

## EVALUACION PRELIMINAR DE UN POSIBLE ACUERDO CON LOS ESTADOS UNIDOS

### *ANTECEDENTES*

1.- De acuerdo a lo decidido en la Reunión entre los Presidentes Vázquez y Bush el 4 de mayo del corriente, a fin de preparar la próxima reunión de la Comisión Conjunta de Comercio e Inversiones, que se realizará en Montevideo el 2 y 3 de octubre próximo, se establecieron varios Grupos de Trabajo.

2.- Los señores Ministros integrantes de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) decidieron crear los siguientes Grupos de Trabajo: comercio de bienes, comercio de servicios, propiedad intelectual, compras del sector público, asuntos institucionales y fortalecimiento de las capacidades.

3.- Estos Grupos de Trabajo están integrados por técnicos de los cinco Ministerios que componen la CIACEX, siendo coordinados los trabajos de los grupos de bienes, servicios y compras públicas por el Ministerio de Economía y Finanzas, propiedad intelectual por la Dirección de Propiedad Industrial del Ministerio de Industria, Energía y Minería y los Grupos de Asuntos Institucionales y Fortalecimiento de las Capacidades por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En estos trabajos, aparte de los técnicos de los Ministerios que componen el CIACEX, han colaborado también expertos del Ministerio de Educación y Cultura, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, URSEC y otras reparticiones públicas.

4.- Se acordó previamente con las autoridades de la Oficina del Representante Comercial del Presidente de los Estados Unidos (USTR –sigla en inglés), que esta es una etapa exploratoria para evaluar caminos para profundizar y ampliar el comercio y la cooperación bilateral entre ambos países. En este contexto, se desarrollaron tres instancias de intercambio de información entre ambas delegaciones:

Una reunión en Washington el día 26 de junio,  
Una videoconferencia el día 25 de julio y  
Una visita al Uruguay los días 7,8 y 9 de agosto de las autoridades del USTR encargadas de los trabajos con Uruguay, Sres. Everett Eissenstat y Susan Cronin.

En las tres oportunidades se analizaron los posibles temas a incluir en un eventual Acuerdo Comercial entre ambos países y los antecedentes de acuerdos comerciales ya aprobados tanto por Estados Unidos como por Uruguay.

5.- Cabe señalar que en cumplimiento del mandato dado a los Grupos de Trabajo por el Sr. Presidente de la República y el CIACEX, estos han finalizado una primera etapa del trabajo encomendado, con una evaluación preliminar de costos y beneficios que se derivarían de un eventual Acuerdo Comercial, basado en el estudio de los temas que eventualmente podrían ser objeto de una profundización y ampliación futura.

6.- Finalmente, cabe considerar que los Grupos de Trabajo analizaron también dos importantes temas que están estrechamente ligados al estudio del “costo/beneficio” sectorial: la compatibilización de una profundización del comercio bilateral con los Estados Unidos con el esquema de integración regional del MERCOSUR y la compatibilización con las normas sobre preferencias comerciales a nivel de la OMC.

### **DESAFIOS RELACIONADOS CON EL MARCO LEGAL**

7.- El primer desafío que se le presentaría al Uruguay si se lanzara un esquema de profundización global del comercio con un país de fuera de la región, sería compatibilizar ese esquema con nuestras obligaciones y derechos a nivel regional, y en particular en el MERCOSUR.

8.- Desde marzo del año 2005, la nueva Administración ha definido como una de sus prioridades la profundización del proceso de integración regional, sintetizado ese objetivo de manera clara en la frase “más y mejor MERCOSUR”: Es así que el Uruguay entiende al MERCOSUR como un proceso de regionalismo abierto que promueva tanto el acceso a los mercados regionales como a los extra-regionales en forma paralela. En ese contexto, el MERCOSUR debería ser un componente esencial de nuestra estrategia de desarrollo y crecimiento, por lo que su estancamiento y/o reversión parcial del proceso, significa un enorme costo para el país.

9.- Mientras perdure el estancamiento y la falta de profundización de los mecanismos de integración regional, los requerimientos de la estrategia de desarrollo del país implican la necesidad de impulsar el acceso de sus exportaciones a otros terceros mercados por la vía del establecimiento de acuerdos bilaterales por los cuales se nos otorguen preferencias comerciales. En ese sentido, es primordial entonces, buscar un mayor grado de flexibilidad en los esquemas de negociación con terceros países a nivel del proceso de integración regional. Sin duda hay varias formas de acceder a ello sin necesidad de que nadie se vea perjudicado, tal cual se ha hecho en otros esquemas de integración, como por ejemplo en la Comunidad Andina.

10.- Otro punto importante a la hora de comenzar un ejercicio de profundización del comercio bilateral, es tener claro el marco legal a través del cual los países pueden otorgarse mutuamente preferencias comerciales en bienes y servicios que sean una excepción al principio de la nación más favorecida, en concordancia con las disposiciones de la OMC. En ese sentido, el marco legal de la OMC establece excepciones a ese principio, por la que se permite otorgar concesiones arancelarias o beneficios comerciales a otro miembro de la OMC sin que deban ser extendidas a todos los países miembros. Estas excepciones se encuentran reguladas en materia de comercio de bienes en el artículo XXIV del GATT y la Cláusula de Habilitación y en el comercio de servicios en el artículo V del Acuerdo de Servicios (AGCS). Esta es la forma jurídica que tienen los acuerdos comerciales bilaterales con terceros países que persiguen acceso a los mercados en forma más profunda y amplia y que adquieren la forma de Zonas de Libre Comercio o Uniones Aduaneras. El Tratado celebrado por Uruguay con México cubre estas exigencias.

En teoría podrían existir otros tres caminos para lograr preferencias arancelarias, aunque son mucho menos viables y en las actuales circunstancias parecen difíciles de alcanzar: uno, sería lo que se denominaría en la terminología de la OMC “Acuerdos Preferenciales No Recíprocos entre Países en Desarrollo y Desarrollados” por lo cual los miembros deben solicitar una exención (WAIVER) de las normas de la OMC (se requiere la aprobación de las  $\frac{3}{4}$  partes de los miembros de la OMC). Otro, sería en el contexto de la “Cláusula de habilitación”, el trato arancelario preferencial concedido por partes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo, conocido como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP); y tres las rebajas arancelarias limitadas a concesiones puntuales o cuotas-país en el marco de negociaciones comerciales multilaterales.

11.- Si bien jurídicamente todas las opciones señaladas están abiertas, de hecho se ha venido optando por la primera por ser la que aparece como la más viable a corto plazo para acceder a los mercados.

De las otras tres opciones las primeras dos son unilaterales y los países desarrollados ya no tienen voluntad política para promoverlas. El caso del SGP, por ejemplo, se lo considera un residuo del pasado, a tal punto que los Estados Unidos está analizando cancelar su SGP a fin de año para un grupo de 15 países que se benefician de este sistema. La última opción está ligada al desarrollo de la Ronda Doha que por el momento está suspendida.

12.- Finalmente, se debe señalar que en relación con la primera opción los requisitos de la OMC para establecer una Zona de Libre Comercio (liberalización de lo esencial de los intercambios comerciales originales, equivalente a aproximadamente un 90% del comercio entre las partes) están referidas al comercio de bienes y servicios solamente. Vale decir que el resto de los temas que se incorporen en una negociación de profundización comercial dependerá de la cobertura que las partes decidan darle. Eventualmente, todos los temas que no sean bienes y servicios pueden ser incorporados también vía instrumentos sectoriales separados.

## **ANALISIS PRELIMINAR A NIVEL SECTORIAL**

### **BIENES**

13.- El Grupo de Trabajo sobre este capítulo continúa trabajando, pues ha comenzado una etapa de análisis de temas específicos, a pesar de lo cual, se pueden adelantar las siguientes conclusiones:

#### Eliminación de aranceles y barreras no arancelarias:

a) Las ganancias potenciales para URUGUAY están vinculadas a un acceso libre y permanente para sus exportaciones, en particular para aquellos bienes que ingresan actualmente al mercado de los Estados Unidos, o que ingresaron fluidamente en un pasado cercano, y que en la actualidad enfrentan restricciones cuantitativas o arancelarias. En el área agropecuaria es el caso de la carne, productos lácteos y derivados, y alimentos preparados. En e área manufacturera textiles y prendas de vestir (prendas de lana).

En los temas de la agricultura, independientemente de cual sea la situación en materia de apoyos y subsidios a los productores norteamericanos, podría darse beneficios importantes para los productores uruguayos por la vía de mayores precios y cantidades resultantes de la liberalización. Esto no significa desconocer la relevancia del impacto negativo que a nivel global tiene la política agrícola de EUA y las restricciones no arancelarias aplicadas por este país.

b) A diferencia de lo que ocurre con los productos exportados por Uruguay a EUA no se espera que una liberalización comercial dé lugar a un incremento generalizado y significativo de las importaciones desde ese país de los bienes que ya se están importando debido a que el cambio en las condiciones de acceso al mercado uruguayo será moderado. En todo caso se trata en su mayoría de productos respecto de los cuales existe interés aperturista. Esto sin perjuicio de los productos sensibles para el Uruguay como ser algunos productos de la actividad agropecuaria como frutas y hortalizas, cereales, carnes y ciertos productos agroindustriales. Hay también otros productos sensibles como azúcar, el sector automotriz y auto partes, productos farmacéuticos y plásticos que también deben ser evaluados.

c) Del lado de Estados Unidos sin duda se insistirá en una rápida y amplia desgravación del sector manufacturero, la industria electrónica y de cómputo y vehículos automotrices y auto partes. Estados Unidos también tiene una cantidad de productos sensibles donde se

destacan los agropecuarios y muchos que son de interés de Uruguay como carnes y lácteos; en el sector manufacturero fibras sintéticas, textiles y prendas de vestir y calzado, productos cerámicos, etc. También la industria siderúrgica es muy sensible para Estados Unidos y está protegida por salvaguardias, medidas compensatorias, y derechos antidumping.

### Las acciones internas

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

Asimismo, la mejora en el desempeño exportador para la sociedad en la medida que se traduzca en empleos, salarios y una mejor distribución del ingreso. Las ganancias de los acuerdos se obtienen como contrapartida de las concesiones realizadas. En este sentido, es una función del sector público implementar los mecanismos de transferencia de recursos que permitan la adaptación a la nueva realidad, en condiciones sostenibles, de los sectores perjudicados y los sectores de alta valoración social. Debe balancearse la creación de condiciones para mejorar las exportaciones de grandes empresas, que pueden generar buena parte de los recursos, con la creación de oportunidades de exportación y apoyo a la producción y comercialización de pequeñas empresas, cooperativas o el sector agrícola familiar.

### Impacto en el MERCOSUR

Aún no se ha hecho un estudio a fondo sobre este tema, pero sin embargo se puede adelantar preliminarmente que, si bien el MERCOSUR tiene en la actualidad una participación moderada en las exportaciones de Uruguay, en relación con los antecedentes recientes existen algunos sectores con ventas altamente concentradas en la región como los productos químicos y los plásticos y, en menor medida, los cereales y la industria automotriz.

## **COMERCIO DE SERVICIOS**

14.- Este tema tiene dos importantes antecedentes para su análisis: el Tratado de Libre Comercio con México y el Acuerdo Bilateral de Inversiones con Estados Unidos. Sin duda que estos dos instrumentos ya aprobados por Uruguay establecen parámetros muy

definidos en cuanto a qué sectores se podrían individualizar en un eventual capítulo sobre comercio de servicios.

Este tipo de acuerdo lo que hace es, por un lado garantizar a la contraparte el cumplimiento de ciertas obligaciones, y por otro lado, congelar la normativa vigente de manera que sea más restrictiva que lo acordado en materia de trato no discriminatorio, acceso a los mercados y presencia local. Si bien puede considerarse una desventaja la firma de un acuerdo de estas características por la imposibilidad de restringir a futuro las condiciones de acceso o de trato discriminatorio en los sectores que no se hayan establecido excepciones, este es un costo que ya se ha asumido con la aprobación del Tratado de Libre Comercio firmado con México.

Un eventual acuerdo con Estados Unidos no establecería restricciones sustanciales adicionales en la materia, aunque no puede descartarse que Estados Unidos pueda efectuar demandas que puedan requerir una flexibilización o modificación de la legislación nacional actual.

15.- Para el análisis de la firma de un capítulo de Comercio Transfronterizo de Servicios, se debe tener presente otras consideraciones a las que habitualmente se realizan a los acuerdos de integración que se basan en el comercio de bienes solamente. Los capítulos de comercio de servicios se caracterizan por el establecimiento de las reglas que las Partes se obligan a cumplir y que luego no pueden modificar en forma unilateral. Se entiende que estos capítulos tienen un efecto en la capacidad regulatoria de los países que lo firman y que tienen un impacto sobre los márgenes de autonomía de los países para formular políticas de desarrollo y para legislar sobre las actividades de los agentes económicos. Desde ese punto de vista, el impacto estaría relativizado porque Uruguay ya ha asumido compromisos en el tratado firmado con México.

16.- Estos Acuerdos se negocian bajo la modalidad de “listas negativas”, o sea que una Parte puede exceptuar en los anexos las obligaciones de trato nacional, nación más favorecida, acceso a los mercados y presencia local que estime conveniente. Dichos anexos tienen distinto alcance. En el primer anexo las Partes consolidan el “status quo” normativo vigente al momento de la firma de un tratado, lo que implica que no pueden consignarse restricciones mayores a las existentes en las normas vigentes. Debe especificarse con precisión cuál es la medida que establece la disconformidad (Ley, Decreto, Reglamento, etc.), además de realizar una descripción de la medida. Para el caso en que una Parte requiera reservar sectores o medidas donde pueda en el futuro ser más restrictivo en el cumplimiento de las obligaciones referidas, debe listarlos en el segundo anexo, que permite la posibilidad de adoptar nuevas medidas disconformes en los sectores incluidos.

17.- Con relación al listado de medidas disconformes actuales, Uruguay está realizando este ejercicio, que quedó pendiente en la negociación del tratado con México. Importa señalar que el país no cuenta con un relevamiento exhaustivo de toda su normativa de servicios, y si dejara de incluir alguna medida existente, ésta no podría aplicársele a los

proveedores de servicios del socio comercial por efecto del tratado vigente. Una vez que se realice el ejercicio para el tratado con México, el anexo de medidas disconformes debería ser el mismo para un eventual acuerdo con Estados Unidos. Asimismo debería realizarse un relevamiento al más alto nivel político de cuáles serían los sectores o medidas que se quieran reservar a futuro para incluirlas en el otro anexo. La aprobación de los anexos pendientes con México provoca que los costos en cuanto a la autonomía en la legislación que la firma de un capítulo parecido en el área de servicios con Estados Unidos, sean pues relativizados por este hecho.

Sin embargo es de hacer notar que, al menos en una negociación con Estados Unidos, ambos anexos son muy difíciles de negociar. Por un lado se requiere de una extrema precisión en la normativa exceptuada, y por el otro, porque es de esperar que dicho país sea muy riguroso en relación a los sectores y medidas que se pretenden reservar a futuro. Esto dicho sin perder de vista que Estados Unidos puede presentar demandas en acceso a mercados en sectores donde existen monopolios, u otro tipo de restricciones, en nuestro país.

18.- Los temas más sensibles para Uruguay en el capítulo sobre Comercio Transfronterizo podrían ser los siguientes:

- Aceptar la cláusula de la transparencia en lo relativo a abrir la posibilidad de publicar por adelantado cualquier medida que afecte el comercio de servicios, aunque ello podría relativizarse tal como se hizo en el Acuerdo de Inversiones que tenemos firmado, estableciendo la previsión “en la medida de lo posible”.
- Incluir las previsiones en materia de servicios de correo expreso –por la amplitud de cobertura que generalmente plantea Estados Unidos –en cuanto a su vinculación con otros capítulos del acuerdo vinculados al comercio de bienes;
- Telecomunicaciones (si bien corresponde a otro capítulo, las medidas disconformes se listan en el mismo anexo) podría ser un sector sensible en lo relativo al monopolio en telefonía fija y barreras a la entrada en telefonía internacional, en caso de ser demandado por Estados Unidos.
- En materia de distribución de combustibles derivados del petróleo, si bien no existe una norma que permita restricciones en la distribución, en los hechos existe el monopolio de ANCAP en la provisión de estos bienes y se debe, por un lado prever las consecuencias de que Estados Unidos exija una liberación en la importación, y por otro como se estaría afectando este sector a partir de la normativa a acordarse en el Capítulo de Política de Competencia.

## **PROPIEDAD INTELECTUAL**

19.- Este capítulo en un eventual esquema de profundización comercial sería quizás el de más difícil consideración debido a que Estados Unidos parte de la base de que el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual (ADPIC) de la OMC ya ha sido incorporado por sus miembros y plantea la consideración de temas que prevén estándares mayores que los previstos en la OMC (ADPIC PLUS) y temas nuevos aún no considerados en la legislación internacional sobre este tema (ADPIC EXTRA).

20.- En esta negociación estará en cuestión, por un lado la voluntad de Estados Unidos de obtener mejores condiciones derivadas de una mayor protección relacionada con el desarrollo de un sistema de protección de la inversión de sus empresas nacionales fuera de sus fronteras, con el derecho de libre acceso de la población al conocimiento en general.

21.- Estados Unidos buscará en esta nueva negociación sobre propiedad intelectual ampliar la protección en todos los sectores relacionados con este tema. Es de destacar que en virtud de la cláusula 4d del ADPIC (Cláusula de la nación más Favorecida) los beneficios obtenidos por las empresas norteamericanas se extienden a todas las empresas de los países miembros de la OMC. Por lo que aquellos países con los cuales no tenemos tratados y de los cuales no hemos tenido beneficios, también se verían indirectamente favorecidos por estas previsiones.

22.- En estas negociaciones probablemente se nos solicite la ratificación de Tratados que al aumentar la protección irán más allá de la legislación nacional, como ser el Tratado sobre Patentes (PLT), el Acuerdo de La Haya sobre el Depósito Internacional de Diseños Industriales (1999), el Acuerdo sobre obtentor de Variedades Vegetales (UPOV 1991) y el Protocolo referente al arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas.

23.- Los temas más sensibles para Uruguay que podrían ser considerados en el área de patentes serían:

- la extensión del plazo de las patentes;
- la incorporación de nuevas materias patentables como por ejemplo las plantas;
- el cambio de los criterios de patentabilidad en varios asuntos;
- la protección del producto farmacéutico, y agroquímico, patentado o no a través de la exclusividad de los datos de prueba por un lapso de 5 o 10 años respectivamente, lo que impide su utilización por la autoridad sanitaria para la concesión de genéricos o equivalentes.

Esto llevaría a generar mayores dificultades que las actuales para el acceso a medicamentos tanto de la población en general como del sistema de salud en particular, encareciendo sustantivamente sus costos.

24.- Los temas más sensibles en el área de derechos de autor serían las siguientes: disposiciones dirigidas al llamado ámbito digital e Internet, por lo que se puede

afirmar que la aplicación de esa normativa supondría una fuerte restricción a la libertad de comunicación que caracteriza hoy a la red. El Acuerdo significaría en consecuencia, no sólo un reordenamiento jurídico, sino fundamentalmente un nuevo escenario de actuación para los diversos actores del sistema, para el cual habría que preparar antes a los autores y artistas nacionales.

25- Si se elevaran los plazos de protección de los derechos de autor aumentándolos de 50 a 70 años, ello supondría un mayor costo por pago de derechos y la postergación de la entrada en el dominio público de las obras.

26- Finalmente también podría limitar la responsabilidad de los proveedores de servicios de Internet si se aceptan las disposiciones contenidas en el capítulo de Observancia del Acuerdo de Perú con Estados Unidos.

## **COMPRAS GUBERNAMENTALES**

27- Uruguay no ha negociado hasta el momento un capítulo sobre compras gubernamentales, por lo que en todos los aspectos del mismo implicará asumir compromisos nuevos en este sector. Este proceso comprendería una revisión de la normativa nacional en esta materia y su adaptación a los compromisos internacionales.

28.- El alcance y la cobertura de los modelos de Acuerdo propuesto por Estados Unidos es amplio. El desafío más importante sería la definición de los sectores que podrían ser excluidos del Acuerdo.

29.- En cuanto al tratamiento otorgado los dos puntos más importantes serían:

- Tratamiento de la Nación más Favorecida (este es un punto que sería resistido a nivel del MERCOSUR debido a las negociaciones en curso en ese ámbito) y el
- Trato Nacional que podría significar la modificación de la legislación interna (TOCAF) relativa a la preferencia nacional

## **ASUNTOS INSTITUCIONALES**

30.- Disposiciones iniciales y finales y administración del Tratado: no presentan grandes dificultades, solamente en lo que refiere a la relación con otros Tratados de los que sean partes los signatarios.

31.- Regimen general de solución de diferencias:

- Ambito de aplicación:

- Se propondría una redacción diferente a la del del Protocolo de Olivo o el Acuerdo Uruguay-México.

- Uruguay hasta el momento no ha negociado la aplicación del mecanismo de solución de controversias a medidas en proyecto, las que se preveen en todos los antecedentes analizados de acuerdos previos de los Estados Unidos.

- Procedimiento:

- Parecido al de la OMC y diferente al negociado hasta el momento por Uruguay en el Protocolo de Olivo y en el Acuerdo con México. Como novedades se destacan la referente al incumplimiento de ciertas controversias. En este caso se establece la posibilidad de una contribución monetaria anual cuando la parte demandada no cumpla con el informe del panel en materia laboral o de legislación ambiental.

32.- Materia laboral: Se establece participación de la sociedad civil, lo que sería algo novedoso para Uruguay.

33.- Transparencia:

- Medidas sobre transparencias han sido negociadas por Uruguay en el Acuerdo con México. La novedad en este punto serían las siguientes:

- referencia a medidas en proyecto referente al compromiso de los signatarios de publicar por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar, disponiéndose un plazo para formular observaciones.

- reglas sobre procedimientos administrativos y revisión e impugnación muy diferentes a las nacionales. La aceptación de estas cláusulas implicaría una modificación y adaptación de la legislación nacional.

34.- Anticorrupción:

- el contenido de este capítulo ya fue aceptado por Uruguay en previos acuerdos internacionales con otros países e incorporado a la legislación nacional.

## **FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES**

35.- Objetivo:

- canalizar la asistencia técnica (no financiera) con carácter no reembolsable que Uruguay recibirá por parte de EEUU y otros organismos internacionales.

36.- Estrategia Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales.

- Areas identificadas: PYME, Propiedad Intelectual, software, sector de alta tecnología (innovación tecnológica, productos digitales, etc)

37.- Finalidad:

- facilitar las reformas institucionales necesarias en el país y promover las condiciones adecuadas tanto a nivel público como del sector privado tendientes a afrontar el desafío de un proceso de liberalización comercial recíproca con EEUU.

38.- Aspectos institucionales:

- Creación de un Comité bilateral por donde se canalizarán los proyectos de cooperación con la participación de agencias y organismos internacionales donantes.