel de Sarratea *“...Me he visto perseguido, pero mi sentimiento jamás se vio humillado...”*[...]...*la libertad de la América forma mi sistema y plantearlo mi único anhelo...”*²

Sin embargo, recién durante el año 1948 se da el primer paso con miras a generar políticas comunes desde el plano económico a nivel regional, a través de la formación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Desde el inicio el objetivo de la CEPAL fue contribuir al desarrollo económico de la región. Y si bien no fue un órgano formado con el fin de establecer un área de integración, planteó las bases que contribuyeron con el dinamismo de proyectos que después se comenzaron a generar.

Paralelamente a este proceso que se gestaba en la región mediante la formación de la CEPAL, el sistema multilateral de comercio comenzaba a generar importantes transformaciones. En 1947 se conforma el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por su acrónimo en inglés *General Agreement on Tariffs and Trade*), a través del cual el comercio internacional pasa a contar con un ámbito específico de negociación multilateral. El objetivo general del GATT –acuerdo que marcó el inicio de lo que después sería la Organización Mundial del Comercio (OMC) – pasaba por avanzar en la liberalización de los intercambios internacionales en el ámbito de los bienes y servicios y, además, en el movimiento de las inversiones y personas. Uno de los principios esenciales se da a través de la no discriminación entre sus

² Dirección Comercial de Relaciones Económicas Comerciales (DIRECON, 2009) *“Chile. 20 años de negociaciones comerciales.”* Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile con apoyo del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Primera Edición Noviembre de 2009. Pág. 29. Santiago, Chile.

países miembros, es decir, por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida (NMF). Mediante esta cláusula cualquier país que conceda una ventaja a otro u otros países debe, en forma inmediata e incondicional, extenderla a todos los miembros del sistema multilateral. Un segundo principio importante es el de la reciprocidad, es decir, que las ventajas que cada país obtiene del sistema y, en particular, de una de las correspondientes rondas de negociación deben ser equivalentes a las que concede a los demás países miembros del sistema.³

El sistema multilateral también pasa a establecer la posibilidad de eximir el cumplimiento de la NMF y de la reciprocidad global a dos o más países que, respetando las normas generales establecidas por el GATT, decidan avanzar de manera rápida en la liberalización de sus intercambios recíprocos, sin extender las ventajas que se concedan recíprocamente a los demás miembros (Art. XXIV). Para poder aplicar esta norma, se establecieron dos modelos: la Zona de Libre Comercio y la Unión Aduanera. Mediante el primero, las Partes deben liberar lo esencial de sus intercambios recíprocos y, mediante el segundo, además, deben establecer un Arancel Externo Común (AEC), cuyo nivel no exceda el promedio de los aranceles que aplicaban las Partes que pasan a construir una Unión Aduanera. Este nuevo marco regulatorio a nivel multilateral genera un nuevo paradigma en la integración económica y comercial a nivel mundial.

Un punto central de todo este proceso se da en el año 1986 cuando se lanzó la Ronda Uruguay del GATT que culminó en 1995 con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta Ronda de gran importancia en la historia del Comercio Internacional tuvo como objetivos la reducción de aranceles y subsidios a la exportación, reducción de límites de importación y cuotas sobre los próximos 20 años, acuerdo para reforzar la protección a la propiedad intelectual extendiendo la ley comercial internacional al sector de los servicios y liberalización de la inversión externa. También hizo cambios en el mecanismo de establecimiento de disputas del GATT.⁴

³ Leiva, P. (2010) *“Los modelos de la Integración en América Latina”, publicado en “Relaciones Internacionales y renovación del pensamiento”*. Ed. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Universidad Miguel de Cervantes. Págs. 17-31. Santiago, Chile.

⁴ Sitio oficial WTO - <<http://www.wto.org/>>.

Sobre el contexto internacional que existía en el marco de la Ronda Uruguay, Abreu (2000) señala que “el fenómeno de regionalización o de formación de bloques comerciales se incentivó y retroalimentó con el temor de las grandes potencias comerciales de que las negociaciones en el foro multilateral de la Ronda Uruguay del GATT no llegaran necesariamente a concluir en acuerdos beneficiosos para el libre comercio. Esto fomentó la necesidad alternativa de los Estados de fortalecerse a nivel regional dando lugar al nacimiento conceptual y estratégico de la dicotomía regionalismo-multilateralismo, cuya mutua compatibilidad a nivel comercial solo se habría de dilucidar (si acaso se ha hecho completamente) al conocerse tanto los resultados finales de la Ronda Uruguay, en 1995, como el propósito “aperturista” de los nuevos procesos de integración regional”.⁵

Basado en los puntos mencionados anteriormente se puede llegar a diversos mecanismos de inserción internacional desde los cuales se debería basar la discusión técnica sobre esta temática ya sea desde el ámbito nacional como regional, y desde esta base, Uruguay podría plantear la definición de una estrategia de inserción externa.

Es importante aclarar que considerando los modelos del siguiente listado, en la actualidad, y tal como se podrá ver en el punto que analiza el modelo de inserción de diferentes países, se puede definir una estrategia combinando diferentes alternativas:

- Inserción unilateral con reducción o eliminación de aranceles y otras barreras a los intercambios, con la cláusula de la NMF y sin reciprocidad;
- Inserción multilateral con reducción o eliminación de aranceles y otras barreras a los intercambios, con la cláusula de NMF y reciprocidad;
- Preferencias comerciales sin reciprocidad;
- Preferencias comerciales con reciprocidad;

⁵ Abreu, S. (2000) “Uruguay: socio pequeño del Mercosur”, en “Los países pequeños: su rol en los procesos de integración”. BID-INTAL. Pág. 45. Argentina.

- Zona de libre comercio con reducción y eliminación de aranceles y otras barreras a lo esencial de los intercambios, con o sin reciprocidad, entre los miembros de la zona;
- Unión aduanera, que incluye una zona de libre comercio entre los países miembros de la unión y, además, un arancel externo común (AEC), aplicable a las importaciones provenientes de los países que no son miembros de la unión.

En el año 1960 surge el primer proyecto con un fin netamente integracionista: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que se planteó como objetivo la más importante formación de una zona de libre comercio. Dicha ZLC se generó a través de la firma del Tratado de Montevideo (TM60) bajo los términos establecidos en el Art XXIV del GATT.

Finalmente, en 1980 a través de la firma del Tratado de Montevideo 1980 (TM80), se conforma la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), transformándose en el mayor grupo latinoamericano de integración. Sus trece países miembros comprenden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, representando en conjunto 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 510 millones de habitantes.

El TM80 es el marco jurídico global constitutivo y regulador de ALADI, que fue suscrito el 12 de agosto de 1980 estableciendo los siguientes principios generales: pluralismo en materia política y económica; convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano; flexibilidad; tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales.

Posteriormente a los avances que se generaron en la integración a fines de los años 80 y principios de la década del 90, la política comercial de los países en América Latina ha sufrido varias modificaciones y difícilmente en la actualidad se pueda hablar de un enfoque común en relación a este tema. Aromando (2007) señala que “luego de la postguerra la política comercial fue diseñada para protección

de la industria nacional en una estrategia de relaciones internacionales de intercambio con formas típicas de las relaciones usuales del sistema centro-periferia” [...] “Aranceles altos, con fuertes grados de dispersión, sobretasas y derechos específicos y con frecuente devaluaciones y regulación de movimiento financieros. En este escenario, que abarca un cuarto de siglo luego de la 2ª Guerra Mundial, resulta evidente la escasa claridad normativa y la inestabilidad de las políticas comerciales de la región”.⁶

Sobre la formación de los procesos de integración tanto a nivel regional como global antes mencionados, es bueno resaltar la participación activa de Uruguay transformándose en algunos casos en un protagonista importante en la promoción de acuerdos de integración económica y comercial.

Desde un análisis general del proceso de integración de la región en los últimos años se pueden distinguir al menos dos grandes olas en materia de cooperación e integración regional económica: una en los años sesenta y otra a mediados de los ochenta. Desde inicios de este siglo ya podemos hablar de una tercera ola de proyectos de integración.

- En 1960, nació el Mercado Común Centroamericano (MMCA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y dentro de ella, en 1960, el Grupo Andino (GRAN). En los años setenta, surgió el Área de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), luego transformada en Comunidad del Caribe (CARICOM).

- En 1985, Argentina y Brasil inician el Programa de Cooperación e Integración (PICE o PICAB) que, entre 1986 y 1990, generaron 24 Acuerdos de Complementación, dos Tratados y los fundamentos del Mercosur, concretado en Marzo de 1991.

- A comienzos del siglo XXI aparecen nuevos esquemas, en el 2004 surge la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN o CASA) y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), ésta última con socios de América del Sur, América Central y el Caribe. En 2007, la Comunidad Sudamericana de Naciones se transformó en la Unión de

⁶ Aromando, J. (2007) “Integración económica y globalización en América Latina”. Revista de Negocios Internacionales e Integración. UCUDAL. Vol. XIII. N° 64/65. Págs. 2-11. Montevideo, Uruguay.

Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la alternativa Bolivariana para las Américas se transformó en Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América.⁷ Finalmente, en 2011 se concreta el proyecto de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este nuevo mapa de la integración regional genera una importante interposición de objetivos comunes y membresías de países en diferentes bloques regionales, tal como lo demuestra el siguiente cuadro.

CUADRO N°1 – Membresías a proyectos de integración regional

PAÍS	ALADI	MERCOSUR	CAN	UNASUR	ALBA	CELAC	Membresías
Argentina							4
Bolivia							5
Brasil							4
Colombia							4
Chile							3
Ecuador							5
Guyana							2
Paraguay							4
Perú							4
Surinam							2
Uruguay							4
Venezuela							4

Fuente: Elaboración propia con datos de Di Biase, 2009.

En gran medida, el enlentecimiento de las negociaciones multilaterales en Doha ha marcado mucho la profundización de estos caminos (bilateralismo y regionalismo) en la política comercial externa de la región. En este sentido, Steinberg (2007) señala que “cuando las negociaciones multilaterales avanzan despacio o se estancan, los países con intereses exportadores tienen incentivos para embarcarse en acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Este tipo de acuerdos suelen ser más fáciles de cerrar porque tienen lugar entre un menor número de Estados. Además, los países en desarrollo, en especial los de menor desarrollo económico relativo, ven estos acuerdos como una forma de reforzar sus relaciones diplomáticas con los países desarrollados

⁷ Di Biase, H. (2009) “El complejo escenario de la integración regional económica de América del Sur”. Cuaderno de Negocios Internacionales e Integración, Universidad Católica del Uruguay. Volumen XV / Número 71-71-73 / Enero – Junio 2009. Págs. 34-48. Montevideo, Uruguay.

y como una vía rápida para conseguir acceso a sus mercados. Con frecuencia, también los han utilizado como un paso previo a la integración multilateral. A su vez, los países ricos los utilizan para ejercer el liderazgo regional o para trazar alianzas geoestratégicas”.⁸

1.2 Antecedentes de la inserción de Uruguay en el marco de integración regional

Tal como se mencionara anteriormente, la inserción internacional es un aspecto esencial de cualquier estrategia de desarrollo económico que se plantee el Uruguay. Como economía pequeña las potencialidades de crecimiento están directamente determinadas por los resultados de sus relaciones con el resto del mundo. Diversos estudios demuestran que el pequeño tamaño económico del Uruguay le imponen una serie de restricciones al crecimiento, que se relacionan con el sector externo.

Otro factor importante en relación a Uruguay y su inserción externa pasa por considerar que la principal restricción para el desarrollo industrial de una economía pequeña como la uruguaya consiste en la imposibilidad de obtener economías de escala para el mercado interno. Por esta razón la apertura económica permite lograr beneficios económicos y no-económicos que redundan en mayor eficiencia y crecimiento. Entre los beneficios de la apertura económica se destacan: el aprovechamiento de la economía de escala; la mejora de la productividad de los factores; la importancia del progreso tecnológico; la ampliación de las posibilidades de consumo en términos de cantidad, calidad y variedad; la importación de instituciones y el intercambio cultural.⁹

Osimani y Estol (2007), diferencian dos etapas en la apertura del Uruguay. La primera se caracteriza por la liberalización unilateral del comercio (1974-1990); y la segunda marcada por la profundización del proceso de apertura en el marco de la región, iniciada en 1991 y que en gran medida se mantiene hasta la actualidad. En la primera

⁸ Steinberg, F. (2007) “*El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?*” Real Instituto Elcano – Área: Economía y Comercio Internacional. Fecha 13/09/2007. ARI N° 95/2007. El texto completo de este trabajo fue extraído de: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00465.pdf>>.

⁹ Giordano P.; Quevedo F. (2005) “*Apertura e inserción internacional en la estrategia de desarrollo del Uruguay*”. En “*Una Nueva Era de Crecimiento Económico en Uruguay*”, Fernández-Arias-Sagari (Ed.). P 104. BID.

etapa se registró un proceso paulatino de reducción arancelaria y la promoción de las exportaciones no tradicionales.¹⁰

En el primer período mencionado, se dieron dos hechos que ya mostraban la inclinación de Uruguay hacia una apertura a la región. Por un lado la firma del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) en 1975, y por otro el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil un año más tarde, hicieron que los frutos de la apertura no se sintieran en forma plena, sino que se diluyeran en los desvíos de comercio provocados por los acuerdos bilaterales firmados con los países vecinos.

En 1990, el 40% de las importaciones de Uruguay venían de Brasil y Argentina. Mediante el CAUCE y el PEC, Uruguay obtuvo un acceso preferencial a esos países para una amplia gama de rubros y, como contrapartida, otorgó mayoritariamente concesiones en bienes de los que no existía producción interna y que gozaban de poca o nula protección. De hecho, la negociación de los acuerdos y sus resultados favorecieron a Uruguay a través de un equilibrio de acceso al mercado de sus grandes vecinos y de concesiones que fueron una extensión de las que se venían otorgando a terceros países.¹¹

Es válido resaltar que el CAUCE estableció ya en ese entonces la eliminación de aranceles y de barreras no arancelarias para un considerable número de productos de origen uruguayo con la limitación máxima de un 5% de la producción argentina del ítem respectivo. A través de ese convenio se logró que en 1989 ingresaran el mercado argentino, alcanzando incluso ese tope establecido del 5%, más de 2.500 productos uruguayos.¹²

Sobre fines de esta primera etapa, Argentina y Brasil decidieron iniciar una etapa de confianza mutua, cooperación e integración con acciones concretas. Firmaron un Acta Bilateral para un “Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileño (PICAB)”,

¹⁰ Estol, R.-Osimani, R. (2007) *“Apertura comercial y crecimiento económico: Evidencia del caso uruguayo en los últimos 30 años”*. Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Pág.3. Montevideo, Uruguay. Pág.3.

¹¹ Berreta, N. (1992) “Las ventajas de ser pequeño. Apuntes para una política comercial estratégica frente al Mercosur”, en *Pequeños países en la integración, Oportunidades y Riesgos*. CIESU/FESUR, 1992. Montevideo, Uruguay.

¹² Magariño, G. (1991) “Uruguay y el Mercosur” FCU, citado por Abreu, S. (2000) *“Uruguay: socio pequeño del Mercosur”*, Pág. 42. Montevideo Uruguay.

donde no descartaban incorporar a otros países de la región en el futuro. Es aquí donde se abre la puerta a Uruguay para pasar de un proceso de liberalización unilateral a un proyecto de integración regional.

La década de los 80´ y principios de los 90´, fue para Uruguay un “momento de reflexión” sobre el camino que iba a transitar en los próximos años en materia de inserción internacional. Hasta entonces, la experiencia más significativa de integración económica para Uruguay había sido el Tratado de Montevideo de 1960, pero fundamentalmente el Tratado del mismo nombre pero de 1980, que dio origen a la ALADI. Durante el proceso de reflexión que venía intentando transitar Uruguay, se plantea la posibilidad de ser parte del Mercado Común del Sur (Mercosur), que ya tenían avanzado Brasil y Argentina a través del PICAB. Por tanto, el proceso que llevo a la creación del Mercosur está directamente vinculado con los acuerdos bilaterales argentino-brasileño que, desde 1985 hasta 1990, fueron creando las condiciones para el establecimiento de un nuevo tipo de relaciones comerciales entre los dos países.¹³

Abreu (2000) señala que “habiendo suscrito 22 protocolos bilaterales, los dos países firmaron, en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988), que pasa a ser el punto de partida de la integración institucionalizada en un instrumento internacional único destinado a sistematizar el programa en marcha con miras al establecimiento de un mercado común en un plazo de 10 años. En 1990, ya en vigor el Tratado de Integración, los presidentes Menem, de Argentina, y Collor de Mello, de Brasil, suscribieron el Acta de Buenos Aires por la cual se acordó adelantar en 5 años la fecha para el establecimiento del mercado común, fijándola para el 31 de diciembre del año 1994”.¹⁴

Este acercamiento argentino-brasileño dejó enfrentado a Uruguay con la realidad de que sus dos grandes vecinos avanzaban rápidamente y de forma aislada porque la profundización del proceso de integración entre Argentina y Brasil –marcada por el Tratado de integración de 1988 y el Acta de Buenos aires de 1990– se hicieron sin la participación de

¹³ Berreta, N. (1992). Op. Cit.

¹⁴ Abreu, S. (2000) *Uruguay: socio pequeño del Mercosur*, en *“Los países pequeños: su rol en los procesos de integración”*. BID-INTAL. Pág. 45. Argentina.

Uruguay. Ante esta realidad la diplomacia uruguaya debió cambiar la posición mantenida hasta entonces respecto del proceso de integración de sus dos vecinos y pidió formalmente su incorporación al mismo, “no en forma subsidiaria sino de manera directa y plena (...) asumiendo todos los riesgos que la opción implica”.¹⁵

En marzo del año 1991, Uruguay, junto con Argentina, Brasil y Paraguay, firman el Tratado de Asunción con el objetivo de “la integración de los estados miembros en un mercado común mediante la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción; la adopción de un arancel externo común y una política comercial común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización legislativa en esferas conducentes a una integración más vigorosa”.¹⁶

Sobre la segunda etapa señalada anteriormente, diversos estudios la denominan como la de post-devaluación del real en Brasil en enero de 1999. No necesariamente por la decisión económica que adoptó Brasil, sino más bien por haberse tomado unilateralmente sin considerar al Mercosur. Si bien no existe compromiso dentro del Mercosur en asuntos monetarios, el hecho económico marco una nueva era dentro del bloque en diversos rubros. El esquema apoyado, a esa altura, en el Tratado de Asunción, de 1991, y en el de Ouro Preto, del 1994, daba señales de un carácter expansivo, que se traducían en la robustez del Mercosur Político (que comprendía la Cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia y un mecanismo de consulta y concertación formalmente estipulado). Por otra parte también se hablaba del Mercosur Educativo, del Mercosur de la Seguridad Policial y Militar; y el Mercosur Económico que constituía, en 1999, un ente negociador unificado en dos ámbitos principales, el ALCA y la aplicación efectiva del Acuerdo Marco Interregional con la Unión Europea, aunque no ocurría lo mismo en la Organización Mundial del Comercio, que preparaba en ese entonces la iniciación de la Ronda Doha.¹⁷

¹⁵ Magariño, G. (1991). *Op. Cit.*

¹⁶ Tratado de Asunción, Establecimiento de Objetivos.

¹⁷ Pérez, R. (2008) “*El Mercosur ante una extraña crisis*”. Publicado en “*Los Caminos para la Integración de América Latina*”. Ed. Patricio Leiva. Universidad Miguel de Cervantes. Cap. XVI. Págs. 317-332. Santiago, Chile.

1.3 Apuntes sobre la importancia emergente de Brasil

Difícilmente se pueda concluir un análisis de la región sin antes establecer algunas reflexiones sobre el país que hoy se constituye como su principal potencia.

Brasil es para muchos el núcleo de la política comercial de los países de la región. Con una de las mayores economías emergentes del mundo, miembro del G20, actor clave de negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y candidato a una plaza en el Consejo de Seguridad de la ONU, Brasil ahora es además dueño de gigantescas reservas de petróleo que fortalecen su perfil global.

Vale resaltar que más allá de su crecimiento económico, Brasil continua siendo hoy el país de las dualidades al contar con un 17% de su población bajo la línea de pobreza. Asimismo, este país-continente tiene diversas características que le facilitan el desarrollo.

La pregunta que se hace desde Brasil es ¿cómo conciliar este nuevo status de las potencias emergentes con una activa participación en la gobernanza global? Para trazar una estrategia en base a esta pregunta es válido resaltar que la arquitectura de gobernanza global que existe hoy en día se basa en la que surgió tras la II Guerra Mundial. Este nuevo escenario de países emergentes plantea incluso si esta gobernanza no debería ser modificada, aspecto sobre el cual Brasil reflexiona y propone desde hace ya algunos años.¹⁸

Lo importante a notar a los efectos de este trabajo es que Brasil, en la medida que no haga converger su estrategia hacia el desarrollo con los objetivos planteados dentro del Mercosur, hará muy difícil la viabilidad de crecimiento del bloque comercial.

Serti (2011) analiza este último aspecto señalando que “Brasil ve en la integración sudamericana una alternativa de poder. Brasil le atribuye un papel importante a la integración en América del Sur que es desde dónde proyecta su política internacional. Es importante para Brasil ser parte del regionalismo sudamericano contemporáneo y esto no

¹⁸ Vilalva, M. (2010) “La inserción de Brasil en América del Sur y en el nuevo orden internacional”, publicado en “Relaciones Internacionales y renovación del pensamiento”. Ed. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, Universidad Miguel de Cervantes. Págs. 45-49. Santiago, Chile.

implica únicamente restringirse al Mercosur. Los desafíos de la actual política exterior de Brasil no se basa únicamente en su política comercial sino más bien en ser el nuevo protagonista dentro de América del Sur ante el nuevo orden internacional para eso necesita desarrollarse y generar los recursos para poder trazar un camino autónomo”.¹⁹

Al repasar los hechos claves sucedidos en la región en estos últimos años, principalmente en materia de energía, seguridad y comercio multilateral, queda en evidencia que Brasil fue quién los fue poniendo en el agenda, después el Mercosur y luego terceros. Brasil por sus características no es más ni menos que el líder natural de la región y como tal se lo debe poner en centro al momento de concluir un análisis sobre el contexto regional. Liderazgo quizá poco externalizado hasta el momento si lo comparamos con liderazgos asumidos como es el caso de Alemania en la Unión Europea. Asimismo, Brasil, por su condición de país “continente”, con un mercado de consumo interno muy importante y asumiendo definitivamente su rol de “*global player*” tiene capacidades negociadoras proporcionales y es un actor clave para la inserción externa del Uruguay ya sea bilateralmente o como socio dentro del Mercosur.

Brasil como integrante de los BRIC. El término BRIC fue creado en 2001 por el británico Jim O’Neill, director del área de investigación económica del banco Goldman Sachs, para referirse a los 4 países con economías emergentes percibidas como dominantes hacia el año 2050, cuando según las estimaciones, significarán más del 40% de la población mundial y tendrán un PIB combinado del 131.951 billones de dólares.

Del estudio del banco Goldman Sachs, titulado “*Dreaming with BRICs: The Path to 2050*”, se desprende que Brasil será uno de los actores más importantes de la economía global en los próximos años. A eso se le agrega que el grupo de los BRIC se ha transformado en el ejemplo más claro de que en el orden internacional existen nuevos protagonistas.

Esto ha generado un impulso para que el sistema de gobernabilidad mundial cambie. El G-20 ha reemplazado al G-8. En temas de seguridad,

¹⁹ Sarti, I. (2011) “*A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas*”, en “Mercosur 20 años”. Caetano, G (Coord.). CEFIR. Montevideo, Uruguay.

con mucha probabilidad, ocurrirá lo mismo. La reforma del Consejo de Seguridad acabará produciéndose y también la de los organismos de supervisión financiera. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ya está cambiando. Los países BRIC aportan fondos al Organismo. Hace 10 años dependían de lo que el FMI les diera y ahora le prestan dinero.¹⁹

Por la pertenencia a este grupo de países Brasil, en materia de comercio exterior, se ha visto beneficiado por la creciente demanda de materias primas desde Asia, en especial China quien se ha convertido en el mayor socio comercial del país. El país aprovechando las oportunidades externas logró aumentar sus reservas y se convirtió en acreedor neto, lo que le permitió lograr alcanzar la categoría de país apto para la inversión, bajando así el costo de financiamiento para los sectores públicos y privados. Además, Brasil ha mantenido altas tasas de interés según niveles internacionales que, junto con los términos de intercambio muy favorables y las expectativas de crecimiento del país, han generado importantes entradas de capital.²⁰

No caben dudas que estos cambios en el orden internacional, teniendo como uno de sus principales protagonistas a Brasil, implican grandes desafíos para la región y particularmente para un país como Uruguay cuyo comercio internacional tiene una gran dependencia de este país representando en 2011 el 20,3% del total de los destinos al exterior.²¹

¹⁹ Informe del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, del Ministerio de Defensa de España (2011) “*Brasil, Rusia, India y China (BRIC): Una Realidad geopolítica singular*”. Marzo de 2011. Pág. 14. El texto completo en este documento puede encontrarse en: <http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docsegdef/ficheros/040_brasilx_rusiay_INDIA_Y_CHINA_xbricx_UNA_REALIDAD_GEOPOLITICA_SINGULAR.pdf>.

²⁰ Corvalán, D.; Del Barco, M.; Del Barco M. S. () “*Potencias emergentes: BRICS y su relación con América Latina*”. Ed. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Asia-Pacífico. Artículo No59. P. 5.

²¹ Datos extraídos de de Uruguay XXI (2011) - <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2011/11/Informe-de-Comercio-Exterior-de-Uruguay-Diciembre-2011-Uruguay-XXI1.pdf>>.

2.

Mapeo de la situación actual de Uruguay respecto al Mercosur y demás acuerdos en que participa

2.1 Desafíos de la Agenda Interna del Mercosur

En los últimos años, los avances de la agenda interna se han limitados a la inclusión del tema productivo como uno de los ejes centrales para dar respuesta a las asimetrías y las tensiones comerciales, siendo la conformación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) uno de los principales logros alcanzados por el bloque en el último quinquenio.

En igual sentido, la instalación del Parlamento Mercosur y la puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión, han contribuido, en alguna medida, al fortalecimiento institucional del proceso integrador o al menos a dar señales de ello.

No es menor resaltar que la crisis financiera global de estos últimos años ha tenido una importante influencia tanto en la agenda interna como externa del bloque regional, incorporando una nueva dimensión a la problemática negociadora de los Estados Partes desde el año 2008. En estos años es posible apreciar una reacción más bien modesta del Mercosur frente a esta crisis, a través de la implementación de medidas financieras y cierta coordinación a partir de reuniones al máximo nivel de las autoridades económicas de los países, especialmente si se repara que los dos socios mayores son miembros del G-20. Se observan algunos avances en la agenda de consolidación del proceso, tanto en materia de integración productiva (como la creación del Fondo de Garantía Mercosur a PYMES y la utilización del FOCEM para proyectos productivos), en el fortalecimiento institucional (como la ampliación de funciones de la Secretaría Mercosur), así como una mayor relevancia de la cuestión social en el eje negociador (estructura del Instituto Social del Mercosur y tratamiento especial a la agricultura familiar).²²

²² Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe- INTAL (2007) *Informe Mercosur. Nº13 - Segundo Semestre 2007-Primer Semestre 2008*. BID.

Los últimos años del bloque (2010 y 2011) han mostrado un enlentecimiento de los avances que se venían dando en la agenda interna. Sí se sigue profundizando en tema de integración productiva, la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común y la distribución aduanera; temas que desde hace años vienen liderando la lista de desafíos en internos.

Los últimos avances concretos de la agenda interna han pasado por²³:

- La aprobación del Programa de Consolidación Aduanera, con una serie de compromisos programáticos y un cronograma de tareas de la agenda comercial con una perspectiva hasta 2019.

- El Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) continúa avanzando en la elaboración de estadísticas.

- La conformación del Grupo de Trabajo para elaborar una propuesta de Política Automotriz Común y otro para trabajar e intercambiar información sobre incentivos.

- Se instruyó al Grupo de Integración Productiva (GIP) del Mercosur a examinar alternativas de cooperación que contemplen condiciones preferenciales de asistencia técnica, capacitación y/o financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyos proyectos impliquen integración productiva entre los Estados Parte.

- En relación a los aranceles, se creó un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel con la misión de supervisar los trabajos sobre la primera etapa de la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera. Sobre este mismo tema se instruyó al Grupo Alto Nivel para Examinar la Consistencia y Dispersión del AEC (GANAEC) a elevar una propuesta de revisión integral del AEC al Grupo Mercado Común (GMC) en 2014 para todo el universo arancelario, a excepción de los bienes de capital y de los bienes de informática y telecomunicaciones, que son analizados por un grupo Ad Hoc específico.

²³ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe- INTAL (2011) *Informe Mercosur. Nº16 – Segundo semestre 2010-Primer semestre 2011*. BID.

- Se redefinieron los plazos para el vencimiento de las Listas Nacionales de Excepción al AEC.

- Sobre los trabajos de consolidación de la Unión Aduanera, los socios coincidieron respecto a la necesidad de reformular los procedimientos de elaboración, revisión, incorporación y vigencia de los Reglamentos Técnicos, Procedimientos de Evaluación de Conformidad y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) aprobadas en el Mercosur.

En lo que refiere a los aspectos institucionales, se creó el cargo de Alto Representante General del Mercosur y se continuó trabajando en el criterio de representación ciudadana para el Parlamento del Mercosur (PARLASUR) del cual fue aprobado el Presupuesto. En relación a los aspectos sociales del bloque, se continuó trabajando en el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur y la conformación progresiva de un Estatuto de Ciudadanía del Mercosur y se creó una Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur.²⁴

CUADRO Nº2 - Proceso de Implementación de los principales ejes funcionales del Mercosur

Año	Compromisos	Implementación	
		Concretado	Sin concretar
1991	Libre comercio Intra-zona		X
1994	Arancel Externo Común		X
1994	Estructura Institucional (POP)	X	
1997	Liberalización del comercio de servicios		X
1998	Cláusula democrática	X	
2001	Coordinación macroeconómica		X
2001	Eliminación completa de las barreras no arancelarias en el comercio intra zona		X
2002	Mecanismo de solución de controversias		X
2002	Eliminación del anti-dumping en el comercio intra zona		X
2002	Foros sectoriales de competitividad		X
2002	Integración fronteriza		X
2003	Transformación de la secretaría administrativa en técnica.	X	
2003	Libre circulación de personas físicas.		X
2003	Nos discriminación en las compras gubernamentales.		X
2004	Definición del funcionamiento de la CRPM y creación del Parlamento del Mercosur	X	
2004	Establecimiento del FOCEM	X	

Fuente: Datos de Evaluación del BID (INT/ITD) basada en deliberaciones de los órganos decisorios del Mercosur.

²⁴ Ídem.

2.2 Desafíos de la Agenda Externa del Mercosur

La agenda externa del Mercosur significa un pilar fundamental en el crecimiento del bloque. Es válido por tanto analizar la realidad actual y los desafíos aún pendientes sobre este tema.

El modelo desde el cual se analiza la agenda externa será a partir de los círculos concéntricos que rodean al Mercosur. En un primer lugar se ubica el relacionamiento hemisférico con los países asociados al Mercosur (Chile y Bolivia) y los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); también figuran los países de América Central y el Caribe, más específicamente los integrantes al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Cuba y los Miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM); finalmente, dentro de este primer círculo, se encuentran los países de América del Norte, concretamente México, Estados Unidos y Canadá. En el segundo círculo, se encuentra el relacionamiento con Europa. Teniendo como actor principal a la Unión Europea; y luego a los países pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Aquí también adquiere importancia la Federación Rusa como un actor independiente de los anteriores. En un tercer círculo se posicionan diversos agrupamientos de países con niveles de importancia variables en el tiempo. Por un lado, están Israel y los países musulmanes como Egipto, el Consejo de Cooperación del Golfo, Marruecos, Turquía y Pakistán. Por otro lado, los países asiáticos como la India, Japón, Corea y China. En cuanto a bloques económicos dentro esta región figuran la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y Singapur. También hay dos grupos de países relevantes en el concierto internacional y por tanto para considerarse en la agenda externa del Mercosur, como son la Unión Aduanera de África Austral (SACU) y Australia y Nueva Zelandia (Relaciones Económicas más Cercanas [CER]).²⁵

En estos últimos años la agenda externa ha estado marcada por diferentes aspectos. Entre ellos figura una propuesta de Paraguay, a través de la que se acordó una priorización de la agenda apoyándose en análisis y estudios de factibilidad sobre los beneficios potenciales

²⁵ Luján, C. (2011) *“Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración”* en *“Mercosur 20 años”*. Gerardo Caetano (Coord). CEFIR. Pág. 337-362. Montevideo, Uruguay.

esperados de distintas negociaciones, incluyendo acuerdos comerciales, tratados potenciales y vinculaciones políticas. En estos años también ha estado como punto central, las negociaciones con la Unión Europea alcanzándose algunos avances en los textos regulatorios y normativos, y se reanudó el diálogo con Canadá para evaluar la posibilidad de conformar un área de Libre Comercio (ALC). En términos generales es importante resaltar que las negociaciones extra-regionales del Mercosur muestran el escaso entendimiento interno del bloque para negociar de forma conjunta. A su vez, en estos años se agrega el contexto de crisis internacional, lo que hace que las negociaciones de liberalización comercial del Mercosur continúen con pocos avances importantes. También el estancamiento de la Ronda de Doha generó una pérdida de impulso en la Agenda Externa del Mercosur, especialmente con los países desarrollados. Las diferentes posturas de Brasil y Argentina en torno a los productos agrícolas e industriales en la Ronda de Doha también se observa en los potenciales acuerdos bilaterales del Mercosur. Ello se traduce en un bajo dinamismo en los procesos de negociaciones y en un alcance limitado de los entendimientos logrados.²⁶

Los desafíos a futuros de la agenda externa del Mercosur aun siguen vigentes desde hace algunos años. El último informe Mercosur de INTAL señala que el dinamismo existente en las negociaciones del bloque con otros países del Sur, en especial los acuerdos con economías de fuera del continente americano, cuya priorización ha sido una característica común de la Agenda Externa de los últimos años, parece haber sufrido una merma a partir de 2011.²⁷

Las razones que sugiere el informe de INTAL a esta merma están relacionadas con el bajo impacto, en términos de comercio e inversiones y el escaso dinamismo de este tipo de acuerdos. Si bien el Mercosur tiene diversos frentes de negociación abiertos con economías en desarrollo fuera de ALADI, muchos de ellos no superan la etapa de acuerdos marco o de preferencias muy acotadas.

²⁶ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe- INTAL (2009) *Informe Mercosur. Nº14 - Segundo Semestre 2008-Primer Semestre 2009*. BID. P. 180.

²⁷ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe- INTAL (2011) *Informe Mercosur. Nº16 – Segundo semestre 2010-Primer semestre 2011*. BID. P. 196.

En los puntos siguientes se realiza un análisis de la lista completa de acuerdos concretados y en proceso de negociación del Mercosur en el marco regional y extra regional.

2.2.1 Negociaciones del Mercosur dentro de la región

Los moderados avances en las negociaciones en el ámbito latinoamericano se limitaron a los procesos de integración en marcha. Entre ellos, se destaca el proceso de conformación de la UNASUR. Las iniciativas de integración del Mercosur con los demás países de la región a través de los respectivos Acuerdos de Complementación Económica (ACE), suscriptos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), exhibieron algunos avances menores, relacionados con la incorporación de los capítulos de Comercio de Servicios y de Inversiones.²⁸

Mercosur y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Durante la reunión entre estos dos bloques celebrada en Rio de Janeiro el 3 de noviembre de 2004, el Mercosur acordó una propuesta de cronograma y programa de trabajo que incluyó tres reuniones durante el primer semestre de 2005. El objetivo del programa fue el intercambio de información relativa al comercio, definición de los parámetros de las negociaciones y discusión preliminar de un proyecto de Acuerdo de Libre Comercio. En febrero de 2005 surge otro hito importantes en las relaciones birregionales al celebrarse la I Reunión sobre Relacionamiento Externo de la PPTP en enero de 2005, donde tuvo lugar en Honduras la I Reunión del Diálogo Mercosur-SICA. Según señalan algunos informes de esa Reunión, no colmó las expectativas que se buscaban de parte del bloque sudamericano. Éste bloque reiteró su aspiración de iniciar un proceso negociador para la firma de un ALC. Según señaló Honduras, la negociación deberá llevarse a cabo, por un lado, con los países integrantes del Subsistema de la Integración Económica Centroamericana (SIECA) y, por otro lado, individualmente con aquellos países del SICA que no son socios del Subsistema (Panamá y República Dominicana). El proceso de negociación es muy inicial todavía. El último paso concreto, previo a la realización de estudio, se dio durante la Presidencia Pro Témpore de Brasil, en octubre de 2008 cuando el Mercosur remitió

²⁸ Informe Mercosur. Nº14. Op. Cit.

oficialmente a la PPT de Honduras un proyecto de Acuerdo de Asociación.²⁹

Mercosur y Comunidad del Caribe (CARICOM). Sobre el proceso de negociación entre el Mercosur y la Comunidad del Caribe (CARICOM), se podría decir que encuentra en una etapa temprana. En 2009 el Mercosur manifestó su intención de realizar nuevas reuniones con vistas a intensificar las relaciones y avanzar hacia una mayor integración, aunque sin avances concretos.³⁰ Previamente se había realizado, durante los días 25 y 25 de febrero de 2005 en Trinidad y Tobago la I Reunión del Diálogo Mercosur-CARICOM.

Otros Acuerdos Regionales del Mercosur

Otras de las negociaciones sub regionales del bloque son bajo el marco de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) de ALADI. Son acuerdos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y tienen entre otros objetivos, promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.

Dentro de esta red de acuerdos figura el **ACE N°35 entre Chile y Mercosur** se firmó el 25 de julio de 1996 y entró en vigor el 1º de octubre del mismo año. Si bien Chile fue invitado reiteradas veces a incorporarse como Miembro Pleno del bloque regional, fueron varias las razones que lo llevaron a preferir un acuerdo bilateral. Algunas de estas, ya señaladas en forma genérica en el primer capítulo y otras más específicas que se señalan en este apartado.³¹

Desde un inicio Chile señaló como principal razón la limitada autonomía en términos de política comercial y su capacidad de continuar

²⁹ Luján, C (2011). *Op. Cit.*

³⁰ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL, 2009) *Informe Mercosur*. N°14 - Segundo Semestre 2008 - Primer Semestre 2009. BID.

³¹ Dirección Comercial de Relaciones Económicas Comerciales (DIRECON) - 2009. "Chile. 20 años de negociaciones comerciales." Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile con apoyo del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Primera Edición Noviembre de 2009. Santiago, Chile.

reduciendo unilateralmente su arancel general. También resaltaba el hecho que implicaba subordinar sus futuras negociaciones comerciales a los intereses del bloque. Pero a la vez desde Chile se sabía que también existían poderosas razones, tanto económicas como políticas, para buscar otras alternativas diferentes e ingeniosas de acuerdo con Mercosur.³²

Desde el bloque, también existía interés para alcanzar un acuerdo con Chile. Es importante recordar que el artículo 20 del Tratado de Asunción establece que el mismo estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países de la ALADI después de cinco años de su entrada en vigencia. Sin embargo, contempla una excepción a favor de aquellos países que no formen parte de esquemas de integración subregional o de asociación extra-regional. El único país que cumplía con el requisito de no formar parte del esquema de integración regional o de asociación subregional en ese momento era Chile.

Para Chile quedar fuera de un acuerdo comercial con el Mercosur implicaba una desviación de comercio para las importaciones que hacían sus miembros desde Chile y la búsqueda de proveedores internos de los países miembros del Tratado de Asunción. A su vez, la entrada en vigencia del Arancel Externo Común (AEC) dejaría sin efecto las preferencias que individualmente le habían otorgado a Chile en el marco de la ALADI, afectando severamente el comercio bilateral. Desde el bloque se confirmaba formalmente a los socios de ALADI que, una vez que comenzara a regir la Unión Aduanera, fijada para el 1 de enero de 1995, dichas preferencias dejarían de existir. Junto con ello, manifestaron su intención de renegociar dichas preferencias como una sola parte, bajo la modalidad de una negociación “4+1”, con el fin de multilateralizar el interior del bloque.³³

Por otra parte figura el **ACE-36** con Bolivia, suscripto en diciembre de 1996 y en vigor desde febrero de 1997 que, en el aspecto comercial, contempla un programa de desgravación arancelaria escalonada. Según señala el informe de INTAL, Bolivia solicitó al bloque la flexibilización del régimen de reglas de origen del acuerdo, especialmente para los productos textiles, ante la suspensión de los beneficios que le otorgaba

³² Ídem. Págs. 96-101.

³³ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL, 2009) *Informe Mercosur*. Nº14

EUA a través del *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA). Frente al pedido, el Mercosur se comprometió a adoptar medidas concretas de apoyo, en carácter de emergencia y en base al principio de solidaridad.³⁴

Por otro lado se puede señalar el **ACE-58 entre Mercosur y Perú**, que se suscribió en noviembre de 2005 y entró en vigor de modo bilateral a medida que los signatarios fueron incorporándolo a sus respectivas legislaciones internas. En 2009 se efectuaron conversaciones para una segunda reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo. En una reunión de trabajo, el Mercosur presentó la propuesta de los parámetros de negociación para la incorporación del comercio de Servicios al ACE-58.³⁵

En relación a **Colombia, Ecuador y Venezuela figura el ACE-59**, que formaliza el proceso de integración, fue suscripto en octubre de 2004 y entró en vigor bilateralmente a partir de su incorporación a la legislación interna de cada país. Durante la III Reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo, realizada en Montevideo en octubre de 2008, Colombia y el Mercosur acordaron iniciar discusiones para la incorporación del comercio de Servicios al Acuerdo. Con este fin se creó un Grupo de Trabajo Ad Hoc y se estableció que Ecuador podrá adherir al proceso de incorporación de Servicios y realizar las consultas necesarias al respecto.³⁶

El **ACE-62 entre Mercosur y Cuba**, fue suscripto en julio de 2006 y comenzó a regir entre Argentina, Brasil y Cuba en julio de 2007. Posteriormente, se hizo extensivo al resto de los socios con la internalización por parte de Uruguay (septiembre de 2008) y Paraguay (febrero de 2009). A diferencia de otros Acuerdos similares suscriptos en el ámbito latinoamericano, el ACE-62 no menciona como objetivo explícito la conformación de un área de libre comercio, sino que se limita a “impulsar el intercambio comercial entre las partes signatarias”. En junio de 2009 se realizó en La Habana, Cuba la primera reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

³⁶ Ídem.

La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). La constitución de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en mayo de 2008 fue anunciada por los gobiernos firmantes como un paso importante para la integración regional. El proyecto posee una agenda muy ambiciosa y amplia sobre temas variados de carácter social, político y cultural, diluyendo la importancia de las cuestiones de integración y liberalización comercial. El Artículo 2 del Tratado Constitutivo de la UNASUR, señala que dicha Unión tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.³⁷

Entre los avances que se pueden destacar de UNASUR, se puede citar la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en mayo de 2009. El CDS se presenta como un espacio para la discusión y promoción del intercambio y la coordinación entre las fuerzas armadas de la región. La firma de un convenio de cooperación militar entre Colombia y EUA derivó en una Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado de la UNASUR en agosto de 2009 en Bariloche, Argentina, en la que se trató esa situación. Entre los escasos avances realizados en el plano económico de la integración durante el último año, los países de la UNASUR coincidieron en la necesidad de revitalizar la formación definitiva del Banco del Sur. En la Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, en Los Cardales, Provincia de Buenos Aires, Argentina, el 4 de mayo de 2010 se designó al Dr. Néstor Carlos Kirchner como Secretario General de la UNASUR.

2.2.2 Negociaciones del Mercosur extra-regionales

Como ya se dijo anteriormente, la agenda externa es un pilar necesario para el crecimiento del Mercosur como bloque y, por tanto, de cada uno de sus países miembros. Un crecimiento que debe apuntar

³⁷ Tomado del Tratado Constitutivo de UNASUR.

al intercambio comercial, pero también a lograr colocar en las agendas de negociación otros temas que hoy comienzan a tomar mucha más relevancia que hace diez años atrás: el intercambio educativo, la cooperación internacional, el desarrollo de infraestructura y hasta la protección del medio ambiente.

En este apartado, se presentan los últimos avances en las negociaciones que el Mercosur ha hecho con países o regiones que se encuentran fuera América Latina. Para poder desarrollar estos puntos, hemos utilizado como documento base el Informe N°16 (correspondiente al período Agosto 2010-Julio 2011) que elabora el Sector de Integración y Comercio del Instituto para la Integración de América Latina dentro del Banco Interamericano de Desarrollo.

Relaciones Mercosur – Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)

En mayo de 2005, en la Cumbre América del Sur – Países Árabes celebrada en la ciudad de Brasilia, el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) integrado por: Bahrein, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación Económica. Desde entonces se han celebrado tres Reuniones de Negociación y la realidad es que desde enero de 2007 no se han vuelto a reunir y siguen en la agenda temas cruciales para ambas partes que no se han tratado, como por ejemplo, una mejora en la oferta de desgravación arancelaria, como reclama el Mercosur.

Mercosur – Corea del Sur

Lo último en las negociaciones entre Mercosur y Corea fue en julio de 2009 cuando se firmó un Memorándum de Acuerdo que creó un grupo de trabajo para la promoción de comercio e inversiones, pero no existe en el bloque regional un consenso sobre lo oportuno de realizar un acuerdo comercial con el país asiático.

Mercosur – Egipto

El acuerdo Mercosur – Egipto fue firmando en la Cumbre de San Juan, Argentina, en agosto de 2010. Se trata del segundo acuerdo de libre comercio extra-regional que suscribe el Mercosur. El acuerdo tiene

una cobertura mayor al 90% del universo arancelario (condición necesaria para hablar de Acuerdo de Libre Comercio) y prevé alcanzar la desgravación total de la mayor parte de los productos en un plazo inferior a 10 años. En una primera etapa, se limita a la apertura del mercado de bienes, aunque queda estipulada la posibilidad de lograr extender el acuerdo a servicios e inversiones.

Similar a lo sucedido con el Acuerdo con Israel, el flujo de intercambio bilateral es muy escaso. Sin embargo, se ha creado el marco para desarrollar el fuerte potencial de expansión que promete. Como señala el Informe N°16 del INTAL, los productos que el bloque regional ha exportado son, en su mayoría, agrícolas: carne, azúcar, cereales, oleaginosas. A esto se le suma el hierro. En cambio lo que se ha importado es principalmente fertilizantes, a lo que se agrega gas de petróleo, alcohol de aviación, parafinas y algodón.

Mercosur – Israel

El acuerdo del Mercosur con Israel había sido firmado en diciembre de 2007 y presenta un saldo comercial deficitario para el bloque regional, principalmente producto del elevado nivel de importaciones de Brasil. Los productos exportados son: carne (casi un 50% del total exportado), azúcar, oleaginosas, cereales, legumbres y café. Mientras que las importaciones se componen fundamentalmente de productos químicos, abonos, fertilizantes, insecticidas, productos farmacéuticos, máquinas eléctricas y mecánicas y productos de óptica. Se trata de un acuerdo comercial muy marginal que no representa ni el 1% de total del comercio del Mercosur.

Mercosur – Jordania

En 2010 tuvieron lugar dos rondas de negociación (tercera y cuarta) que intentaron avanzar en la conformación de un área de libre comercio, de acuerdo al Acuerdo Marco que se había firmado en 2008. Sin embargo, no se logró llegar a ciertos consensos para firmar el Acuerdo. La mayor dificultad estuvo en el tratamiento de sectores sensibles como el sector agroindustrial (que preocupa a Jordania) y el de textiles (muy sensible para el Mercosur).

En este caso, si bien es un comercio marginal (como Egipto e Israel) es decididamente superavitario para el Mercosur. En 2010 se exportó por US\$ 301,3 millones, mientras que lo importado apenas alcanzó los US\$ 2 millones.

Como sucede en otros casos, más del 80% de los productos exportados por el Mercosur a Jordania, son agropecuarios: pellets de soja, carne, cereales, café y azúcar ocupan los primeros puestos. En contraposición, el Mercosur importa de Jordania insecticidas y medicamentos.

Mercosur – Turquía

En diciembre de 2010, el Mercosur y Turquía firmaron un Memorándum para el diálogo político y la cooperación entre las partes. Esto, dentro del Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación Económica que se había suscripto a mediados de 2008. El documento compromete a los países del bloque y a Turquía a generar un conocimiento mutuo, compartir experiencias de integración, cooperar y colaborar en el ámbito internacional y proceder a la organización de eventos conjuntos.

En cuanto al flujo comercial entre ambas partes, Brasil es el actor principal dentro del Mercosur ya que el 70% de las exportaciones y el 80% de las importaciones del bloque con Turquía corresponden a dicho país.

Mercosur – República Árabe Siria

Durante la Cumbre celebrada en la ciudad de Foz de Iguazú, en 2010, se firmó un Acuerdo Marco con el objetivo de llegar a un Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y Siria. El acuerdo aún no ha sido ratificado ni por Uruguay ni por Paraguay.

El saldo bilateral es totalmente favorable al Mercosur, y los principales productos exportados son café, azúcar, cereales, carne, animales vivos y pasta de celulosa producida en Brasil y Uruguay. Las importaciones corresponden casi en su totalidad a petróleo.

Mercosur – Marruecos

El 29 de abril de 2010 entró en vigor el Acuerdo Marco de Comercio entre el Mercosur y el Reino de Marruecos, que había sido suscripto seis años atrás. El acuerdo se propuso dos objetivos muy claros: promover la expansión del comercio entre ambas partes y establecer las condiciones y mecanismos para negociar un ALC.

El intercambio comercial entre el Mercosur y Marruecos fue, en 2010, superavitario para el bloque regional. Se exportó por un total de US\$ 951 millones, en tanto que se importó por US\$ 776 millones. Dentro de los productos exportados se resaltan: azúcar, gas, cereales, aceites vegetales y pescados. Mientras que el 64% de lo que se importa desde Marruecos corresponde a fertilizantes. Además se importa: aceites de petróleo, sales (fosfato), sardinas y circuitos electrónicos integrados.

Mercosur – Palestina

En diciembre de 2010, Mercosur y la Organización para la Liberación de Palestina firmaron un Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación Económica cuyo objetivo es promover un ámbito e ir generando los mecanismos necesarios para avanzar en la negociación de un Área de Libre Comercio. Este Acuerdo aún no cuenta con la aprobación de Uruguay y Paraguay.

Mercosur – Unión Europea

En mayo de 2010 y a pesar del agravamiento de la crisis económica internacional con epicentro en la zona del euro, en la Cumbre de Madrid, el Mercado Común del Sur y la Unión Europea retomaron las negociaciones entre ambos bloques. A partir de ahí, 2010 y 2011, fueron años marcados por diversas reuniones entre los equipos negociadores de ambas regiones con el objetivo de avanzar en una propuesta concreta a ser considerada por las autoridades. Teniendo en cuenta el actual escenario de la Unión Europea y del Mercosur no es tarea sencilla lograr una mejor oferta a la presentada en 2004 y que no había conformado a las dos partes. Las negociaciones entre ambos bloques ha registrado avances en los textos regulatorios y normativos, pero no se ha logrado ningún tipo de intercambio de ofertas, y dado los serios problemas económicos en Europa y la dinámica del Mercosur,

resulta poco factible que se logre un acuerdo sustantivo en el corto plazo.

Reflexiones y aportes sobre la Agenda Externa del Mercosur

Del análisis de la agenda externa del Mercosur se desprende que el bloque no ha tenido avances suficientes como para ampliar su red de acuerdo comerciales haciendo que los mismos fortalezcan los lazos extra-regionales.

Concretamente se puede ver que ha carecido de una estrategia de inserción internacional que le permita estar en conversaciones permanentes con los mercados que hoy darían un cambio sustantivo al comercio internacional del bloque regional y, por ende, permitiría un mayor crecimiento de sus países.

Se ha dado más bien un acercamiento significativo con los demás países de la región y se han logrado acuerdos de libre comercio con Israel y Egipto. Sin embargo, esto es insuficiente. Para un país con las dimensiones de Uruguay, este tipo de acuerdos no alcanzan.

Tal como ya se ha afirmado, cuando Uruguay decidió ingresar al Mercosur, uno de los argumentos que esgrimían todas las autoridades era que el bloque regional daría al país la posibilidad de tener un poder negociador mucho mayor y que eso le permitiría poder generar acuerdos con la Unión Europea, con los países emergentes de Asia, con Estados Unidos. Sin embargo, ese poder negociador se ve constantemente amenazado por la debilidad institucional interna del bloque regional.

Existe un enorme potencial que no se ha sabido o querido explotar. Y por eso hoy es frecuente, y con razón, escuchar la pregunta sobre si Uruguay debería permanecer en el bloque regional con el mismo status que tiene hoy.

Si bien se analizaran propuestas concretas para la inserción externa de Uruguay en próximos puntos, es válido resaltar como conclusión del análisis de la agenda externa, que Uruguay debería tomar un rol mucho más activo en el fortalecimiento de esta agenda. Y de no contar con el apoyo de los demás estados Parte sería recomendable la revisión de la Decisión 32/00 del Consejo Mercado Común. Según esta norma, existe un compromiso de los países miembros del Mercosur de no suscribir

acuerdos comerciales con terceros países sin ser consensuados previamente de los restantes estados miembros del bloque. Plantear la revisión de esta Decisión es, como señala Marcel Vaillant, “recuperar la soberanía comercial de Uruguay”.³⁸

³⁸ Vaillant, M (2011) “*Recuperar la soberanía comercial de Uruguay*”. UDELAR, DECON. Texto completo en: <<http://www.redmercosur.org/recuperar-la-soberania-comercial-de-uruguay/contenido/331/es/>>.

3.

Desafíos de Uruguay hacia el futuro, ante la coyuntura actual del Mercosur

3.1 Algunos aspectos sobre la actualidad del Mercosur

En el mes de junio de 2012, se celebró en la ciudad de Mendoza Argentina la XV Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur. En la misma se plantearon una serie de hechos más bien de tipo político que han generado un nuevo escenario en el Mercosur diferente al que se venía dando hasta el momento.

Felix Peña (2012) señala que “tras la Cumbre de Mendoza el Mercosur parece haber iniciado su transición hacia una nueva etapa. Cuánto durará la transición y cómo será la nueva etapa, parece aún prematuro pronosticarlo. Lo que se observa hasta ahora tiene todas las características de una metamorfosis. Hacia adelante será importante que cada uno de los países miembros defina bien cómo imagina y qué espera de esta nueva etapa”.³⁹

En las semanas previas a la Cumbre realizada en Mendoza se habían generado en Paraguay una fuerte crisis política que comenzó el 15 junio de 2012 cuando se produce el desalojo de los Campos Morombí a unos 150 campesinos, fue un hecho interno del país que movilizó mucho al sector campesino. Estos acontecimientos que terminaron con varios muertos produjeron grandes discusiones internas en el gobierno del Presidente Lugo. Dándose como fase final de estos conflictos, el alejamiento del Partido Liberal Radical Auténtico del Presidente Lugo, lo que le dejará sin apoyo parlamentario.

Este proceso concluyó con un Juicio político al Presidente Lugo generando de esta forma su destitución del cargo, asumiendo en su rol, el hasta entonces Vicepresidente Federico Franco. A pocas horas de concretarse esta noticia el 22 de junio, el primer paso adoptado por

³⁹ Peña, F. (2012) “¿La transición hacia una nueva etapa? El futuro del Mercosur tras la cumbre de Mendoza” Portal Felix Peña. Texto completo en: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-07-futuro-mercosur-tras-cumbre-de-mendoza>>.

otros países de la región que se conoció a nivel internacional fue que un importante número de cancilleres de UNASUR se trasladaban a Asunción para negociar con los parlamentarios que planteaban el juicio político a Fernando Lugo.

Al retornar los cancilleres a sus respectivos países, se conocieron los discursos en rechazo al nuevo Gobierno que se gestaba en Paraguay.

Estos hechos originaron que durante la Cumbre de Mendoza los presidentes promovieran la suspensión política a Paraguay dentro del Mercosur.

En esta misma Cumbre, no solo se generó esta suspensión política sino que también se aprobó la Adhesión de Venezuela como Miembro Pleno del Mercosur, lo que se concretó el 31 de julio en Brasilia en una Cumbre celebrada especialmente para esta adhesión. Debe considerarse que el Parlamento de Paraguay era el único que aún no había ratificado el Protocolo de Adhesión de Venezuela.

Ambos hechos generaron fuertes rechazos a nivel regional e internacional, más que por su decisión final, por la forma cómo se trataron. Asimismo, a los efectos de este trabajo el análisis se focaliza más bien en cómo se posiciona Uruguay en este nuevo contexto.

Ante todo, debe señalarse que los resultados de esta última Cumbre del Mercosur en Mendoza confirman el perfil político que ha adquirido el bloque en estos últimos años. Esto trasciende la crisis institucional que pueda existir en la actualidad y pasa más bien por comprender que el bloque ya no es el mismo desde sus inicios y por tanto Uruguay debería comenzar a analizar nuevas estrategias desde esta perspectiva.

Peña (2012), sobre este último punto señala que después de esta Cumbre “están en juego no sólo realidades políticas y económicas complejas, con múltiples connotaciones jurídicas, pero también sensibilidades y emociones de la ciudadanía de una de las naciones fundadoras del Mercosur, con una historia en común con sus socios, de la que resultan profundas raíces e innumerables vasos comunicantes”.⁴⁰

⁴⁰ Peña, F. (2012) Op. cit.

En el caso de Uruguay dentro del Mercosur, la situación de imperfección del proyecto de integración aumenta los costos de su participación dentro del bloque y reduce sus beneficios. Por ejemplo, se pagan los costos asociados a la existencia de imperfecciones en el régimen de libre circulación interna, a la menor flexibilidad para negociar aisladamente con terceros países y a la estructura sectorial del Arancel Externo Común (AEC) que impone aranceles altos e ineficiencias, como en el caso de los bienes de capital no producidos en el país.⁴¹

Por todo lo señalado en puntos anteriores, es importante reflexionar acerca de la posición del Uruguay en el bloque. Tal como afirman Giordano y Quevedo (2005) “para que Uruguay y el Mercosur se refuercen mutuamente cabe por lo tanto preguntarse qué necesita Uruguay del Mercosur y qué necesita Mercosur de Uruguay. Los mismos autores proponen respuestas a esta interrogante”⁴². Para la primera pregunta la respuesta es que Uruguay necesita de:

i) El acceso irrestricto, estable y predecible a un mercado regional de tamaño suficiente para lograr mayor eficiencia gracias al aprovechamiento de las economías de escala y volverse atractivo para los inversionistas extranjeros;

ii) Mejorar las relaciones con el resto del mundo, en particular a través de negociaciones efectivas con terceros países que promuevan el acceso a los mercados externos y la reducción de la protección doméstica;

iii) Un proyecto de integración verdaderamente profundo que funcione como catalizador de las reformas nacionales.

Desde la otra visión, buscando identificar aquello que el Mercosur necesita de Uruguay, los autores señalados mencionan que el bloque requiere de⁴³:

iv) Un país que por su credibilidad y compromiso con la integración regional sea un impulsor del desarrollo institucional del bloque y del cumplimiento de las normas regionales, debido a su tradición de respeto

⁴¹ Giordano P.; Quevedo F, (2005) *Op. Cit.* Págs. 121-122.Ídem.

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

por la Ley, su compromiso con políticas macroeconómicas robustas y su función de sede de las instituciones del Mercosur;

v) Un país posicionado en el cetro del bloque que, disponiendo de ventajas comparativas en la provisión de servicios de transporte marítimo y aeroportuario, funcione como nodo geográfico de la circulación de las mercancías en el bloque;

vi) Un país que por ser pequeño y negativamente afectado por situaciones de conflicto entre los socios mayores, pueda promover la provisión de bienes públicos regionales y la cooperación en aquellas áreas en que sea eficiente actuar de forma coordinada, como por ejemplo la coordinación de las políticas macroeconómicas.

En definitiva, Uruguay dispone de gran potencial para convertirse en el impulsor activo y creíble que contribuya al perfeccionamiento del Mercosur. De la misma manera un Mercosur más profundo podría responder mejor a las necesidades de Uruguay, país que se proyecta visión integracionista desde el bloque, por tanto el escenario multilateral, extra-regional y sub-regional parte desde aquí.

Por otra parte, es válido resaltar que más allá de los diferentes estudios realizados en relación al posible camino bilateral de Uruguay, aun estando dentro del bloque; la Decisión 32/00 (del CMC del Mercosur) deja con claridad la visión de los Estados Partes sobre el relacionamiento externo. Por tanto, Uruguay no podría negociar de forma bilateral sin el consentimiento de los restantes Estados Partes. Se pudo firmar un TLC con México porque los miembros del bloque así lo autorizaron. Por todo esto, Uruguay mientras continúe dentro del Mercosur, debe proyectar su política comercial externa desde ese escenario regional. Es por esta razón que en los puntos siguientes se realiza el análisis desde la situación del bloque en general que es, en definitiva, la que influirá en cada uno de sus Estados Partes. En el siguiente cuadro se transcribe de forma textual el contenido de la Decisión 32/00 en la que se considera que la constitución de un mercado común implica, entre otros aspectos, la necesidad de contar con una política comercial externa común y que los Estados Partes han manifestado la necesidad de preservar, por un período adicional, las preferencias comerciales negociadas bilateralmente con los países miembros de la ALADI con los cuales no se ha concluido la negociación de un marco normativo que regule las relaciones

comerciales entre ellos y el Mercosur. También se señala que los Estados Partes entienden que resulta necesario priorizar las negociaciones como agrupación estableciendo una fecha límite para la negociación de acuerdos bilaterales.⁴⁴

3.2 Alternativas y modificaciones propuestas para que Uruguay pueda superar las limitaciones actuales

Tal como se presenta la coyuntura actual del Mercosur, las alternativas que tiene Uruguay podrían dividirse en tres escenarios.⁴⁵

Opción A – Más y Mejor Mercosur

Por un lado el país podría promover el fortalecimiento del Mercosur y como Miembro del bloque ser un actor activo en la búsqueda de acuerdos regionales y extra-regionales. Esta alternativa sería la de seguir profundizando los lazos que unen al país con el Mercosur, que varios de los últimos Gobiernos en Uruguay de una u otra forma buscaron promover.

Opción B – Uruguay, miembro asociado

Otro escenario sobre el que poco consenso existe a nivel nacional pero debe ser igualmente mencionado, es que Uruguay se planee ser miembro asociado del bloque regional. Sobre este punto es válido resaltar que el Tratado de Asunción no establece la posibilidad de que un Estado Parte pueda pasar a ser Miembro Asociado. Por tanto, tampoco lo prohíbe. Este camino implicaría que Uruguay se retire del bloque (contemplándose en el Arts. 21 y 22 del Tratado de Asunción, Capítulo V,) y después de concretar esta salida debería solicitar el ingreso como miembro asociado, lo que a su vez debería ser aprobado por los demás Estados Parte.

Opción C – El escenario de la flexibilidad

Un escenario intermedio a los dos anteriores, es el de solicitar a los miembros del Mercosur un trato flexible para poder negociar con

⁴⁴ Mercosur/CMC/DEC N° 32/00 - Relanzamiento del Mercosur - Relacionamiento externos (Decisión completa en anexos).

⁴⁵ Albertoni, N. (2011) *“Entre el Barrio y el Mundo ¿Mercosur o el Modelo Chileno? Dos alternativas para Uruguay”*. Ed. Santillana Sello Taurus. Montevideo, Uruguay. P. 214

terceros países. En este sentido se debería promover la flexibilización de la DEC 32/00 que prohíbe la negociación de un país del bloque con terceros países sin el consentimiento de los demás miembros (mirar anexo).

El objetivo jamás debe ser salirse del bloque. Por el contrario, es mejorar la posición del país en el mismo. En el marco de esa flexibilidad de la DEC 32/00, se debería proponer a los Estados parte del bloque medidas que garanticen que las negociaciones con terceros socios no debilitarán al Mercosur.

Considerando el debate que existe sobre este tema a nivel nacional y contemplando la situación actual que vive el Mercosur, el camino más propicio a ser considerado es el de la flexibilidad de las normas que prohíben la negociación bilateral de Uruguay. De esta manera el país podría ampliar su red de acuerdos comerciales. En este sentido es válido explorar experiencias de países con similares características a Uruguay ya sea desde el punto de vista productivo o geopolítico, que han profundizado sus lazos bilaterales. Por esta razón en el siguiente apartado se presentan algunos casos de países seleccionados.

4.

Relevamiento de experiencias de países seleccionados respecto a sus estrategias de inserción comercial externa

Tal como se anticipó previamente, en esta parte del trabajo se busca analizar algunos casos de países con similares características a Uruguay que presentan, de una u otra forma, avances y procesos de éxito en su estrategia de inserción internacional.

Entendemos pertinente el estudio de estos casos porque ayudan a sumar más elementos para la formulación de propuestas concretas en relación al tema que es objeto de análisis.

Es importante resaltar al momento de presentar estos casos que no existen modelos perfectos ni replicables en igual medida en cualquier país. Cada realidad nacional es diferente. Así mismo, conocer y explorar experiencias que para un entorno determinado ya cuentan con resultados exitosos resulta un ejercicio interesante en sí mismo. Más allá de que incluso los países analizados tengan muchos aspectos en los que progresar. Pero justamente esta existencia de elementos distintivos y comunes a Uruguay, es lo que hace a esta parte del estudio objeto de interés.

Los criterios utilizados para la selección de estos países se basan en los siguientes aspectos: países desarrollados o cercanos a lograr el desarrollo económico⁴⁶; países con similares características al entorno geopolítico en el que se encuentra Uruguay; países con alto nivel institucional para la promoción de su política internacional; y finalmente casos que correspondan a diferentes regiones del mundo (en este análisis figuran países de Europa, Oceanía y América).

4.1 El caso de Nueva Zelanda

Nueva Zelanda, al igual que algunos países latinoamericanos, durante la década del setenta basó su economía en un fuerte proteccionismo. Con un fuerte control estatal en los servicios públicos,

⁴⁶ El Fondo Monetario Internacional (FMI) establece como países desarrollados a aquellos países cuyo PIB per cápita supera los US\$ 18.000 (nominal) o los US\$ 20.000 en el caso del PIB per cápita por Paridad Poder Adquisitivo.

proteccionismo, regulación de precios y subsidios sectoriales; fue testigo de altos índices de inflación, deuda pública y desempleo.

A mediados de la década del 1980 se generan reformas basadas en la liberalización y desregulación de la económica neozelandesa.

Este es un caso de estudio interesante desde la perspectiva de Uruguay, porque más allá de una matriz productiva básicamente agrícola, desde la apertura comercial pudo alcanzar el desarrollo de su economía.

La reforma del Estado fue un pilar fundamental en todo este proceso. Durante los años 80´ se promovieron tres leyes fundamentales⁴⁷:

- una ley para las empresas de propiedad estatal, a través de las que se comenzó a operar bajo principios de mercado poniendo énfasis en los resultados alcanzados;
- una segunda ley del sector estatal en la que se redefinieron las relaciones y responsabilidades de los agentes públicos implementándose un sistema para medir los resultados;
- y una tercera ley referida a la responsabilidad fiscal que contemplaba un manejo prudente de los recursos fiscales, una reducción del nivel de endeudamiento y un sistema impositivo ligado al consumo.

Las reformas antes mencionadas plasmaron la base para la apertura comercial que se convirtió en una de las principales razones del crecimiento económico de este país. A los pocos años de la implementación de estas reformas Nueva Zelanda logró reducir la tasa de inflación del 15% al 2%, la tasa marginal impositiva sobre el ingreso de las personas se redujo a la mitad (del 66% al 33%) y la caída del desempleo fue del 11%.⁴⁸

La Política Comercial de Nueva Zelanda, en los últimos 20 años se ha fundamentado en una economía abierta al comercio exterior sobre la base de políticas de liberalización comercial. Este país, al igual que como sucede con Uruguay, también tuvo una fuerte dependencia

⁴⁷ Leonard, A. (2006) *"Irlanda y Nueva Zelanda. Dos modelos a seguir"*. Revista Perspectiva. No 9. Págs. 58-59. Ed. Instituto de Ciencias Políticas. Colombia.

⁴⁸ Ídem.

comercial, en este caso con el Reino Unido. Asimismo, la apertura comercial estuvo acompañada de una fuerte promoción de la diversificación de mercados tanto para las importaciones como para las exportaciones.

El punto de inflexión más importante de la apertura comercial de Nueva Zelanda se da en el año 1992 cuando deja definitivamente en un segundo plano las medidas unilaterales de apertura, creando un reporte de política comercial desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio en el que se anunció un avance en cuatro ámbitos⁴⁹:

1) modificaciones de la política comercial para aumentar la competitividad doméstica;

2) liberalización comercial multilateral vía OMC (GATT en ese momento),

3) liberalización comercial regional principalmente desde la APEC,

4) reforzamiento de la política comercial bilateral con Australia, a través de ANZCERTA (Zona Económica de Libre Comercio entre Australia y Nueva Zelanda).

Al analizar la situación actual de la política comercial neozelandesa se puede ver que todas las medidas antes mencionadas se han cumplido y se ven reflejadas en el acuerdo de libre comercio alcanzado con Singapur en el 2000, que fue ampliado en 2005 para sumar Chile y Brunei. También sus resultados se reflejan en la diversificación de los destinos comerciales del país. En 1964 el Reino Unido representaba el 50% del total de las exportaciones y en 2003 fue del 6%. Australia pasó de representar el 4% para representar el 25% en el mismo período.⁵⁰

Actualmente Nueva Zelanda junto a otro grupo de países juega un rol fundamental en la creación del Acuerdo Transpacífico. En marzo de 2010 se iniciaron en Melbourne, Australia, las negociaciones del Acuerdo Transpacífico (TPP por siglas en inglés) integrada por Chile,

⁴⁹ Aninat, C; Navarrete, S.; Sosdorf, F. (2009) "*Políticas de Integración a los Mercados Globales*". Págs. 103-138. En "*Caminos al Desarrollo. Lecciones de países afines exitosos*" Segundo Tomo. Uqbar Editores. Santiago, Chile.

⁵⁰ Ídem.

Nueva Zelanda, Singapur, Australia, Estados Unidos, Perú, Vietnam, Brunei Darussalam y Malasia. La negociación del TPP surge tras la idea de ampliar el Acuerdo P4 finalizado el año 2006, integrado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei, a 5 nuevos países que muestran interés en ser parte de este tratado, por lo que nuestro país es considerado como socio fundador de TPP.⁵¹

4.2 El caso de Finlandia

La desregulación y la liberalización fue un aspecto fundamental en la estrategia de desarrollo de Finlandia. La transformación económica de este país se basó inicialmente en la internacionalización de los negocios que tuvo como eje central la apertura comercial y de mercados financieros que generaron un fuerte impacto en diferentes industrias. Después de la Segunda Guerra Mundial, en Finlandia se afianzó el libre comercio y algo que en ese país se denominó la “economía del conocimiento”. En 1950 Finlandia se unió al GATT generando la base para promover una política comercial conectada con el resto del mundo.⁵²

Este país también pasó tuvo una fuerte dependencia comercial, que en este caso fue con la URSS a los inicios del siglo XX. Pero algunos quiebres en la relación política entre ambas naciones, llevó a la búsqueda de nuevos destinos comerciales. Este enfoque diferente que se debió adoptar desde la política exterior generó que Finlandia promoviera más su relación con el resto de Europa. Aquí es cuando el país empieza a tomar medidas específicas en materia de política comercial como la eliminación de las cuotas de la mayoría de las importaciones (en 1955) y la eliminación de las restricciones restantes (en 1957), junto con la reducción arancelaria gradual, la que alcanzó en 1973 una tarifa del 3%. Estas medidas unilaterales permitieron dar una señal de integración comercial, la que se vio reforzada y complementada con la entrada a la EFTA (en 1962), a las Comunidad Económica Europea (1973) y a la Comecon, conocido también Consejo de Asistencia Económica Mutua (1973).⁵³

⁵¹ DIRECON, Chile – Declaración pública: negociaciones comerciales del acuerdo transpacífico (TPP), 07 de febrero de 2012. De sitio web de <<http://www.direcon.gob.cl/noticia/3388>>.

⁵² Kaitila, V.; Koski, H.; Routti, J.; Tiihonen, P.; Yla-Anttila, P. (2006) “*Changes in the Economic and Institutional Regimes*”. En: Dahlman, C.; Routti, J.; Yla-Anttila, P. (2006) “*Finland as a knowledge Economy*”. Ed. World Bank. P. 25. Washington DC.

⁵³ Aninat, C; Navarrete, S.; Sossdorf, F. (2009) Op. cit.

En relación a la política comercial es importante señalar que Finlandia además de acercarse a la Asociación Europea de Libre Comercio amplió su comercio con el resto de la región, generando inicialmente un TLC con la Comunidad Económica Europea buscando impulsar las exportaciones de productos con valor agregado, para tener una menor dependencia de las materias primas en la canasta exportable. Asimismo, en el caso de los productos que bajo valor agregado se buscó generar un desarrollo de la cadena productiva por ejemplo en maquinaria forestal, químicos, etc. Esto generó entre 1970 y 1990, las exportaciones a la CCE y al EFTA fueron del 13% del PBI. Lo importante a destacar es que sus principales socios como son Suecia y el Reino Unido, han sido países abiertos al comercio.⁵⁴

Desde el punto de vista de las relaciones comerciales, este último es un aspecto interesante a considerarse en el caso de Uruguay, al ver que Finlandia además de profundizar los lazos con sus socios mayores, también desarrollo una red de acuerdos que le facilitaron mayor libertad comercial.

Después de haber formado parte del EFTA, Finlandia avanzó hacia el paso siguiente ya que comúnmente se ve al EFTA como la “antesala” a ingresar a la Unión Europea. Así fue que en el año 1992 el país solicita el ingreso al mayor bloque europeo. Las negociaciones de adhesión comenzaron en febrero de 1993 y terminaron en marzo de 1994. En el plebiscito celebrado en octubre de 1994 el 56,9% de los votantes aprobó la adhesión a la Unión Europea. Finalmente Finlandia ingresó en la UE en enero de 1995. El euro reemplazó al marco como medio de pago a principios de 2002.

Sobre estos últimos puntos, es importante resaltar dos aspectos para ser contemplados al analizar estos casos desde Uruguay. En primer lugar, resaltar lo importante que es el paso previo de pertenecer al EFTA sirviendo para solidificar la política comercial lo que a su vez después será un requisito fundamental para el ingreso a la UE. Este aspecto es muy diferente a la situación que vivió Uruguay previo al ingreso en el bloque sudamericano.

⁵⁴ Kaitila, V.; Koski, H.; Routti, J.; Tiihonen, P.; Yla-Anttila, P. (2006) Op. cit.

Por otra parte, resulta importante el punto que resalta Mörntinen (2006) al decir que “Finlandia como miembro de la Unión Europea, ha defendido ante todo los derechos de los países pequeños. Ha buscado su lugar tanto en el núcleo como en la periferia de la Unión, y sus habitantes han vivido la adhesión a veces con entusiasmo pero también con prevención. Esta política generó que a más de diez años, la integración ha sido sin duda un éxito en lo económico”.⁵⁵

4.3 El caso de Irlanda

Desde la perspectiva de Uruguay, el caso Irlandés de inserción comercial externa, quizá sea el más paradigmático no solo por su base productiva agropecuaria, sino que su ubicación geográfica expone al país considerablemente a una dependencia comercial con sus vecinos. Asimismo, Irlanda es hoy una de las economías más abiertas del mundo.

Por más de dos siglos este país estuvo entre los más pobres de Europa. Pero la implementación de una estrategia de desarrollo que combinó un conjunto de políticas tendientes a aumentar la libertad económica, lo posicionó en la década de los noventa entre uno de los países con mayor crecimiento en su región.

A finales de los noventa, su PIB per cápita fue de USD 25.500 (en términos de paridad de poder de compra), llegando a ser más alto que el del Reino Unido de USD 22.300, y el de Alemania, de USD 23.500.⁵⁶ Algunos autores como Barry y Hannan (1996) ponen como una de las principales razones del de desarrollo irlandés a la apertura comercial al mundo y el crecimiento de la inversión extranjera directa.⁵⁷

Irlanda fue unos de los países europeos que contó con perspectivas de crecimiento de forma muy temprana en relación a los demás integrantes de esta región. Durante los años cincuenta pasó por una etapa de fuerte proteccionismo. Etapa en la que las exportaciones

⁵⁵ Mörntinen, M. (2006) “*Finlandia miembro de la Unión Europea. Los primeros diez años*”. Ed. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Pág. 1. Department for Communication and Culture/Unit for Promotion and Publications.

⁵⁶ Powell, B. (2006) “*Libertad económica y crecimiento: El caso de Irlanda*”. Revista Perspectiva. No 9. Págs. 48-53. Ed. Instituto de Ciencias Políticas. Colombia.

⁵⁷ Barry, F; Hannan, A (1996) “*Multinationals and Indigenous Employment: An Irish Disease?*” The Economist and Social Review 27 (1), 21-32.

representaban el 32% del PIB y más del 75% de ellas dirigidas al Reino Unido.⁵⁸

El Gobierno Irlandés fue abandonando progresivamente la política proteccionista buscando seguir una estrategia orientada a la exportación. La reducción unilateral de aranceles en 1964 y 1965, se sumó el Acuerdo Comercial Inglés-Irlandés que permitió ingresar manufacturas irlandesas libres de impuestos al Reino Unido a cambio de una reducción progresiva del 10% de los aranceles en Irlanda, fueron políticas beneficiosas que coadyuvaron a que Irlanda se transforme en un país más atractivo para la inversión extranjera.⁵⁹

Esta negociación que Irlanda genera en los años 60' con el Reino Unido es un formato que bien podría ser considerado para el caso de Uruguay respecto a su relación con Brasil y Argentina. Asimismo, este tipo de acuerdos no debe ser el único que un país como Uruguay debe seguir. Porque podría generar una excesiva dependencia, como le sucedió a Irlanda que en 1972 el 90% de las exportaciones se dirigían al Reino Unido.

En el año 1973 Irlanda se adhirió a la Comunidad Económica (CEE), paso que difiere del proceso que siguió Finlandia como se analizara previamente. Este ingreso a la CEE fue una respuesta a la excesiva dependencia que se daba con el Reino Unido. Pero también en este caso, la apertura fue acompañada de una diversificación de los mercados y en 2005, los principales socios comerciales de Irlanda eran Estados Unidos con un 18.7%, Reino Unido con 17,3%, Bélgica con 15,1%, Alemania con 7,3% y Holanda con 4,8%.⁶⁰

Irlanda lo que buscó a través del ingreso a la CEE es ser una puerta de entrada a Europa y al ver el grado de diversificación que logro a los pocos años de se puede ver que cumplió con sus objetivo. Un estudio de Crafts (2005) muestra que 16 de las 20 multinacionales líderes poseen una empresa en Irlanda. El país diseñó un sistema de

⁵⁸ Considine, J.; O'Leary, E (1999) "*The Growth Performance of Northern Ireland and the Republic of Ireland, 1960 to 1995*", P. 117. Citado en Powell, B. (2006) Op. cit.

⁵⁹ Jacobson, J. (1994) "Chasing Progress in the Irish Republic" New York: Cambridge University Press. P. 81. Citado en Powell, B. (2006) Op. cit.

⁶⁰ Aninat, C; Navarrete, S.; Sosso, F. (2009) Op. cit.

incentivos que motivó la instalación de *headquarters* que configuran un establecimiento definitivo más que una deslocalización de procesos.⁶¹

Es importante no dejar de lado que en la actualidad este país, junto a otros de Europa, atraviesa una importante crisis financiera. Irlanda ha sido uno de los países más afectados. Asimismo, nada esconde la visión estratégica que ha tenido Irlanda para alcanzar el desarrollo teniendo como eje fundamental la apertura comercial. Tal como se señaló antes, cuando Irlanda entró en la entonces Comunidad Económica Europea, en 1973, era el país más pobre de la región. La economía irlandesa creció rápidamente entre 1993 y 2007. En 2008, antes de la crisis financiera, dentro de la Unión Europea el bienestar de Irlanda solo era superado por Luxemburgo.⁶²

Con la quiebra del banco Lehman Brothers en el año 2008, Irlanda se vio muy afectada ya que gran parte del crecimiento del país estaba basada en créditos y endeudamiento. Para evitar una catástrofe financiera el gobierno garantizó los depósitos y créditos de los bancos irlandeses. Eso generó una reacción en cadena: los gobiernos de los demás países de Europa se vieron obligados a asumir también una mayor responsabilidad para con sus bancos.⁶³ En la actualidad este país se encuentra en una lenta recuperación pero su política estratégica desde un inicio en lo económico y comercial fue un factor fundamental para enfrentar esta crisis financiera.

4.4 El caso de Holanda

Holanda es un país de una extensa cultura comercial, siendo por siglos, el principal punto de entrada de las mercancías coloniales traídas a Europa Central. En consecuencia, los puertos marítimos de Rotterdam y Amsterdam, hasta hoy figuran entre los más importantes de la región y el mundo. Esto generó que el país haya podido desarrollar fuertemente a su sector naviero y logístico. Con ello, Holanda cuenta con un muy alto flujo de bienes comerciales, que puedan o no ser procesados en el país.⁶⁴

⁶¹ Idem.

⁶² Benecke D. (2012) "*Crisis financiera en Irlanda: bonanza, caída y recuperación*" Diálogo Político. Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIX – No 2 - Junio, 2012. P. 166.

⁶³ Idem. P. 153.

⁶⁴ REDIEIX (2009) "*Holanda. Guía de Mercados*", <<http://www.rediex.gov.py/userfiles/file/Serie%20GPM%2044%20-%20Holanda.pdf>>. Págs. 6-7.

Como país pequeño, la política exterior ha sido en el país un factor de consenso en el país. Su fuerte convicción internacional ha hecho que el país sea fundador de las Naciones Unidas de la Comunidad Europea en 1957, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Si bien su política comercial se proyecta desde la Unión Europea, un factor clave a resaltar sobre este país es que su apego a las normas internacionales lo ha transformado en uno de los más respetados en diferentes foros multilaterales. Situación muy parecida a la que ha tratado de impulsar Uruguay históricamente y debe ser una herramienta fundamental de su política exterior.

Al analizarse los socios comerciales de Holanda se puede ver un fuerte aprovechamiento en el Mercado Común, encontrándose entre los 10 principales socios receptores de las exportaciones a Alemania, Bélgica, Reino Unido, Francia, Italia, Estados Unidos, España, Polonia, Suecia y Rusia. Estos 10 principales socios representaron el más del 80% de las exportaciones Holandesas.⁶⁵

Pero del caso Holandés es importante resaltar la conexión que ha tenido la apertura comercial con el desarrollo logístico del país, ampliando considerablemente la prestación de servicios en esta área. Holanda cuenta con más de 40 puertos, el puerto de Rotterdam es de última generación y uno de los más importantes del mundo siendo el hub de mercancías a Europa. Por otra parte, el país también desarrolló la logística aérea, contando actualmente con 27 aeropuertos. Resaltándose el caso del aeropuerto Eindhoven, el cual cuentan con servicio aduanero y dotación de equipos para el manejo de carga.⁶⁶

4.5 El caso de Chile

Durante las décadas de los años 1960 y 1970, Chile basó su estrategia de crecimiento comercial en un fuerte proteccionismo, a través de políticas de sustitución de importaciones.

⁶⁵ Datos de la Agencia para la Inversión Extranjera en los Países Bajos: <www.nfia.com>.

⁶⁶ Sitio oficial de Procomer, <<http://www.procomer.com>>.

En 1972 este país ocupó el penúltimo lugar por su crecimiento económico entre todos los países latinoamericanos. La inflación de la época anualizada era de 286%. Las cuentas externas del país tenían un déficit superior al 25% del PIB.⁶⁷

En Chile, la dictadura militar marca un quiebre importante en la historia económica del país. Y dentro de estas reformas la apertura al mundo jugó un rol fundamental.

Rebolledo (2008) señala que “a partir de 1974, con la implementación del gobierno militar, Chile sufre una profunda transformación política, social y económica, que tiene como una de sus más trascendentes reformas estructurales, el proceso de apertura al exterior de la economía, tanto en sus aspectos de comercio exterior como en sus relaciones financieras, dirigido a integrar al país a la economía mundial. Esta liberalización comercial unilateral se ejecutó bajo los principios de no discriminación en términos de país o región del mundo y neutralidad, en cuanto a la eliminación horizontal de la protección a todos los sectores productivos nacionales”.⁶⁸

Un punto importante a destacar sobre la política comercial de Chile, en comparación con la de Uruguay, pasa por los argumentos que el país transandino dio cuando fue invitado a integrar el Mercosur como Miembro Pleno. Según la Dirección de Comercio de la Cancillería de Chile en aquel entonces existían dos razones para rechazar la participación plena en el bloque subregional, prefiriendo priorizar la bilateralidad⁶⁹:

- El primero es la particularidad de su estructura arancelaria (arancel uniforme del 11%), que dificultaba negociar una eventual incorporación a acuerdos que postulaban uniones aduaneras con aranceles externos comunes, con niveles diferenciados del 20 al 30% en el máximo y con cuatro tramos intermedios o más;

⁶⁷ Büchi, H. (2008) “*La transformación económica de Chile. El modelo del progreso.*” 2008, Edición El Mercurio – Aguilar. Santiago de Chile. Pág. 31.

⁶⁸ Rebolledo, A (2008) “*Historia y desafíos de la política comercial chilena 1974-1994*”, <<http://www.ucm.es/BUCM/cee/doc/03010021.htm>> (diciembre 2009), Págs. 3-4.

⁶⁹ Dirección Comercial de Relaciones Económicas Comerciales (DIRECON) (2009) “*Chile. 20 años de negociaciones comerciales.*” Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile con apoyo del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Primera Edición Noviembre de 2009. Santiago, Chile. Pág. 74-75.

- El segundo se relaciona con la estabilidad macroeconómica. El gobierno de Chile privilegió negociar con aquellos países de la región que presentaban situaciones estables y que se asemejaban a Chile en sus políticas económicas. Ello explica que los primeros acuerdos de libre comercio los haya firmado con México, Colombia y Venezuela.

En la actualidad Chile es el país más abierto de la región desde el punto de vista comercial. Con 22 acuerdos comerciales con 59 socios en el mundo. Pero ante todo, lo importante a considerar de este caso de estudio es el nivel de consenso que tiene la política internacional. Comenzando en el 1990 en la Presidencia de Patricio Aylwin, el país ha persistido en su apertura al mundo con una continuidad en todos estos años. Este consenso político sobre la apertura comercial hizo posible que al persistir en este camino hoy Chile tenga preferencias comerciales al 62% de la población mundial. Teniendo como potenciales clientes a 4.302, 36 millones de habitantes, lo que significaría el 85,7% de la población mundial. Por otra parte es importante resaltar el aprovechamiento de los acuerdos comerciales de Chile, porque actualmente el 93% de sus exportaciones son destinadas a países con los que se tiene alguna preferencia comercial.⁷⁰

En relación al consenso por la apertura comercial de Chile se pueden distinguir al menos cuatro etapas, las que si vez configuran su estrategia de inserción externa. La primera empieza en la década de los noventa, cuando las negociaciones se concentraron en América Latina, principalmente en algunos países andinos, México, Mercosur y Centroamérica posteriormente. Una segunda etapa se comienza a desarrollar a fines de la década de los noventa cuando se negoció con las principales economías del mundo a la vez: Estados Unidos y Europa. La tercera etapa, en los primeros años del segundo milenio y aun persisten se puede ver un fuerte foco de Chile en Asia. Principalmente fortaleciendo sus lazos en el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico.⁷¹

⁷⁰ Datos extraídos de la Dirección Comercial de Relaciones Económicas Comerciales (DIRECON), <<http://www.direcon.gob.cl>>.

⁷¹ Albertoni, N. (2011) Op cit. P. 76. Tomando entrevista realizada por el autor a Andrés Rebolledo, Montevideo, 15 de enero de 2010.

Un cuarto paso en este proceso estratégico de Chile, es el que se da en la actualidad siendo un miembro activo del Acuerdo del Pacífico junto a Perú, Colombia y México. Este es un acuerdo creado en abril de 2011 que si bien se proyecta a generar una Zona de Libre Comercio, en la actualidad se plantea como acuerdo de cooperación mutua entre sus miembros sin que ello limite la posibilidad de que cada uno bilateralmente pueda negociar con terceros países. En junio de 2012 Uruguay ha solicitado ingresar como miembro observador a este Acuerdo.

5.

Reflexiones finales

Del trabajo realizado se desprende la importancia que tiene para un país como Uruguay la definición de una estrategia nacional sobre su Inserción Externa. En este sentido se puede ver, que más allá de la condición de país pequeño, lo cual le genera una importante dependencia del comercio internacional, Uruguay se encuentra en una región muy heterogénea en relación a la visión de los países sobre la inserción en el mundo.

Del análisis realizado en el capítulo I sobre la integración regional, al concluir este trabajo se pueden diferenciar al menos dos caminos. Por un lado, están aquellos países con una visión más bien regionalista de su inserción externa, que basaron su integración, en los últimos años con una impronta política. Este mismo grupo de países, también ha puesto un fuerte foco en la promoción de proyectos sociales y de defensa. Dejando de lado los aspectos comerciales de la integración.

Por otra parte, figuran otros países que han optado por una visión de apertura económica, basada en muchos de los casos, en acuerdos bilaterales de mercado y predominantemente Tratados de Libre Comercio (TLC). Sobre este segundo camino se resaltan los casos de Perú, Colombia y Chile.

Uruguay podría definirse aún como un país que no ha optado por uno u otro camino de forma tan marcada. En este sentido debe optar por una de las alternativas que en la actualidad se presentan. O diseñar una estrategia que pueda combinar ambos escenarios.

En este trabajo se reafirma que Uruguay, inserto en una realidad geopolítica compleja debe analizar hacia el largo plazo estos aspectos. Su condición de Estado Parte del Mercado Común del Sur (Mercosur) desde marzo del año 1991, hacen que el debate sobre la inserción externa debiera proyectarse desde dicho bloque regional. Sin embargo, en este trabajo se analizan puntos que van más allá del bloque regional y sugieren que si desde ese lugar, Uruguay no logra cumplir sus objetivos

comerciales y económicos, se deberían analizar alternativas intermedias al Mercosur u otros proyectos de integración diferentes al bloque regional.

Más allá de que comercial y económicamente cada decisión implicaría un análisis previo, desde el punto de vista de la integración se han encontrado al menos tres alternativas a tener en cuenta para estas reflexiones:

1) Por un lado el país podría promover el fortalecimiento del Mercosur y como Miembro del bloque ser un actor activo en la búsqueda de acuerdos regionales y extra-regionales. Esta alternativa sería la de seguir profundizando los lazos que unen al país con el Mercosur, que varios de los últimos Gobiernos en Uruguay de una u otra forma buscaron promover.

2) Otro escenario sobre el que poco consenso existe a nivel nacional pero debe ser igualmente mencionado, es que Uruguay pueda plantearse la posibilidad de ser miembro asociado del bloque regional. Sobre este punto es válido resaltar que el Tratado de Asunción no establece la posibilidad de que un Estado Parte pueda pasar a ser Miembro Asociado. Por tanto, tampoco lo prohíbe. Este camino implicaría que Uruguay se retire del bloque (contemplándose en el Arts. 21 y 22 del Tratado de Asunción, Capítulo V,) y después de concretar esta salida solicite el ingreso como miembro asociado, lo que a su vez debería ser aprobado por los demás Estados Parte.

3) Finalmente, un escenario intermedio a los dos anteriores, es el de solicitar a los miembros del Mercosur un trato flexible para poder negociar con terceros países. En este sentido se debería promover la flexibilización de la DEC 32/00 que prohíbe la negociación de un país del bloque con terceros países sin el consentimiento de los demás miembros (mirar anexo).

Dada las condiciones actuales de la integración regional y la posición geopolítica de Uruguay al concluir este trabajo se podría afirmar que el país se encuentra en un área estratégica para el desarrollo. Además de la ubicación natural que no se podría cambiar jamás. Pero sí, podemos mejorar la posición del país en la misma. En el marco de esa flexibilidad de la DEC 32/00, se debería proponer a los Estados parte del bloque

medidas que garanticen que las negociaciones con terceros socios no debilitarán al Mercosur.

Considerando el debate que existe sobre este tema a nivel nacional y contemplando la situación actual que vive el Mercosur, el camino más propicio a ser considerado es el de la flexibilidad de las normas que prohíben la negociación bilateral de Uruguay. De esta manera el país podría ampliar su red de acuerdos comerciales. En este sentido, es válido explorar experiencias de países con similares características a Uruguay ya sea desde el punto de vista productivo o geopolítico, que han profundizado sus lazos bilaterales con otras economías. Tal como se ha realizado en el Capítulo IV de este trabajo.

Del análisis de la agenda externa del Mercosur, se puede ver que el bloque no ha logrado generar acuerdos comerciales de relevancia con terceros países. No ha sabido o no quiso ser una plataforma para lograr saltos cualitativos en el desarrollo de sus países miembros. El grado de compromiso de los Estados Parte ha sido muy distinto. Uruguay ha continuado dentro del bloque, a pesar de las dificultades que tiene. Y si bien, ha dado tímidos pasos de acercamiento hacia el área del Pacífico, no se percibe una estrategia clara sobre el rumbo que el país quiere tomar en cuanto a su inserción externa. Finalmente podemos afirmar que se está perdiendo una gran oportunidad, porque entendemos que este es un momento propicio para ello. Porque ante la creciente inestabilidad que vive el Mercosur ya sea desde el punto de vista de la agenda interna o externa, se abre un amplio espacio para repensar al bloque y así poder adaptarlo a una nueva realidad de sus Estados Parte.

Finalmente, al identificar que estas debilidades dentro del Mercosur se acrecientan; este trabajo concluye que la flexibilidad del bloque para brindar la posibilidad de que sus miembros puedan negociar bilateralmente puede llegar a darse hasta incluso de forma natural. Restará en ese escenario analizar las alternativas comerciales que permitan la bilateralidad sin que ello implique perjuicios para los demás socios. Para dar este paso, el Uruguay debe estar preparado y diseñar una estrategia en tal sentido, basada fuertemente en una visión comercial de la inserción externa.

ANEXOS

Mercosur/CMC/DEC N° 32/00 - RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR - RELACIONAMIENTO EXTERNO

VISTO: el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Decisión CMC N° 10/92 y la Resolución GMC Nro. 35/92;

CONSIDERANDO:

Que la constitución de un mercado común implica, entre otros aspectos, la necesidad de contar con una política comercial externa común,

Que los Estados Partes han manifestado la necesidad de preservar, por un período adicional, las preferencias comerciales negociadas bilateralmente con los países miembros de la ALADI con los cuales no se ha concluido la negociación de un marco normativo que regule las relaciones comerciales entre ellos y el Mercosur.

Que los Estados Partes entienden que resulta necesario priorizar las negociaciones como agrupación estableciendo una fecha límite para la negociación de acuerdos bilaterales,

EL CONSEJO DE MERCADO COMUN DECIDE:

Art. 1 - Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

Art. 2 - A partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el Mercosur.

Art. 3.- Los Estados Partes realizarán todos los esfuerzos, con el objetivo de concluir, hasta el 31 de diciembre de 2000, la renegociación tarifaria de las consolidaciones de cada Estado Parte en la OMC, en base al AEC.

Art. 4.- Los Estados Partes propondrán reiniciar las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con México con vistas a suscribir, a más tardar el 31 de diciembre de 2001, el acuerdo para regular las relaciones comerciales preferenciales entre el Mercosur y la CAN y el Mercosur y México.

En caso de no poder concretarse las negociaciones, las preferencias vigentes sólo podrán mantenerse hasta el 30 de junio de 2003.

XVIII CMC - Buenos Aires, 29/VI/00

ISBN 978-9974-8289-7-1

Diseño e impresión:
IMPRESORA GRIFELMAN S.A.
José Serrato 3589. Telfax: 2216 4874 / 2215 9245
Montevideo, Uruguay

Dep. Legal N° 351.949 - 3/2013