



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

## Documentos de trabajo

### **Estrategia de Negociación Comercial de Uruguay. Visiones de Agentes Involucrados**

María Inés Terra, Gabriela Mordecki,  
Gustavo Bittencourt, Daniel Hargain,  
María J. Brunetto y Gabriel Katz.

**Documento No. 21/04**

Diciembre, 2004

## **ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN COMERCIAL DE URUGUAY. VISIONES DE AGENTES INVOLUCRADOS<sup>1</sup>**

Coordinación:

María Inés Terra<sup>2</sup>

Participaron:

Gabriela Mordecki<sup>3</sup>

Gustavo Bittencourt<sup>4</sup>

Daniel Hargain<sup>5</sup>

María José Brunetto<sup>6</sup>

Gabriel Katz<sup>7</sup>

Diciembre, 2003

---

<sup>1</sup> Este trabajo se llevó a cabo en el marco de la Comisión social consultiva de la Universidad de la República, en la Mesa de comercio exterior

<sup>2</sup> Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales

<sup>3</sup> Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración

<sup>4</sup> Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales

<sup>5</sup> Facultad de Derecho

<sup>6</sup> Facultad de Derecho y Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales

<sup>7</sup> Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales

## **Resumen**

Uruguay ha transitado por un proceso lento y gradual de apertura de su economía al mundo. Hoy enfrenta negociaciones comerciales que pueden mejorar considerablemente sus condiciones de acceso a los grandes mercados de los países desarrollados. Este trabajo se propuso identificar los intereses de los distintos sectores y agentes involucrados en la negociación externa a partir de una consulta a empresas, sindicatos y gobierno. Se trató de una consulta que abarcó 27 entrevistas. Se identifica al MERCOSUR como el ámbito más importante, no tanto porque pueda ofrecer nuevas oportunidades como por la importancia de las concesiones ya obtenidas. Los países desarrollados se destacan como proveedores de insumos y bienes de capital, para estimular la competencia en los mercados regionales, como destino de exportaciones agrícolas o de productos agroindustriales de alta calidad. Otros mercados regionales tienen menor importancia. Uruguay es un país pequeño y especializado por lo que el aprovisionamiento de insumos a precios y calidades adecuadas se convierte en un objetivo de primer orden para la mayor parte de los entrevistados. No existe consenso sobre el rumbo que deben tomar las negociaciones externas, en especial, existen distintas visiones respecto al MERCOSUR y predomina una visión de corto plazo.

## **Abstract**

Uruguay has undergone a gradual trade liberalization process that has opened the economy to the world. The country is currently conducting trade negotiations that can considerably improve its access to developed countries markets. Based on interviews with enterprises, trade unions and government authorities, this paper aims at identifying the main interests of different sectors and agents involved in trade negotiations. MERCOSUR was indicated by the agents as the main subject of trade negotiations, considering the relevant concessions already achieved by the country within this regional agreement. Developed countries are regarded as suppliers of intermediate inputs and capital goods in order to improve competition in regional markets and as potential markets for agricultural and agroindustrial products. Other regional markets are considered to be less important. Uruguay is a small country with a highly specialized productive pattern, so the availability of intermediate inputs of appropriate price and quality was mentioned as an important priority by most of the agents interviewed. On the other hand, there is no consensus regarding the future direction of trade negotiations; in particular, different opinions concerning the future of MERCOSUR coexist and a short – term view prevails.

Palabras clave: MERCOSUR, negociación externa, instrumentos de política comercial.  
JEL: F1

## 1. INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de los setenta Uruguay comenzó un proceso de liberalización comercial que se desarrolló en forma lenta y gradual. En la década de los noventa ese proceso se profundizó a través de la reducción de aranceles, la eliminación de barreras no arancelarias, la firma de acuerdos comerciales con los países vecinos y la participación del país en las negociaciones de la ronda Uruguay del GATT y su integración a la OMC. La formación del MERCOSUR aumentó los compromisos externos en materia de política comercial, a la vez que generó una mayor exposición de la economía a la competencia externa y disminuyó el margen del gobierno para utilizar instrumentos de política comercial en forma discrecional.

El proceso de reforma comercial fue más lento en algunos sectores considerados sensibles, para los que se mantuvo el mercado interno relativamente protegido. En la práctica, esta postergación respondió más a la capacidad de presión sobre el gobierno de los distintos sectores que a criterios técnicos que demostraran su vulnerabilidad o a la existencia de planes de reconversión para hacerlos viables. Por consiguiente, el ritmo con el que se implementó la liberalización no necesariamente se adecuó a la magnitud de los costos de ajuste que cada sector o porción de la sociedad debió soportar. Además, frecuentemente los instrumentos empleados para aislar a ciertos sectores de la creciente competencia derivada de la apertura no se orientaron a asegurar el éxito en su reconversión, sino que se limitaron a postergar el momento en que esos sectores debieron ajustarse hacia una menor producción.

Acompañando los cambios en la política comercial, todos los indicadores de apertura de la economía muestran una profundización del proceso en la década de los noventa, cuando la economía uruguaya vio aumentar sus lazos económicos y comerciales con el resto del mundo.

El ajuste de la producción y el consumo frente a la apertura han sido importantes. Pero los costos asociados a las reasignaciones productivas se han hecho sentir. Parte del incremento en el desempleo y/o la caída en la calidad del empleo puede explicarse por estos cambios en la estructura productiva. La reasignación de recursos se llevó a cabo en un contexto de fuerte asimetría entre el rápido ajuste contractivo de los sectores sustitutos de importaciones (antes amparados en políticas proteccionistas) y el lento ajuste expansivo de los sectores exportadores.

Este fenómeno es ilustrado en los años noventa por la divergencia entre el crecimiento de las importaciones y el de las exportaciones. Parte del problema es tener las ventajas comparativas “en el lugar equivocado”. La región se inserta en el mundo como abastecedora de bienes intensivos en recursos naturales, muchos de los cuales se sustituyen cada vez más por otros materiales o son muy protegidos en las economías industrializadas

(agricultura)<sup>1</sup>. Por lo tanto, mejorar las condiciones de acceso a los mercados de los países de alto ingreso constituye un objetivo prioritario de la negociación comercial internacional de los países de la región, a efectos de sortear las barreras proteccionistas que han impedido un desarrollo más dinámico de su oferta exportable.

Para Uruguay es una necesidad imperiosa fortalecer sus posiciones en la negociación comercial internacional tanto en el plano regional como en el bilateralismo con los países y regiones ricas, como así también en los foros multilaterales. Se trata de lograr una mejora permanente en las condiciones de acceso que promuevan el desarrollo exportador. En estos acuerdos de tipo recíproco Uruguay no tiene mucho para ofrecer y la región aparece como una manera natural de insertarse en el mundo. No obstante, esto se convierte en una fuerte limitación para orientar la negociación, dado que los intereses del país no necesariamente coinciden con los de sus socios.

En la actualidad, Uruguay se encuentra inserto en una compleja red de negociaciones internacionales cuyos resultados son difíciles de prever y en los que muchas veces tiene un escasísimo margen para incidir pero que pueden afectar profundamente su estructura productiva. Estas negociaciones revisten enorme importancia porque en ellas se van a definir las reglas de juego sobre las que se desarrollará el comercio internacional en los próximos quince o veinte años. Este trabajo se ha propuesto investigar qué intereses están en juego con el avance de esas negociaciones, cuáles son los principales intereses afectados por estas negociaciones y cómo se poseionan los distintos agentes empresariales, sindicales y gubernamentales frente a los distintos temas presentes en las mesas de negociación a nivel comercial. A tales efectos, se optó por realizar una consulta de opinión dirigida a estos agentes para recoger sus opiniones, sistematizarlas y buscar los puntos de encuentro y de conflicto.

Este documento presenta los resultados de ese trabajo. En la próxima sección del documento se describe la metodología con la que se realizó esta consulta de opinión. En la sección 3 se discuten las posiciones de los distintos agentes respecto a los impactos derivados de los cambios en las políticas comerciales en el pasado y sus previsiones respecto a los nuevos acuerdos. En la sección siguiente se analizan las posiciones respecto a la importancia relativa y la orientación que debería buscarse en la negociación de los distintos instrumentos de política comercial en los diferentes ámbitos de negociación. Finalmente, la última sección presenta algunas conclusiones.

## **2. METODOLOGÍA**

A los efectos de investigar como se posicionan los distintos sectores productivos y los agentes vinculados más directamente a la negociación externa de Uruguay respecto a los diferentes acuerdos comerciales vigentes o planteados para el futuro, se realizaron una serie de entrevistas. El objetivo de las mismas fue identificar las prioridades de los distintos

---

<sup>1</sup> El ex economista jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, desarrolló este problema en la conferencia “Two principles for the next round or how to bring developing countries in from the cold” brindada en la OMC en Ginebra, setiembre de 1999.

agentes involucrados o afectados por la negociación externa en materia de políticas comerciales respecto al diseño de una estrategia de negociación externa. Se intentó identificar las percepciones y expectativas de los distintos grupos de interés frente a los temas que están sobre la mesa de negociación. Con ese propósito se realizaron 27 entrevistas basadas en preguntas abiertas de carácter cualitativo<sup>2</sup>. En ellas se solicitó a los entrevistados que establezcan cuáles son sus prioridades en los distintos frentes de negociación así como entre los distintos instrumentos de política comercial. Para realizar este trabajo se contó con el apoyo de la Cámara de Industrias del Uruguay, de CUDECOOP y de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios que facilitaron los contactos para realizar las entrevistas. Por otra parte, se contó con muy buena acogida en el sector público.

A los efectos de llevar a cabo las entrevistas se utilizaron dos formularios distintos, uno dirigido a empresas o representantes de sectores productivos y otro, de carácter más general, dirigido a representantes del gobierno, de organizaciones de trabajadores y empresariales que pudieran tener una visión que trascienda los intereses específicos de un sector y abarque el conjunto de las negociaciones. En el cuadro 1 se presenta un resumen de las entrevistas realizadas.

CUADRO 1  
ENTREVISTAS

Sector	Producto	Número	Mercado <sup>1/</sup>
Agropecuario		3	
	General	2	Exp
	Arroz	1	Exp
Industrial		16	
	General	2	
	Alimentos y bebidas	4	Exp
	Textiles, vestimenta, cuero	4	Exp
	Madera, papel e impresos	1	Exp
	Química, plásticos, limpieza	3	Exp-Dom
	Otros	2	Exp-Dom
Comercio		2	Imp
Trabajadores		2	
Gobierno		4	
TOTAL		27	

<sup>1/</sup> Mercado hacia el que se orientan las ventas de la empresa. Exp corresponde a empresas netamente exportadoras, Exp-Dom cuando las ventas se orientan al mercado doméstico y a la exportación e Imp cuando se trata de empresas o sectores importadores.

Se realizaron dieciocho entrevistas dirigidas a empresas o cámaras sectoriales o centrales cooperativas, entre éstas, dos son representantes de productos de origen agropecuario, once de productos industriales y dos son empresas comerciales. Los sectores agropecuarios mostraban una orientación netamente exportadora así como cuatro representantes de productos de la industria alimenticia y bebidas. Las empresas del sector textiles y

<sup>2</sup> En un anexo, al final del documento se presenta la lista de entrevistados así como los formularios utilizados a los efectos de las consultas.

vestimenta y papel entrevistadas también manifiestan una fuerte orientación hacia la exportación. En contraste, en el sector químicos, plástico, metalúrgica, si bien se exporta, la importancia del mercado interno es mayor. Finalmente, las empresas del sector comercio son empresas importadoras que orientan sus ventas al mercado interno<sup>3</sup>.

Las otras nueve entrevistas se dirigieron a organizaciones empresariales que abarcan un espectro amplio de productos (Cámara de Industrias del Uruguay y Asociación Rural del Uruguay) o a funcionarios del gobierno involucrados en las negociaciones externas de Uruguay. Para estas entrevistas se utilizó un formulario orientado a buscar una visión más global de los problemas de política comercial.

Cuando se les pregunta a las empresas o representantes de cámaras sectoriales entrevistados cuáles han sido los principales mercados de destino de sus exportaciones en los últimos diez años, Brasil aparece como el mercado de mayor importancia para la mayor parte de las empresas o sectores industriales y agropecuarios de Uruguay. De las quince cámaras o empresas representantes de productos orientados hacia el mercado externo, del sector industrial o agropecuario, doce identificaron a Brasil como el principal mercado de destino de sus exportaciones, otro (los frigoríficos) lo ubican como el principal destino de uno de sus productos (carnes con hueso), otro como el segundo mercado de destino y solo dos no lo mencionan. Dentro del MERCOSUR, Brasil es visto, en general, como el gran mercado para las exportaciones uruguayas. En contraste, Argentina y Paraguay son vistos como socios de menor importancia. Argentina es el principal mercado de destino para sectores que procesan materias primas importadas (metalúrgica, químicos, plásticos) y la vestimenta, mientras que los sectores de origen agropecuario y los procesadores de materias primas agropecuarias orientan sus ventas hacia otros mercados. Otros sectores, como los lácteos y los tejidos de punto, ven a Argentina como un mercado menor o consideran que tuvo su importancia en el pasado pero tienen escasas expectativas sobre su desarrollo futuro.

En la región, México aparece como otro mercado de interés para carnes, lácteos y vestimenta. Para carnes aparece como un mercado muy prometedor, en la medida que se superen los problemas sanitarios. Para la vestimenta fue el mercado de alternativa frente a los problemas regionales en los últimos años. Otros mercados regionales no alcanzan demasiado interés para las empresas uruguayas. Por el contrario, muchos ven una amenaza el que se realicen acuerdos comerciales que incluyan países como Colombia o Perú.

Fuera de la región, Estados Unidos aparece como el destino más importante para mayor número de entrevistados (carnes, lácteos, cueros y vestimenta y, en alguna medida, para plásticos y metalúrgica). La UE es un mercado para las carnes uruguayas y autopartes, aunque también tendría cierta importancia para los hilados. Otro mercado mencionado fue Irán como destino del arroz uruguayo.

Las empresas orientadas a los mercados externos se ubican a ellas mismas como empresas pequeñas con escasa capacidad de incidencia en los mercados en que operan. Solo en algunos productos agrícolas Uruguay se ubica en los primeros puestos como exportadores

---

<sup>3</sup> El formulario sobre el que se realizaron las entrevistas se presenta en el anexo.

en el mercado mundial (arroz) pero aún en estos casos se reconocen como tomadores de precios. Dada la pequeñez de las firmas, en algunos casos han recurrido a acuerdos entre empresas para ampliar y diversificar la oferta.

Los trabajadores hacen hincapié en el fortalecimiento del Mercosur, como forma de alcanzar una posición competitiva que permita negociar desde allí los demás acuerdos comerciales. Este fortalecimiento del Mercosur debe basarse en la complementación productiva y en políticas de promoción industrial comunes. De otra forma, los acuerdos comerciales solamente beneficiarían los sectores de menor valor agregado y menor dinamismo tecnológico, en detrimento de los que incorporan mayor valor agregado y tecnología, con la consiguiente pérdida de empleos en el largo plazo.

### **3. OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA NEGOCIACIÓN SEGÚN LOS AGENTES INVOLUCRADOS**

En la segunda mitad de la década de los ochenta y primera mitad de los noventa el país parecía encauzarse y lograr consensos en torno a un proyecto común de inserción externa. Dicho proyecto culminó con la conformación del MERCOSUR que recibió el apoyo de gran parte de la sociedad uruguaya. En los últimos años este consenso parece haberse quebrado. La crisis regional y las dificultades para avanzar en el proceso de integración han generado una gran confusión y han dado lugar a visiones mucho más críticas respecto a las dificultades que entraña un gran proyecto de integración con los vecinos y la orientación a dar a las negociaciones en curso. No ha surgido un proyecto alternativo que convoque la voluntad de los distintos agentes por encima de las lógicas diferencias que deberían surgir frente a una negociación. La ausencia de esos acuerdos se constató en los resultados de la consulta de opinión. Si bien se detectaron algunos puntos de acuerdo, existen diferencias notorias en las visiones de los distintos agentes.

#### **3.1 OBJETIVOS COMPARTIDOS**

Se detectaron algunos objetivos generales sobre los que podría pensarse que existe un cierto consenso entre los entrevistados y que podrían constituir la base sobre la que se diseñe una nueva estrategia de inserción externa de Uruguay. Esta sección se refiere a ellos. En otros aspectos se detectaron visiones muy distintas.

Brasil es el gran mercado como origen y destino del comercio de Uruguay. Aparece como el gran destino de las exportaciones uruguayas y preservar las condiciones de acceso a ese mercado surge como un objetivo de primer orden para la mayor parte de los interesados.

Asegurar el aprovisionamiento de insumos y bienes de capital a precios y calidades competitivas es otro objetivo que parece reunir un gran consenso entre los entrevistados, exceptuando a los representantes de los trabajadores. La condición de país pequeño con escasa integración vertical de las actividades productivas de Uruguay coloca a sus empresas en una posición sumamente dependiente del aprovisionamiento de insumos, materias primas y bienes de capital importados. La competitividad de dichas actividades depende en gran medida del acceso a esos bienes a precios y calidades que les permitan competir en el



mercado internacional. Los mercados regionales son vistos como mercados poco competitivos, muchas veces dominados por empresas monopólicas u oligopolios, por empresas mucho mayores que las uruguayas por lo que éstas quedarían en una posición muy débil para negociar precios y aprovisionarse de los insumos necesarios. Desde el punto de vista de los trabajadores, la profundización del MERCOSUR implica mayores beneficios que los costos que pudieran pagarse en este sentido.

Mejorar el acceso de los productos agrícolas y agroindustriales en que Uruguay tiene ventajas comparativas es otro de los objetivos compartidos. En efecto, los productos en que Uruguay tiene fuertes ventajas comparativas, que constituyen una parte significativa de las exportaciones uruguayas (carnes, lácteos, arroz, otros alimentos y productos agrícolas) son justamente los productos sujetos a mayores distorsiones en los mercados externos. Se trata de mercados protegidos sujetos a aranceles altos, restricciones no arancelarias, subsidios a las exportaciones y todo tipo de medidas de sostén internas. El uso de estos instrumentos lleva a una caída de los precios internacionales de esos productos y, por ende, a un deterioro de los términos de intercambio y a una pérdida de bienestar para Uruguay. Es así que la mejora del acceso a los grandes mercados de esos productos se convierte en un objetivo importante para Uruguay.

Por la misma razón, evitar la competencia de productos subsidiados en los mercados regionales se convierte en otro objetivo de primer orden. Uruguay accede con arancel cero a los mercados vecinos, lo que ha favorecido el desarrollo de las exportaciones uruguayas de productos agrícolas y agroindustriales hacia los mercados regionales, especialmente a Brasil. Este ha sido evaluado como uno de los principales beneficios de la integración con el Mercosur para Uruguay. El ingreso de productos subsidiados desde los grandes países desarrollados distorsionaría la competencia provocando una caída de los precios de esos productos en los mercados regionales. Por lo tanto, un objetivo sobre el que existe consenso es el de evitar la competencia de productos agrícolas subsidiados en los mercados con los que se tienen acuerdos de comercio preferenciales. Asimismo, moderar la competencia de productos (por lo general asiáticos) que acceden a los mercados regionales a precios notoriamente inferiores a los costos internacionales, parece constituirse en otro objetivo consensual.

La mejora en el acceso a los mercados externos para productos industriales, especialmente en el sector textiles y vestimenta también aparece como un objetivo compartido. En general, los mercados para productos industriales de los países desarrollados son muy abiertos. El sector textil y vestimenta es una de las excepciones y esto afecta a otro sector exportador de Uruguay. En otros productos los aranceles son bajos o se accede al amparo del Sistema Generalizado de Preferencias por lo que las posibles ganancias derivadas de la mejora en el acceso son menores pero evitarían que Uruguay quedara discriminado frente a otros países que acceden al amparo de regímenes preferenciales.

Finalmente, otro objetivo general que fue reiteradamente mencionado fue la estabilidad de precios relativos, evitar las fluctuaciones en la capacidad de competencia con los principales socios comerciales para darle estabilidad a las corrientes comerciales. En efecto, variaciones en los tipos de cambio reales bilaterales pueden tener un impacto sobre el comercio mucho mayor que los instrumentos de política comercial, por lo tanto, un

presupuesto para el avance de la integración de Uruguay al mundo debería ser evitar dichas fluctuaciones.

### 3.2 PRIORIDADES PARA EL GOBIERNO

A nivel de los funcionarios del gobierno entrevistados se encontraron varios puntos de coincidencias pero también se detectaron diferencias en cuanto a aspectos claves de la estrategia de inserción internacional de Uruguay y, por ende, de las negociaciones internacionales.

Existe un consenso respecto a la necesidad de que una economía tan pequeña como la uruguaya mantenga una política de apertura de su economía respecto al mundo, no sería conveniente revertir el proceso de apertura. Se considera que Uruguay ya ha pagado los costos de ajuste. La apertura a la región generó la desaparición de empresas y actividades y de reconversión de las empresas que sobrevivieron. Después de abrirse a la región, no existen razones para proteger el mercado doméstico.

En esa línea se destaca la necesidad de avanzar en las negociaciones en el MERCOSUR, ALCA y MERCOSUR-UE. No obstante, no existe consenso respecto al énfasis que se pone en cada uno de los ámbitos de negociación mencionados. Mientras que en ciertos niveles se considera que el MERCOSUR avanzó demasiado y que debería buscarse formas de retroceder y lograr que el MERCOSUR se convierta en una zona de libre comercio, otros consideran que esto no es posible o que resulta prioritario explorar nuevas formas de profundizar la integración regional.

Coinciden en considerar el ALCA (especialmente Estados Unidos y Canadá) y MERCOSUR-UE como los principales ámbitos de negociación externa. Algunos destacan que estos acuerdos son una vía para diversificar los mercados y romper la dependencia regional de Uruguay, otros los consideran como un mecanismo para consolidar el MERCOSUR y salvar algunos de los problemas que hoy traban el avance hacia una Unión Aduanera.

A nivel de los funcionarios gubernamentales se destaca la importancia de algunos mercados grandes (México, UE, Estados Unidos y Canadá), competitivos en su producción industrial, como proveedores de insumos industriales y bienes de capital. Estos mercados también son considerados como un referente para estimular la competitividad del sector industrial de Uruguay y del MERCOSUR.

También destacan la importancia de esos grandes mercados proteccionistas en materia agrícola como mercados en los que se pueden obtener mejores precios para las exportaciones agrícolas, especialmente para los commodities y en los que la demanda se orienta hacia productos agroindustriales de alta calidad que Uruguay estaría en condiciones de ofrecer. Por otra parte, considera los mercados más pequeños como la CAN como mercados más adecuados para producciones especializadas (informática, otros servicios, sectores industriales). No obstante, en general le asignan poca importancia a las negociaciones con la CAN u otros países de América. Consideran que el acuerdo que MERCOSUR-CAN va a ser más bien perjudicial para Uruguay dado que les abre los

mercados regionales sin obtener una mejora sustancial en el acceso a esos mercados para el MERCOSUR.

Sin embargo, no hay que desconocer que en general se considera que el mercado más importante como destino de las exportaciones de Uruguay es Brasil, en este sentido, coincidirían con la percepción que surge de los empresarios exportadores.

El arancel externo común del MERCOSUR (AEC) es uno de los principales temas de conflicto. Hay un cierto consenso en considerar que es inadecuado para el desarrollo productivo de Uruguay y que su aplicación traería grandes perjuicios a Uruguay. Sin embargo, a la hora de proponer soluciones se inclinan por alternativas muy diversas. Se propone eliminarlo, neutralizarlo concretando acuerdos con terceros y excepciones o renegociarlo.

El uso del mecanismo de admisión temporaria también aparece como otro de los temas destacados en las entrevistas. Se considera que es un mecanismo que ha permitido el acceso a insumos a precios competitivos y ha generado mayor competencia en la región. Frente al problema que presenta el carácter temporal de este instrumento predomina una preocupación por prolongar el mecanismo. No obstante, en algunos casos aparece la preocupación por alcanzar reglas de largo plazo que estimulen la inversión productiva y evitar seguir prolongando por períodos muy cortos este mecanismo. En este sentido, se propone buscar un acuerdo de largo plazo para mantener el mecanismo, renegociar el AEC y acuerdos con terceros.

Por otra parte, en varias entrevistas se destaca que no es posible profundizar la UA sin coordinación macro que de estabilidad a los flujos de comercio.

### 3.3 PRIORIDADES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

En el sector agropecuario los entrevistados manifiestan intereses claramente ofensivos; sus intereses se asocian a mejorar el acceso en sus mercados de destino, a dismantelar mecanismos de protección que permitan el crecimiento de los flujos de comercio. Esto respondería al hecho de que los agentes entrevistados son, en general, empresarios o representantes de organizaciones empresariales en las que están representados los intereses de los grandes exportadores de productos agrícolas primarios o que procesan productos agrícolas en base a materias primas nacionales.

Se plantea el problema del aprovisionamiento de insumos y bienes de capital a precios competitivos para lo cuál consideran importante mantener los mecanismos de excepción que han permitido evitar el pago del AEC. De todas formas, aún cuando consideran importante un mecanismo como la Admisión Temporaria no lo consideran importante para el sector. No se proponen instrumentos que puedan operar en el largo plazo para alcanzar este objetivo sino que predomina una visión bastante inmediatista.

En general, consideran que es importante estar presentes en todos los ámbitos de negociación pero reconocen que cada producto tiene sus peculiaridades por lo que la

ponderación de los problemas que plantea cada ámbito de negociación no es la misma para los distintos sub-sectores.

No obstante, en lo referente a algunos productos también manifiestan intereses defensivos, en el mercado doméstico y en los mercados regionales. La principal preocupación responde a la existencia de productos subsidiados y a las dificultades para contar con instrumentos de defensa comercial adecuados para evitar la competencia desleal de productos subsidiados.

Asimismo, se considera importante evitar la competencia en terceros mercados de productos subsidiados

### 3.4 PRIORIDADES PARA EL SECTOR INDUSTRIAL

Este sector ampara industrias muy diversas entre las que se pueden distinguir aquellas orientadas a la región que procesan materias primas nacionales, industrias orientadas a la región que utilizan en forma intensiva insumos importados, industrias que procesan materias primas nacionales orientadas al resto del mundo.

La condición de país pequeño y especializado coloca a Uruguay en una situación de dependencia respecto a insumos y bienes de capital importados. Este problema es de especial importancia en el sector industrial. La estructura productiva muestra escasa integración vertical y desarrollo de cadenas productivas. El aprovisionamiento de insumos importados a precios y calidad competitiva es un objetivo de primer orden para asegurar la competitividad de las empresas uruguayas. Con este objetivo las empresas uruguayas defienden el uso de admisión temporaria como mecanismo que asegure el aprovisionamiento de insumos a precios y calidad competitiva.

Un mecanismo como la AT ha permitido a las empresas del sector el acceso a insumos a precios competitivos, ha permitido disminuir costos financieros y ha sido un mecanismo para disciplinar los precios de los insumos en la región.

Se reconoce que las preferencias arancelarias jugaron un papel importante para el desarrollo del sector. El MERCOSUR ha sido el gran mercado para las exportaciones uruguayas y se propone avanzar en la integración regional, mejorar acceso a mercados regionales desmantelando BNA que es el principal obstáculo al desarrollo exportador en la región.

Fuera de la región, se considera importante mejorar el acceso a los mercados de países desarrollados para lo cual el ALCA o un acuerdo con la UE pueden ser un mecanismo adecuado. No obstante, se considera que las normas de origen son un instrumento clave en los nuevos acuerdos. Para un país pequeño, especializado y con escasa integración vertical de su sistema productivo las reglas de origen son un instrumento de política comercial tan o más importante que las preferencias arancelarias. Reglas de origen exigentes pueden generar fuertes distorsiones en la asignación de recursos y anular los posibles beneficios de un acuerdo de integración.

### 3.5 PRIORIDADES PARA EL SECTOR COMERCIO

Los empresarios entrevistados manifiestan una postura fuertemente liberal, reclaman profundizar el MERCOSUR, abrir la economía uruguaya respecto a terceros mercados y estabilizar los precios relativos para permitir consolidar las corrientes de negocios.

### 3.6 PRIORIDADES PARA LOS TRABAJADORES

Para el PIT-CNT lo que interesa es buscar un proceso de industrialización y desarrollo tecnológico. En términos de ese objetivo lo prioritario es la negociación con el MERCOSUR y el énfasis está puesto sobre el sector industrial (aunque no exclusivamente). A partir de los avances al interior del MERCOSUR, se pueden buscar otros acuerdos.

## 4. OBJETIVOS Y PRIORIDADES SEGÚN LOS ÁMBITOS EN LOS QUE SE DESARROLLA LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL

El diseño de una estrategia de negociación externa supone establecer prioridades y objetivos en los distintos ámbitos de negociación, es así que se les preguntó a los entrevistados respecto a cómo se han visto afectados o cómo pueden verse afectados en el futuro por las negociaciones en curso. El objetivo es identificar en qué ámbitos de negociación pueden lograr una mejora de las condiciones de acceso de sus productos a mercados relevantes, en qué ámbitos enfrentan mayores amenazas para las posiciones de las empresas uruguayas en los mercados en que hoy operan, qué acuerdos pueden afectar las condiciones de competencia de las empresas uruguayas a través de la mejora en el aprovisionamiento de insumo y bienes de capital a mejores precios y calidad o qué acuerdos pueden favorecer una mejora en los precios y calidad de los bienes ofrecidos al consumidor uruguayo.

Las respuestas a esta pregunta se dividieron en función del ámbito de negociación en tres grandes grupos: perfeccionamiento del MERCOSUR, negociaciones MERCOSUR con terceros mercados y otras alternativas bilaterales y OMC.

### 4.1 PERFECCIONAMIENTO DEL MERCOSUR

Respecto a las negociaciones al interior del MERCOSUR, los entrevistados no mencionan los aranceles en el comercio intra-zona como un tema a negociar, en general se reconoce que los acuerdos concretados han facilitado el acceso a los mercados regionales pero no se espera que la negociación en curso introduzca mayores cambios. En general, no se detectó un interés significativo en avanzar en el proceso de integración regional, específicamente, la mayoría de los entrevistados no manifestó interés en que la región avanzara en poner en marcha los instrumentos necesarios para perfeccionar al MERCOSUR como Unión Aduanera (UA).

Desde un punto de vista teórico, la gran ventaja de una Unión Aduanera sobre una zona de libre comercio es que al adoptar una política comercial común respecto a terceros países no requiere el uso de normas de origen, ni aduanas internas, ni otros trámites en frontera que se convierten en mecanismos que discriminan entre los bienes domésticos y los bienes

importados desde el socio. En contrapartida los miembros de una UA pierden soberanía sobre su política comercial, resignan su política comercial a cambio de obtener una circulación más fluida de bienes al interior del espacio integrado. Puede demostrarse que en una zona de libre comercio las normas de origen son un instrumento que introduce fuertes distorsiones en la asignación de recursos, fundamentalmente en los países pequeños muy especializados que no tienen cadenas productivas integradas verticalmente.

En el caso de las empresas entrevistadas, no parecen asignar demasiada importancia al cumplimiento de una agenda para perfeccionar al MERCOSUR como Unión Aduanera. El régimen de origen del MERCOSUR no parece plantear demasiadas dificultades a las empresas entrevistadas. Por el contrario, asignan una gran importancia a mantener la Admisión Temporal y no consideran importante lograr acuerdos cuatro más uno o un acuerdo MERCOSUR-CAN que evite las perforaciones al Arancel Externo Común derivadas de la existencia de acuerdos bilaterales en el marco de ALADI.

Excepto en contadas excepciones, en el sector privado no se manifestaron intereses para buscar alternativas de largo plazo que permitan levantar la incertidumbre que hoy plantea el carácter temporal de estos instrumentos. Por el contrario, sostiene que debería extenderse en el tiempo todo lo posible. En el sector público se manifiesta la preocupación por buscar alternativas de largo plazo que permitan dar condiciones de competitividad a la industria uruguaya para aprovisionarse de insumos al tiempo que esas alternativas le otorguen un horizonte temporal que estimule la inversión productiva.

Desde un punto de vista teórico el arancel externo común podría ser un instrumento clave para asegurar la competitividad de las empresas uruguayas brindándoles niveles de protección efectiva que les den viabilidad en el mercado interno y en los mercados regionales, la negociación sobre este tema no despierta gran interés por parte de los entrevistados. No parece ser visto como un mecanismo para tal fin. En algunos casos hay un fuerte escepticismo porque no se cree que Uruguay tenga la fuerza suficiente para incidir demasiado en esta negociación y obtener los resultados deseados.

Sin embargo, la preferencia por un mecanismo como la admisión temporal también responde a razones de otra índole. Este mecanismo se usa para las importaciones desde la región porque constituye un mecanismo ágil que evita muchos costos financieros y trámites.

Desde la perspectiva del PIT-CNT, en el marco de la profundización del MERCOSUR, la Admisión Temporal debe desaparecer en el mediano plazo. La cuestión es planificar la transición. El mantenimiento de excepciones va dentro del modo en que el país planifique como pasa desde exportaciones que usan AT, que implican poco valor agregado, a ser sustituidas por producción en el marco de las cadenas productivas regionales, siempre que esto sea posible.

De acuerdo con los trabajadores, en el caso del Mercosur, la necesaria profundización del Mercosur debería apuntar a la articulación de cadenas productivas mediante la instrumentación de políticas de complementación productiva. En este sentido, deberían privilegiarse algunos sectores en función de su contenido de valor agregado y su potencial de desarrollo tecnológico, su capacidad de generación de empleo y su posibilidad de

articulación con industrias de la región; entre éstas, por ejemplo, automotriz, textiles, curtiembres, etc. La propuesta brasileña “Objetivo 2006” es vista con buenos ojos por el PIT-CNT, que pone énfasis en el desarrollo de Foros de Competitividad sectoriales a nivel del MERCOSUR con participación de la sociedad civil. Las políticas comerciales deben ser una función de la política industrial a nivel de la región.

#### 4.1.1 Sector agropecuario

El MERCOSUR y especialmente Brasil, es considerado un mercado de gran importancia como destino de estos productos. Para algunos productos ha perdido importancia a raíz de la crisis regional y los problemas sanitarios (carnes, textiles). No obstante, como los acuerdos existentes aseguran un acceso fluido a este mercado no consideran que sea un mercado en el que se pueda obtener mejoras sustanciales en el acceso a partir de la negociación, pero sostienen que es un objetivo de primer orden preservar dicho acceso y evitar el uso de barreras no arancelarias. Reconocen que las exportaciones uruguayas de muchos rubros se desarrollaron gracias a las preferencias arancelarias alcanzadas en el CAUCE y el PEC y después en el MERCOSUR.

El principal problema que se plantea son las barreras no arancelarias: licencias no automáticas, demoras en frontera, barreras sanitarias, trámites aduaneros, registro del producto, inspecciones sanitarias y el uso de instrumentos de defensa comercial en la región. El sector lácteo es en el que se manifiestan los mayores problemas en esta materia. Esto genera una fuerte incertidumbre respecto a la evolución futura de algunos flujos comerciales, por ejemplo, en el caso de las exportaciones de leche a Brasil.

Aunque algunos subsectores destacan que han usado la Admisión Temporal para la importación de insumos, este instrumento no es considerado como esencial para asegurar la competitividad del sector por la mayoría de los entrevistados (excepto el sector frigoríficos que lo usa para importar envases y sal y la cerveza para los envases). Respecto al régimen de origen consideran que no ha planteado dificultades al sector.

Otros problemas que se manifiestan es el uso de instrumentos de defensa de la competencia y las fluctuaciones cambiarias. Se destaca la importancia de contar con mecanismos de coordinación macroeconómicos que eviten cambios importantes en la capacidad de competencia, no obstante, los empresarios no creen que estos mecanismos puedan operar adecuadamente cuando existen crisis importantes en la región. Los empresarios consideran que el impacto de las políticas cambiarias ha sido mucho más importante que el impacto de cualquier instrumento de política comercial que se haya o se hubiera podido negociar.

En materia defensiva aparecen varios intereses. Por una parte, se destaca la importancia de contar con mecanismos adecuados de defensa comercial frente al ingreso de productos subsidiados desde países desarrollados y en caso de no hacerlo se sugiere aumentar el AEC. Se destaca que el MERCOSUR no tiene un régimen adecuado para la aplicación de medidas compensatorias, se trabajó en eso pero no se llegó a aprobar un instrumento. Hay una normativa que permitiría aumentar el arancel respecto a terceros hasta un 35% pero no se ha aplicado. Por otra parte, en el sector lácteos se ve la eliminación de aranceles

específicos como una amenaza para el sector que quedaría expuesto a la competencia de productos argentinos. Se manifiesta interés en moderar la competencia en la región.

#### 4.1.2 Sector Industrial

El principal instrumento para el desarrollo de las exportaciones uruguayas ha sido el otorgamiento de preferencias arancelarias. Éstas han sido acompañadas por un régimen de origen y un régimen de Admisión Temporal que han permitido el desarrollo del sector y en la actualidad son considerados esenciales para la supervivencia del sector.

Nuevamente, se considera que se ha logrado un acceso fluido a los mercados regionales y no se espera que una negociación al interior del MERCOSUR pueda mejorar las condiciones de acceso de los productos uruguayos. En materia arancelaria Uruguay no tiene más que ganar.

Sin embargo, se detectaron algunos intereses ofensivos por parte de algunos sectores. En textiles y vestimenta se destacan problemas vinculados a la presencia de barreras no arancelarias, fundamentalmente, a través de los mecanismos de valoración en aduana y normas de origen. Se considera que la profundización del MERCOSUR puede tener un impacto fuertemente positivo en el sector. Dicho impacto se derivaría de eliminar las barreras no arancelarias (BNA) en los países vecinos; Uruguay no se vería perjudicado dado que no impone este tipo de barreras. Según la Cámara de Industrias, otros sectores que puede beneficiarse del MERCOSUR son la industria alimenticia, química y metalmecánica.

Por otra parte, sostienen que es esencial para la competitividad del sector asegurarse el acceso a insumos a precios competitivos. Algunos subsectores sostienen que su propia supervivencia depende del mantenimiento de la Admisión Temporal que es el mecanismo que les permite abastecerse en forma adecuada de insumos. Otros subsectores, aún cuando los consideran un instrumento esencial, estarían dispuestos a resignar el uso de este instrumento si se efectiviza la libre circulación de bienes en el MERCOSUR (por ejemplo el sector vestimenta). Esto les otorgaría un margen de preferencias de por lo menos un 10% respecto a otros proveedores de países que alcancen acuerdos preferenciales con los socios del MERCOSUR. Finalmente, cumplir con los requisitos del régimen de origen del MERCOSUR no parece ser un problema para la mayor parte de los sectores entrevistados. También se considera importante lograr que se mantengan las exoneraciones al AEC para la importación de bienes de capital desde fuera del bloque.

A nivel de la Cámara de Industrias la visión es más amplia, se considera que las condiciones de acceso a bienes de capital, informática y telecomunicaciones no son favorables para las empresas uruguayas por lo que consideran esencial renegociar el AEC. Aún así, le asignan una gran importancia al mantenimiento de un régimen promocional para importar materias primas, sostienen que es el instrumento de política comercial más importante. Consideran que los principales instrumentos a negociar para profundizar la Unión Aduanera son las preferencias arancelarias, después las reglas de origen y el desmantelamiento de BNA. Asimismo, se sostiene que el avance en negociaciones con terceros mercados, especialmente con países de fuerte desarrollo industrial, contribuiría a tal fin, esto favorecería la creación de un entorno más competitivo a nivel regional.



Consideran que Uruguay ha avanzado demasiado en su inserción en el MERCOSUR que resulta imposible ir hacia atrás en ese proceso y buscar una política comercial más autónoma o independiente.

En materia defensiva aparecen varios intereses. Uno de los problemas más destacados es el uso de instrumentos que ataquen la sub-facturación y el contrabando. Se considera que Uruguay no ataca en forma adecuada este problema, que no ha hecho uso de los instrumentos disponibles en el Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC y que no hay voluntad política por parte del gobierno para poner en práctica estos instrumentos. El sector textiles y vestimenta hace especial hincapié en este problema y contrasta la actitud del gobierno uruguayo con la de otros gobiernos regionales. La competencia de productos chinos, que consideran que son objeto de sub-facturación, amenaza la industria uruguaya.

La Asociación de Laboratorios Nacionales, el sector metalúrgico y productos de limpieza también muestran intereses defensivos frente a la competencia que enfrentan en el mercado local por parte de firmas regionales. Los primeros sostienen que Uruguay ha abierto su mercado mientras que los productos uruguayos enfrentan barreras no arancelarias para acceder a Brasil. En el sector sostienen que Uruguay carece de una política industrial y sanitaria coordinada. Empresas uruguayas han optado por instalarse en Brasil. Sostiene que la política comercial de Uruguay esta muy sujeta a los intereses de las empresas transnacionales. El aspecto clave para asegurar el acceso es la negociación sobre barreras no arancelarias. Otros instrumentos como la Admisión Temporal han sido útiles pero no resultan esenciales.

El sector metalúrgico sostiene que la apertura perjudicó notoriamente al sector ya que debió enfrentar en forma “abrupta e improvisada” la competencia de productos regionales. Consideran que la previsibilidad y estabilidad de las políticas públicas es esencial para encarar cualquier proceso de reconversión minimizando sus costos.

En el sector de productos de limpieza se enfrentan problemas para el aprovisionamiento de materias primas, problemas por la falta de reglas que regulen la competencia y que permitan a empresas pequeñas y locales competir con empresas transnacionales. Sostienen que el sistema de registro de productos se convierte en una BNA mientras que en Brasil se enfrentan trabas muy importantes en la materia. Nuevamente, consideran que el levantamiento de BNA ha sido más importante que las preferencias arancelarias para el desarrollo del sector y que es el principal instrumento a negociar. Por otra parte, se han visto afectados por mecanismos de competencia desleal tales como los regímenes de promoción industrial de las provincias argentinas

Al igual que en el sector agropecuario, las fluctuaciones en la capacidad de competencia con los socios de la región se destaca como un problema de primer orden. Se considera que dichas fluctuaciones pueden tener impactos mucho más importantes que los derivados de la política comercial o las negociaciones internacionales. Es así que en varias entrevistas se destaca la importancia de avanzar en el plano de coordinación macroeconómica para evitar los cambios bruscos en la capacidad de competencia que han perjudicado notoriamente al sector.

### 4.1.3 Sector comercio

En el sector comercio destacan la importancia de acceder a productos baratos provenientes de la región. A estos efectos, consideran importante profundizar el MERCOSUR y que esta política debería ir acompañada de una mayor apertura respecto al resto del mundo. También consideran que las fluctuaciones en el tipo de cambio real han traído serios perjuicios al sector. Frente a la crisis reciente, el uso de BNA por parte de Uruguay ha perjudicado la actividad del sector.

## 4.2 NEGOCIACIONES DEL MERCOSUR CON TERCEROS MERCADOS

El MERCOSUR se encuentra negociando acuerdos integración regional con la Comunidad Andina (CAN), con México, con el ALCA y con la UE. Uruguay participa de estos tres frentes de negociación.

Las negociaciones con la CAN se iniciaron en 1995 con el propósito de firmar acuerdos cuatro más uno o alcanzar un acuerdo amplio entre el MERCOSUR y los países andinos que absorbiera las preferencias arancelarias contenidas en los acuerdos de Alcance Parcial que cada socio del MERCOSUR tenía vigentes con el resto de los países de ALADI. En efecto, para que el MERCOSUR se convirtiera en una Unión Aduanera era necesario asegurar la efectiva puesta en práctica del Arancel Externo Común. A estos efectos debía evitarse toda perforación al AEC implementando una política comercial común respecto a terceros países por lo que no podían mantenerse acuerdos de carácter bilateral en los que se otorgaban preferencias arancelarias. Esas negociaciones comenzaron en 1995 y alcanzaron acuerdos para formar zonas de libre comercio MERCOSUR-Chile y MERCOSUR-Bolivia en 1997. Este año se alcanzó un acuerdo con Perú y probablemente se firme un acuerdo con el resto de la CAN antes de fin de año.

Con México el panorama es más complejo. Uruguay pidió una excepción al MERCOSUR para ampliar el acuerdo de complementación económica No 5 que se concretó en un acuerdo mucho más profundo que se firmó hace pocos días. No obstante, las negociaciones MERCOSUR-México están lejos de concretarse.

En el ALCA se encuentran negociando 34 países de América un acuerdo para alcanzar una zona de libre comercio que se pondría en práctica el 1 de enero del 2005. Se trata de un acuerdo complejo que podría subsumir la compleja red de acuerdos subregionales existentes en el continentes americano. No obstante, la reciente reunión de Miami ha mostrado las dificultades para alcanzar un objetivo tan ambicioso y es probable que se alcance un acuerdo base limitado acompañado por acuerdos más profundos de carácter bilateral o plurilateral. El principal obstáculo para avanzar en este acuerdo ha sido la dificultad para encontrar puntos de acuerdo entre Estados Unidos y Brasil.

Con la Unión Europea existe un acuerdo marco entre el MERCOSUR y la UE en el que se comprometen a iniciar negociaciones para alcanzar un acuerdo que liberalice lo sustancial del comercio recíproco. Estas negociaciones comenzaron en el 2001 y también enfrentan serias dificultades derivadas de las asimetrías en el tamaño, grado de desarrollo y estructura de protección entre ambas regiones.

En este apartado se recogen las opiniones respecto a la importancia que han tenido o van a tener dichas negociaciones para el desarrollo de las exportaciones uruguayas o como amenaza a la producción nacional destinada al mercado doméstico.

#### 4.2.1 Comunidad Andina

Respecto a las negociaciones con la CAN, los empresarios las ven con un gran escepticismo. Se considera que la CAN es un mercado que ofrece pocas oportunidades para las exportaciones uruguayas porque es muy proteccionista en los rubros agrícolas en que Uruguay tiene mayores ventajas comparativas y que la erosión de las preferencias para el acceso al MERCOSUR puede generarle problemas de competencia a empresas uruguayas del sector lácteos y textiles. Por lo tanto, los intereses ofensivos son pocos, no se percibe una voluntad real por parte de estos países para abrir sus mercados en productos de interés de Uruguay. Por el contrario, los intereses defensivos son importantes, se considera que las empresas de Venezuela y Colombia pueden erosionar la posición que hoy tienen las empresas uruguayas en los mercados del MERCOSUR donde hoy gozan un acceso preferencial.

En general, hay una coincidencia por parte del sector privado y público en ver estas negociaciones con escaso interés comercial. La concreción del acuerdo respondería más al interés político de Brasil que está dispuesto a pagar un precio alto para ampliar su área de influencia en la región. El MERCOSUR ha mantenido tradicionalmente un fuerte superávit comercial con los andinos y el interés de estos últimos en la negociación es corregir ese superávit mejorando el acceso al MERCOSUR manteniendo la protección a sus mercados.

Esto afecta especialmente a Uruguay que tiene ventajas comparativas localizadas justamente en muchos de los bienes que son considerados como más sensibles por la CAN. Son mercados muy protegidos en el sector agrícola. Aplican bandas de precios para productos “marcadores” y para sus derivados por lo que alcanzan a más de 120 productos.

En el sector lácteos se prevén dos efectos de signo contrario, por un lado, en la medida que el acuerdo suponga preferencias arancelarias y levantamiento de barreras sanitarias, la apertura de los mercados peruano, colombiano y ecuatoriano ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo de las exportaciones uruguayas. Por otra parte, la competencia de Argentina en el mercado venezolano podría afectar los intereses exportadores de Uruguay. No obstante, estas preferencias no están operativas dado que hace un año que el gobierno venezolano no otorga licencias de importación. Los empresarios del sector frigoríficos no ven este mercado como un destino para sus exportaciones.

La CAN tampoco constituye un mercado interesante para productos industriales. En materia textil hay problemas de moda y de clima dado que la producción uruguaya es básicamente de invierno. Colombia es un gran confeccionista que podría vender a Argentina y Brasil. Uruguay no tendría problemas en abrir el MERCOSUR a estos socios siempre que pudiera mantener una cierta preferencia. Esa preferencia se podría obtener si se alcanza la libre circulación de bienes al interior del MERCOSUR, que los proveedores uruguayos pudieran acceder al mercado brasileño en las mismas condiciones que un

proveedor local. Sin embargo, la Cámara de Industria considera que este mercado ofrece oportunidades para el sector vestimenta, cuero, química, calzado, madera y muebles.

En el sector siderúrgico aún sería más perjudicial dado que Venezuela ha tenido tradicionalmente una política agresiva de subsidios en este rubro. Exporta productos de baja calidad que podrían competir en el mercado uruguayo si se abriera a la CAN. En contraste, en el sector productos de limpieza se ve con buenos ojos la perspectiva de mejorar las condiciones de acceso a los mercados de la CAN. En el sector autopartes se ve con gran desconfianza un acuerdo con estos países. Se considera que es poco probable que estos países abran su mercado a una industria tan competitiva como la brasileña y, en contraste, deberían competir con Colombia y, en menor medida, Venezuela y ser desplazados de los mercados regionales. En este sentido, hubiera sido mejor negociar en forma bilateral con la CAN dado que es probable que estos países hubieran accedido a Uruguay preferencias que no estén dispuestos a otorgar a Brasil.

Algunos miembros del gobierno identifican a los países de la CAN como un destino para productos industriales de origen agrícola, productos industriales intensivos en mano de obra, sectores dependientes de la AT, informática y servicios

Finalmente, en el sector comercial el interés en negociar con la CAN es escaso.

#### 4.2.2 México

México tampoco ofrece nuevas perspectivas. Se acaba de cerrar un acuerdo con México y, si bien el mercado ofrece oportunidades para los sectores exportadores, no se considera que existan nuevos temas que puedan mejorar el acuerdo. La excepción es en el sector frigoríficos donde el levantamiento de restricciones sanitarias a las importaciones de carne generaría buenas perspectivas de desarrollo para las exportaciones uruguayas. No obstante, aparecen intereses defensivos en el sector metalúrgico que se vería amenazado en el mercado doméstico.

México es un mercado bastante proteccionista, tiene consolidado en la OMC la aplicación de licencias no automáticas y cupos sobre sus importaciones. Desde los negociadores oficiales tampoco se ve que el mercado mexicano ofrezca demasiadas oportunidades para la expansión de las exportaciones uruguayas.

En el sector carnes se aplican aranceles Nación más Favorecida (NMF) de entre 20% y 25%, Uruguay negoció una preferencia que llevaría a un 10% el arancel y que luego caería a 7% el lapso de tres años. El panorama no es bueno ni para los lácteos ni para el arroz, aún cuando se amplió un poco los cupos de quesos. En cuánto al arroz, México importa arroz subsidiado desde Estados Unidos por lo que resulta imposible para las empresas uruguayas competir en esas condiciones. Lo mismo ocurre con otros cereales y oleaginosos que son adquiridos en el NAFTA al amparo de las preferencias arancelarias y de la protección geográfica.

En materia industrial, las cámaras sectoriales no manifestaron demasiado interés en impulsar esta negociación. No obstante, a nivel de la cámara de industrias se considera que

puede ayudar a la expansión del sector vestimenta, cuero, calzado, química (fina, farmacia), madera y muebles, automotriz y material de transporte. Asimismo, ofrecería oportunidades para el sector lácteos y textil lanero.

#### 4.2.3 ALCA

En general se considera Estados Unidos como el gran mercado dentro del ALCA, es el origen de las oportunidades y las amenazas. Constituye una oportunidad como fuente de aprovisionamiento de insumos y bienes de capital a precios y calidad competitivos. Para algunos, la negociación en el marco del ALCA sería complementaria de una profundización del MERCOSUR porque contribuiría a levantar algunos de los obstáculos que plantea el AEC para el desarrollo de industrias uruguayas que dependen de insumos importados.

En materia agrícola, estos mercados muy proteccionistas ofrecen mejores precios y demandan productos de alta calidad. Un tema complejo es el de los subsidios agrícolas. En la medida que Estados Unidos mantenga su posición de negociarlos en el marco de la OMC, la formación del ALCA perjudicaría enormemente a varios rubros agrícolas de Uruguay como el arroz o lácteos. No obstante, otros sectores como frigoríficos consideran importantísimo un acuerdo con Estados Unidos. En el sector lácteos, el mercado americano es grande, se importa mucho y Uruguay podría expandir sus exportaciones pero en un marco muy competitivo. De todas formas, existe mucho escepticismo en el sector respecto a una liberalización real de estos mercados. Otras amenazas provienen de la escasa capacidad de competencia de las empresas uruguayas de otros rubros (cervezas). Si se lograra una liberalización total se beneficiarían la producción de cereales, carne y madera.

En textiles y vestimenta se considera importante alcanzar una rebaja de aranceles para mejorar el acceso a Estados Unidos o el resto del ALCA. Otros sectores consideran una negociación con Estados Unidos como una amenaza. La metalúrgica o productos de limpieza no se considerarían afectados por una negociación en el ALCA mientras que la Asociación de Laboratorios Nacionales considera que las exigencias americanas en materia de patentes pueden afectar en forma muy negativa el desarrollo de la industria uruguaya o en plásticos la escala de producción no le permitiría competir. Los autopartistas consideran que sus productos tienen bajos aranceles en esos mercados y, en contrapartida, la apertura de los mercados locales constituye una seria amenaza. A nivel de la Cámara de Industrias se considera que se podrían ver beneficiadas la producción de química fina (farmacia). Un aspecto clave de esta negociación son las condiciones de origen dado que Uruguay no es productor de insumos para estas industrias. La apertura al ALCA implicaría mercados más competitivos lo que favorecería el desarrollo de industrias más competitivas a nivel regional.

Para el sector comercial el ALCA ofrece la oportunidad de aprovisionarse de productos a precios más competitivos.

#### 4.2.4 Unión Europea

La UE es un mercado sumamente proteccionista en materia agrícola en donde los países del MERCOSUR tienen fuertes ventajas comparativas y muy abierto en materia industrial. Por

lo tanto, es en el campo agrícola donde pueden esperarse mayores beneficios de un acuerdo con la UE aunque la competencia europea en los mercados regionales contribuiría a generar mercados más competitivos y con mejores precios.

En materia agrícola un acuerdo MERCOSUR-UE no es el ámbito en el que se negociaría el desmantelamiento de la política agrícola común. En el acuerdo MERCOSUR-UE, la UE propone negociar los productos agrícolas en una canasta que alcanzaría la liberalización total del comercio en un plazo de quince años (lácteos, carnes, granos) productos de la oferta exportable de Uruguay. Este plazo resulta demasiado extenso para tomar decisiones empresariales. La UE otorga la cuota Hilton con un criterio político y ha favorecido a Argentina contra los intereses de Uruguay. En materia de lácteos se otorga un trato preferencial a Australia y Nueva Zelanda. La negociación es muy difícil porque es un sector muy protegido pero si se abriera sería muy favorable. Existen cuotas para otros productos pero las administran importadores europeos y no hay transparencia. La UE era el principal comprador de arroz uruguayo en la década de los 70 pero luego subió los aranceles y concedió cupos con aranceles cero a varios países lo que desplazó a Uruguay del mercado.

Por otra parte, vuelve a plantearse el problema de los subsidios. En la medida que no se negocien en este ámbito resulta difícil que el MERCOSUR pueda abrir su mercado a productos subsidiados, esto podría perjudicar considerablemente a productores uruguayos.

En el sector industrial las mayores ventajas podrían obtenerse por la mejora en el acceso a mercados europeos de productos textiles y vestimenta pero también constituye una amenaza por el posible ingreso de productos europeos a los mercados regionales. Para la industria de la vestimenta, la UE es un mercado potencial importante, sobre todo los países pequeños de la UE donde pueden encontrarse nichos de mercado más adecuados a la escala de producción de Uruguay. Por otra parte, constituye una amenaza, cuando se considera la descomposición de procesos productivos entre los países de la UE y los países del Este. Otros sectores industriales como productos de limpieza consideran que podrían verse afectados en forma muy positiva por una negociación con la UE y los plásticos en forma negativa. Este último es un sector en que Uruguay no tiene ventajas comparativas y requieren escalas de producción mucho mayores de las alcanzables en el país. En autopartes también sostienen que la negociación con la UE se convierte en una amenaza que podría redundar en el desplazamiento de la producción uruguaya de los mercados regionales.

A nivel gubernamental se observa que Uruguay no tiene elementos para negociar con la UE. Podría obtener grandes beneficios de una negociación en materia agrícola pero los productos industriales no tienen problemas de acceso. Un 65% de la oferta exportable de Uruguay corresponde a productos agrícolas y lo que puede ofrecer en materia industrial o servicios es muy poco porque el mercado es muy pequeño. En la Cámara de Industrias se tiene una percepción similar: Uruguay tiene muy poco que ofrecer en una negociación con la UE. Por otra parte, otros agentes gubernamentales destacan el rol que podría cumplir una negociación con la UE para mejorar la competitividad de sectores que tienen una fuerte dependencia de insumos importados.

De acuerdo con los trabajadores, las ventajas de un acuerdo con la UE en la situación actual del Mercosur, serían similares a las del ALCA: beneficiarían a los sectores productores de materias primas y con poco valor agregado y perjudicarían, por el contrario, a los sectores industriales con mayor incorporación de valor agregado.

Si se fortaleciera el MERCOSUR y se pasara de un “MERCOSUR comercial” a uno que incorporara como dimensión fundamental la complementación productiva (que no es sólo la industrial, sino que podría y debería abarcar la agropecuaria, las telecomunicaciones, quizás incluso las finanzas) los sectores beneficiados por un acuerdo con la UE serían aquellos sobre los que se acordaran precisamente políticas de complementación productiva. Un acuerdo de este tipo favorecería, por ejemplo, a una “industria automotriz del MERCOSUR” sobre la base de autos brasileños con autopartes argentinas y uruguayas, o a una “industria textil del MERCOSUR” articulada sobre la industria uruguaya pero con insumos argentinos, químicos brasileños, etc.

## **5. ÁMBITOS DE NEGOCIACIÓN E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL**

De acuerdo a los entrevistados, los instrumentos de política comercial adquieren distinta importancia según el ámbito de negociación.

### **5.1 MERCOSUR**

Productos agrícolas:

- AEC: El AEC no aparece como un problema para el sector. En algunos casos destacan la necesidad de subir el arancel para evitar que ingrese al Mercosur, básicamente a Brasil, arroz subsidiado de EE.UU., que tiene un subsidio de 100% aunque se reconoce que no es este el instrumento más adecuado para tal fin.
- Normas sanitarias: En general los exportadores de productos agrícolas se ven enfrentados a cambios en las normas sanitarias, las que en definitiva terminan constituyéndose en barreras no-arancelarias (BNA). Por lo tanto, consideran muy importante que en las negociaciones se establezcan reglas claras en este sentido y que se trate de dismantelar las BNA.
- Política macroeconómica: Todos los encuestados consideraron de vital importancia evitar los cambios bruscos de política cambiaria, por lo que se considera que la coordinación de las políticas macroeconómicas dentro del bloque, lo que evitaría los saltos cambiarios, y les permitiría a las empresas tener un horizonte mayor para planificar sus actividades y principalmente sus inversiones.

Productos industriales:

- AEC: Los entrevistados de estos sectores consideran esencial el mantenimiento de la AT, inclusive para importar desde los países del bloque, porque la AT tiene un menor costo fiscal y financiero para los exportadores. Además, consideran importante que Uruguay pueda mantener un arancel cero para la importación de maquinaria y equipo de fuera de la región, porque de otra forma se tornan cautivos de los productos brasileños, considerados de menor calidad.
- BNA: Es importante levantar las BNA, evitando que tanto Argentina como Brasil impongan restricciones de tipo administrativo o financiero, ya que no pueden poner barreras arancelarias, lo que de hecho impide la exportación uruguaya hacia estos mercados, siendo que el mercado uruguayo queda desprotegido de este tipo de medidas.

## 5.2 CAN

### Productos agrícolas:

- Preferencias arancelarias y barreras sanitarias: Estos mercados resultan atractivos para los exportadores de productos lácteos, pero para ellos es muy importante que se logren preferencias arancelarias, en primer lugar y además que se eliminen las barreras sanitarias. En lo relativo al arroz, estos mercados no resultan atractivos, porque ellos tienen acuerdos de libre comercio con EE.UU., sobre todo Colombia, por lo que allí sufren la competencia del arroz subsidiado de EE.UU., y no pueden exportar a dichos mercados.

### Productos industriales:

- Preferencias arancelarias: Los exportadores uruguayos no podrían ingresar en estos mercados, aunque el arancel fuera cero y además se verían perjudicados por la competencia de los productos más baratos y de menor calidad que estos países exportarían al Mercosur. Los textiles, que exportan fundamentalmente prendas de invierno, no podrían entrar a estos mercados.
- Normas de origen: Para los hilados, sería interesante el acuerdo solamente si se logra que EE.UU. considere las materias primas uruguayas importadas por estos países aceptables dentro de las normas de origen como nacionales de los acuerdos de libre comercio que los países de la CAN tienen con EE.UU., porque de otra forma no pueden exportar a dichos mercados.

## 5.3 México

### Productos agrícolas:

- Aranceles y cupos: Para estos exportadores es importante lo que se ha logrado, pero es necesario continuar negociando para obtener mayores preferencias arancelarias y por mayores cupos, fundamentalmente para los lácteos. Aunque si este acuerdo se extiende al Mercosur, Uruguay debería competir con los



productos argentinos en este mercado. Para los exportadores de arroz este acuerdo no aportó nada, ya que no pueden ingresar a este mercado porque allí entra el arroz subsidiado de EE.UU., al igual que lo que sucedería con la CAN.

- BNA: Para los exportadores de carne, subsisten los problemas sanitarios, que aunque están en vías de resolverse, a pesar de que se abrió el mercado de EE.UU., los mexicanos están siendo más exigentes en este aspecto.

Productos industriales:

- Aranceles: Para los textiles el acuerdo solamente mantuvo lo que había. La mejora podría venir si se re-negocian las normas de origen, y se obtienen las mismas que les otorgaron a Chile, que son más favorables que las que obtuvo Uruguay.

AL igual que los exportadores, las Cámaras en general opinan que lo que se ha obtenido en la negociación es importante, aunque es insuficiente y hay que seguir negociando, ya que este mercado podría ser interesante para muchos productos uruguayos, porque sería una puerta de entrada a los demás países del NAFTA.

#### 5.4 Unión Europea

Productos agrícolas:

- Cupos: Para la mayoría de los productos del sector este mercado es muy atractivo y se podría avanzar en la negociación de mayores cupos para la mayoría de los productos, en particular para: carnes, arroz, lácteos y granos. Además es esencial otorgarle mayor transparencia a la asignación de cuotas, las que (con excepción de la Cuota Hilton) son administradas por los importadores europeos, por lo que las empresas uruguayas no tiene ninguna posibilidad de acceder a estos mercados cuotificados.
- Subsidios: El levantamiento de los subsidios sería muy importante para que la mayoría de estos productos pudieran entrar, pero aparece como esencial para los lácteos. Sin embargo, estas negociaciones deben primero ser llevadas adelante en el ámbito de la OMC, y hasta que allí no se llegue a una solución, ni la UE ni EE.UU. están dispuestos a incluir los subsidios internos dentro de las negociaciones comerciales, y esto es un gran problema para Uruguay.

Productos industriales:

- Aranceles: Las preferencias arancelarias que se obtengan para estos sectores pueden ser muy beneficiosas en general.
- Origen: Es esencial que se discuta el régimen de origen.

- Hay que encontrar “nichos de mercado” para poder entrar al mercado con una menor escala.

Otorgar el “trato nacional” en las compras gubernamentales para las empresas europeas puede ser una carta que hay que guardar para la negociación de cuotas mayores y menores subsidios.

En este tipo de acuerdo, debería insistirse por un lado en el desmantelamiento de las barreras no arancelarias por parte de la UE. No obstante, el énfasis central debería ponerse en la negociación de protocolos por producto del tipo del vigente en el acuerdo de complementación Argentina – Brasil, para los que obtener libre acceso al mercado europeo.

## 5.5 ALCA

Productos agrícolas:

- Subsidios: Es importante que se discutan en general los subsidios agrícolas. En particular para el arroz es esencial obtener una disminución de los subsidios en EE.UU., para poder ingresar a este mercado. Sin embargo, como se comentó en el caso de la UE, esto primero debe negociarse en la OMC, ámbito en el que estas negociaciones se encuentran estancadas.
- Aranceles: Las preferencias arancelarias beneficiarían a los granos y carnes, aunque estos productos también se beneficiarían por mayores cuotas.

Productos industriales:

- Aranceles: Para algunos productos, como los de la química fina (medicamentos), podría tener posibilidades no en EE.UU., pero sí en la CAN y en otros países de América Central. Para exportadores de textiles (hilados) y de cueros, sería muy importante la negociación, porque les permitiría ingresar en mayor medida, sobre todo a EE.UU. Las prendas de vestir ya tienen una cuota, aunque no la pueden cumplir, por problemas de costos internos y calidad de los productos.
- Es fundamental en estos mercados también encontrar nichos de mercado que permitan que la escala uruguaya no sea una desventaja.

De acuerdo con los trabajadores, los sectores más afectados positivamente por el ALCA serían probablemente los sectores de menor valor agregado, aquellos centrados en la transformación primaria de insumos y en las commodities. Estos se verían afectados en función de su mayor competitividad y ventajas comparativas, con lo que este acuerdo les abriría las puertas al mercado estadounidense.

Los sectores más perjudicados serían los de mayor valor agregado, tanto aquellos encadenados con la transformación primaria de insumos (tejidos, enlatados de carne, confección de artículos de cuero, etc.) como otros de alto valor agregado pero que no

forman parte de la cadena agroindustrial (ej.: neumáticos). En este caso, se trataría de sectores para los que la concreción de un área de libre comercio no traería aparejadas posibilidades reales de acceder al mercado estadounidense, y que a la vez verían peligrar su participación en el mercado doméstico a raíz del ingreso de productos provenientes de los socios del ALCA. Como consecuencia de estas dificultades, los principales instrumentos a negociar deberían ser básicamente instrumentos de protección comercial a nivel regional, que permitiera que, cuando se llegue al ALCA, la región (el MERCOSUR, e incluso MERCOSUR – CAN) tuviera una especialización productiva más diversificada y/o con mayor valor agregado.

## 5.6 COMPRAS GUBERNAMENTALES TRATO NACIONAL Y TRANSPARENCIA

Para el Gobierno la negociación sobre compras gubernamentales enfrenta dificultades debido a que la legislación otorga una preferencia de 10% a los productores nacionales. No obstante, sostienen que habría que otorgar el “trato nacional” en todos los ámbitos de negociación. Uruguay tiene más para ganar que para perder dado que su mercado es muy pequeño. Las compras gubernamentales se concentran en vestimenta y calzado, compras para el ejército, papelería y alimentación escolar.

El sector privado considera que es una carta a negociar, en algunos casos en el marco de la OMC. Algunos entrevistados del sector industrial se defienden la preferencia a empresas domésticas o sostienen que hay que negociarlo en el MERCOSUR. En general, se constató escaso interés por parte de las empresas en vender al Estado Uruguayo u otros estados, sostienen que existen problemas de escala y problemas para el cobro.

Los trabajadores: consideran que debería otorgarse trato nacional en las compras públicas para los socios del MERCOSUR, siempre que se cumpla reciprocidad y en el marco de políticas tendentes a la reducción de asimetrías productivas

## 6. CONCLUSIONES

Uruguay ha transitado por un proceso lento y gradual de apertura de su economía al mundo y a la región. En los noventa ese proceso se aceleró provocando una reestructura importante de su aparato productivo, reasignando recursos y cambiando sus patrones de consumo. El ajuste se desarrolló mostrando una fuerte asimetría entre la dinámica contractiva de los sectores sustitutos de importaciones y una lenta expansión de los sectores exportadores. Parte del problema puede asociarse a que las ventajas comparativas de Uruguay se ubican justo en productos de origen agropecuario muy protegidos en los grandes mercados mundiales. Esto hace imprescindible lograr acuerdos para mejorar las condiciones de acceso a los países de altos ingresos para lo cual resulta imprescindible fortalecer las posiciones de Uruguay en la negociación comercial internacional.

Este trabajo se propuso identificar los intereses de los distintos sectores y agentes involucrados en la negociación externa a partir de una consulta a empresas, sindicatos y gobierno. Se trató de una consulta que abarcó 27 entrevistas.

Hay una coincidencia entre los distintos agentes consultados que el ámbito de negociación más importante es el MERCOSUR, no tanto porque pueda ofrecer nuevas oportunidades como por la importancia de las concesiones ya negociadas y de las pérdidas que sobrevendrían si estas se pierden. Los mercados de los países desarrollados se destacan por su importancia como posibles proveedores a precios y calidades competitivos de insumos y bienes de capital, para estimular la competencia en los mercados regionales, como destino de exportaciones agrícolas o de productos agroindustriales de alta calidad. México aparece como un destino interesante para unos pocos productos (lácteos, carnes, textiles y vestimenta) y los países de la CAN no son vistos con mayor interés por parte de los entrevistados.

La importancia de los instrumentos esta muy asociado al ámbito de negociación, no obstante, hay algunas conclusiones que pueden ser comunes a todos los ámbitos.

Uruguay es un país pequeño y especializado, su estructura productiva muestra escasa integración vertical por lo que mantiene una fuerte dependencia de insumos importados. El aprovisionamiento de estos insumos a precios y calidades adecuadas se convierte en un objetivo de primer orden para la mayor parte de los entrevistados. En este sentido el uso de un instrumento como la Admisión Temporal es considerado crucial por algunos, muy importante por otros o simplemente importante por sectores que dependen menos de insumos importados.

Ante la concreción de acuerdos regionales, las reglas de origen podrías constituirse en una dificultad para las empresas uruguayas. Uruguay depende de insumos importados y acuerdos preferenciales con reglas de origen muy exigentes son una fuente potencial de desvío de comercio e ineficiencia. Por el momento, no parecen ser un problema para las empresas en el ámbito del MERCOSUR pero si han aparecido en otros frentes de negociación (México).

En el ámbito del MERCOSUR no hay una visión nacional respecto al rumbo a darle al proceso de integración. No se detectó un interés en profundizar la Unión Aduanera. Los empresarios sostienen que hay que mantener todo lo posible la situación actual con el uso de Admisión Temporal para exportar al MERCOSUR, reglas de origen y tienen escaso interés en avanzar en una política comercial común del MERCOSUR o en la libre circulación de bienes. Los trabajadores, por el contrario, opinan que debe profundizarse el MERCOSUR como Unión Aduanera y con políticas industriales comunes que apunten a la complementación productiva en cadenas de valor regionales.

Un factor que puede haber sido muy importante para que predomine una visión crítica del MERCOSUR como Unión Aduanera, puede estar relacionado con los impactos de las variaciones en los precios relativos que han colocado a las empresas uruguayas en grandes dificultades. Es así que mientras en algunas cámaras empresariales colocan la coordinación macroeconómica como un objetivo de primer orden para avanzar en el proceso de integración otros empresarios manifiestan su desconfianza respecto a este tipo de acuerdos en el marco de una región tan inestable.

No hay una evaluación de los efectos que puede tener sobre la inversión productiva en el largo plazo el mantener reglas de juego con un horizonte temporal de pocos años sin que exista un acuerdo creíble que de señales para la asignación de recursos y planificación en el largo plazo. Esta claro que no se producen inversiones en que la competitividad se base en AT u otros instrumentos transitorios pero tampoco hay alternativas planteadas.

Respecto a la negociación del AEC, que podría operar como una solución de largo plazo, no se manifestó demasiado interés por parte de la mayor parte de las empresas o representantes del gobierno. Es posible que lograr los niveles de protección efectiva que necesitaría la industria uruguaya para ser viable en el largo plazo a través de la renegociación del AEC del MERCOSUR sea visto como un objetivo inalcanzable. De todas formas la protección efectiva para vender al MERCOSUR usando AT es mucho mayor que la que podría lograrse a través de una negociación y puede que muchas empresas uruguayas estén asentadas sobre una base muy frágil. Algunas respuestas tienden a hacer pensar que hay sectores que pueden reposicionarse sin demasiados problemas si se logran ciertos avances en la negociación interna del MERCOSUR. Para otros sectores parece que los insumos importados no tienen tanta importancia (caso productos agropecuarios) pero hay otros sectores en qué aún queda planteada la pregunta.

Muchos entrevistados sostienen que es mejor que el MERCOSUR se transforme en una zona de libre comercio y que no debería profundizarse la Unión Aduanera. No obstante, algunos agentes consideran que se ha avanzado demasiado en la inserción en el MERCOSUR por lo que resulta demasiado costoso volver atrás y buscar mayor autonomía en la política comercial. Consideran que la renegociación del AEC adquiere gran importancia para asegurarse el aprovisionamiento de insumos y bienes de capital al tiempo que los acuerdos con terceros mercados promoverían un ambiente más competitivo al interior del MERCOSUR.

En general, se tiene la visión de que un mecanismo de solución de controversias ágil es de primera importancia para asegurar el adecuado uso de los otros instrumentos pero se reconoce que el escaso peso que tiene Uruguay lo colocan en una posición difícil para hacer uso de este instrumento. Varios agentes sugieren cambios en el mecanismo a nivel del MERCOSUR de forma de permitir que sea el sector privado directamente quien pueda presentarse.

Las compras gubernamentales no es un tema de interés para empresas uruguayas. Las empresas no manifiestan demasiado interés en vender al Estado ni a los gobiernos de la región. Consideran que tienen escalas muy pequeñas y que les resultaría muy difícil ingresar a este mercado. El mercado de compras gubernamentales es pequeño en Uruguay. Uruguay tendría poco que ofrecer en una negociación. Algunos agentes piensan que podrían usarlo en una negociación con la UE para obtener cupos y menores subsidios. Desde el gobierno no se ve esto como posible. Uruguay tiene poco que ofrecer y tiene una protección legal que puede generar problemas políticos. Sin embargo, piensan que Uruguay tiene más para ganar que para perder otorgando “trato nacional” y “transparencia” en las compras gubernamentales.

En general, coinciden que más allá de los instrumentos de política comercial, la política macroeconómica juega un papel clave en el desempeño de las empresas, en especial, el nivel del tipo de cambio puede tener fluctuaciones mucho mayores que las ventajas o desventajas que puede otorgar la política comercial.

## ANEXOS

### LISTA DE ENTREVISTAS

1. Ec. Daniela Alfaro- Asociación Rural del Uruguay
2. Jaime Cardozo- Cámara Mercantil de Productos del País, exportadores de arroz
3. Cra. Inés Vazquez- CUDECOOP
4. Carlos Oyenard-Frigoríficos
5. Cr. Javier Fernández- CONAPROLE- Departamento Comercial
6. Jorge Fresco- CILU
7. Ing. Ruben Ordoqui- Centro de Fabricantes de Cerveza- Fabrica Nacional de Cerveza
8. Cr. Mamán-Textil
9. Santiago Aldabadle- Asociación de Fabricantes de Tejidos de Punto
10. Elbio Fuscaldo y Sibilla Shulz Cámara de la Vestimenta de Uruguay
11. Sra. Olaso- Paycueros
12. Cr. Ricardo Zerbino – Fabrica Nacional de Papel
13. Dr. Alvaro Martínez – Asociación de Laboratorios Nacionales
14. Cr. José Stábile- Electroquímica SA
15. Ing. Hugo Donner- NEOSUL SA
16. Ing. Ripoll- Gerente comercial de Gerdau Laisa
17. Eduardo Panasco – Autopartes
18. Ec. Roberto Villamil- Gerente Cámara de Industrias de Uruguay
19. Ing. Jorge Bardier- Presidente de la Comisión de comercio de la CIU
20. R. Buscio- Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Uruguay
21. Cr. Mario Badano- Gerente de Toto Calzados, Comisión de Comercio Exterior, Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Uruguay
22. Ing. Luis Plouvier- Dirección de Comercio Exterior- Ministerio de Economía y Finanzas
23. Cra. Graziella Bonfiglio- Negociadora principal- Asesoría de Política Comercial- Ministerio de Economía y Finanzas
24. Leonardo Veiga- Director de la División de Defensa Comercial, Dirección Nacional de Industrias, Ministerio de Industrias
25. Gastón Lazarte- Dirección General de Asuntos Económicos, Embajador
26. Daniel Olesker – Asesor económico del PIT-CNT
27. Marcelo Abdala del PIT-CNT

**28. MESA DE COMERCIO EXTERIOR-COMISIÓN SOCIAL CONSULTIVA**  
**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**

**FORMULARIOS PARA ENTREVISTAS A EMPRESAS**

El objetivo de la encuesta es recabar la opinión de distintos agentes involucrados o afectados por la negociación de aspectos comerciales internacionales, sobre las prioridades para el diseño de una estrategia de negociación.

Se trata de identificar cuáles son las percepciones y expectativas de los distintos grupos de interés, en relación al tema.

A tales efectos, se pedirá a los entrevistados, que establezcan cuáles son las prioridades en los distintos ámbitos de negociación, así como dentro de cada uno de ellos, explicando qué es lo que desearían que se negocie y en qué términos.

1. ¿Hacia cuáles mercados se dirigieron mayoritariamente las exportaciones de su empresa o de su sector en los últimos 10 años?

ARG	
BRA	
Otros ALADI	
RESTO AL	
EUA	
UE	
ASIA	
OTROS	

2. A su juicio, ¿cómo estima que podría verse afectada su empresa por las negociaciones comerciales en curso? Llene el cuadro siguiente según considere que va a ser muy afectada en forma negativa (-M), muy afectada en forma positiva (+M), poco afectada en forma negativa (-P) o positiva (+P), no afectada (NA) o no sabe no contesta (NC).

MERCOSUR	
CAN	
MÉXICO	
UE	
ALCA	
Otros...	

Comente sus principales expectativas respecto al o los acuerdos que considere más importantes.



3. ¿Cómo incidieron en su sector/empresa las políticas comerciales y/o negociaciones internacionales? Seleccione algún sub-conjunto de las siguientes y comente:

### 3.1 Acceso a mercados externos

Preferencias/ desventajas arancelarias	
Acuerdos regionales de integración	
Admisión temporaria u otros mecanismos especiales de importación	
Régimen de origen	
Barreras no arancelarias (licencias de importación no automáticas, demoras en frontera, trámites aduaneros excesivos, regulaciones al transporte, inspección previa a expedición, registro dificultoso de producto, régimen tributario diferencial, etc.)	
Política cambiaria	

- Comentario.....

### 3.2 Competencia externa en el propio mercado

Preferencias/ desventajas arancelarias	
Acuerdos regionales de integración	
Mecanismos especiales de importación	
Régimen de origen	
Barreras no arancelarias	
Política cambiaria	

Comentario...

4. ¿Conoce usted los contenidos de la propuesta brasileña denominada “Objetivo 2006” para el “relanzamiento del MERCOSUR”? ¿Qué opinión le merecen?

## A. ACCESO A MERCADOS

5. ¿En qué ámbito(s) de negociación podría obtener una mejora sustancial en el acceso a los mercados externos y a través de qué instrumentos?

	ARANCEL	BNA	ORIGEN
MERCOSUR			
CAN			
MÉXICO			
UE			
ALCA			
Otros...			

Comentarios...

6. ¿Considera Ud. que deberían existir barreras al ingreso de productos importados en su sector? ¿Cuáles son o deberían ser, y por qué?

7. ¿Estima Ud. que los empresarios del sector conocían las regulaciones específicas de los mercados de sus productos en los países de destino antes de intentar exportar, así como la certificación de calidad y etiquetado? ¿Tienen dificultades para acceder a esa información? ¿Por qué?

8. ¿Utiliza admisión temporaria para exportar a la región? ¿Qué importancia tiene a su juicio este instrumento? ¿Cómo se vería afectado su sector por la eliminación de este instrumento, si el MERCOSUR avanza hacia una Unión Aduanera perfecta?

## **B. DEFENSA COMERCIAL Y SALVAGUARDAS**

9. Señale si se ha visto perjudicado por alguna práctica de: dumping; subvenciones; medidas de salvaguardia.

10. ¿Considera que el actual sistema de solución de controversias es un mecanismo ágil para la defensa de intereses comerciales de su empresa o sector? En caso de que su respuesta fuera negativa, ¿qué modificaciones propondría realizar?

11. ¿Considera que Uruguay debió haber implementado medidas de salvaguardia en algún momento de los últimos 10 años? ¿Cuándo, por qué y respecto de qué productos?

12. ¿Considera que las actuales reglas para la solución de controversias en el Mercosur y la OMC son adecuadas? En caso de que su respuesta fuera negativa, ¿qué modificaciones propondría realizar?

## **C. COMPRAS GUBERNAMENTALES**

13. ¿Considera importante la implementación del principio de transparencia en compras del Estado?

14. ¿Estaría su empresa interesada en vender a los gobiernos de la región?

15. Establezca si considera importante otorgar “trato nacional” en las compras gubernamentales y por qué a los socios de los siguientes acuerdos:

MERCOSUR	
CAN	
MÉXICO	
ALCA	
UE	

OMC	
-----	--

#### D- OTROS INSTRUMENTOS

16. En los acuerdos siguientes, ¿considera importante incluir como capítulos de la negociación los siguientes instrumentos?

	Políticas de promoción industrial	Políticas de competencia	Mecanismos de solución de controversias	Promoción de exportaciones	Otros
MERCOSUR					
CAN					
MÉXICO					
ALCA					
UE					
OMC					

Comentarios

#### E- PRIORIDAD EN LAS NEGOCIACIONES

17. En qué clase de negociaciones considera que es más beneficioso para su empresa o sector, que se concreten rápidamente soluciones: profundización del MERCOSUR; ALCA; MERCOSUR-Unión Europea, MERCOSUR-CAN, OMC.

	ARANCEL
MERCOSUR	
CAN	
MÉXICO	
UE	
ALCA	
Otros...	

18. Considerando la importancia que tienen los costos de transporte y comercialización internacional para su empresa, ¿considera importante incluir los siguientes servicios en la negociación internacional?

Portuarios	
Libertad de bandera de carga	
Financieros	
Comunicaciones	

Comentarios

**MESA DE COMERCIO EXTERIOR-COMISIÓN SOCIAL CONSULTIVA**  
**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**

**FORMULARIOS PARA ENTREVISTAS CALIFICADAS**

El objetivo de la encuesta es recabar la opinión de distintos agentes involucrados o afectados por la negociación de aspectos comerciales internacionales, sobre las prioridades para el diseño de una estrategia de negociación.

Se trata de identificar cuáles son las percepciones y expectativas de los distintos grupos de interés, en relación al tema.

A tales efectos, se pedirá a los entrevistados, que establezcan cuáles son las prioridades en los distintos ámbitos de negociación, así como dentro de cada uno de ellos, explicando qué es lo que desearían que se negocie y en qué términos.

1. ¿Cuales son a su juicio los sectores económicos más relevantes para las negociaciones comerciales en curso de Uruguay?

MERCOSUR	
CAN	
MEXICO	
UE	
ALCA	
Otros...	

2. ¿Cuáles serían los sectores más afectados, positiva y negativamente, por la concreción del ALCA, en que magnitud y por cuáles razones? ¿Cuáles serían los principales instrumentos de política comercial a negociar desde el punto de vista uruguayo? ¿Cuáles serían los principales problemas?
3. ¿Cuáles serían los sectores más afectados positiva y negativamente por la concreción de la zona de libre comercio con la UE, en que magnitud y por cuáles razones? ¿Cuáles serían los principales instrumentos de política comercial a negociar desde el punto de vista uruguayo?
4. ¿Cuáles son los principales instrumentos a negociar para obtener acceso fluido a los mercados de ..... (UE, USA, ...)? Preferencias arancelarias, Barreras no Arancelarias, Otros
5. ¿Debería profundizarse el MERCOSUR como Unión Aduanera, mantenerse el actual grado de autonomía de la política comercial uruguaya, o tratar de conseguir mayor autonomía?

6. A su juicio, entre los instrumentos a negociar que se enumeran a continuación ¿cuáles son los más importantes para avanzar hacia una política comercial común en el MERCOSUR?

AEC	
Política de promoción industrial común	
Políticas de competencia	
Acuerdos con el CAN o México	
Eliminación de la AT	
Mecanismos de solución de controversias	
Otros	

7. ¿Cuáles serían los sectores más afectados por el perfeccionamiento de la UA en el MERCOSUR, en qué magnitud y por cuáles razones? Si se avanza en la profundización de la UA, ¿considera que habría que mantener algunas excepciones temporales? ¿Cuáles serían las mismas?
8. ¿Conoce usted los contenidos de la propuesta brasileña denominada “Objetivo 2006” para el “relanzamiento del MERCOSUR”? ¿Qué opinión le merecen?
9. En materia de compras gubernamentales, ¿considera que sería conveniente el otorgamiento mutuo del “trato nacional” con los socios del MERCOSUR? ¿del ALCA?, ¿de la UE?
10. ¿Cuáles serían los sectores comerciales o de servicios más afectados (positiva o negativamente) por el otorgamiento del trato nacional?
11. ¿Se ha visto afectado Uruguay por prácticas de competencia desleal en estos años? ¿En el mercado interno? ¿En mercados a los cuales se exportan los productos nacionales?
12. ¿La normativa actual resulta adecuada para defenderse de estas prácticas, en el caso de un país pequeño y pobre como Uruguay? ¿Dónde encuentra las principales dificultades? ¿Qué se podría modificar?
13. ¿Considera que Uruguay debió haber implementado medidas de salvaguardia en algún momento de los últimos 10 años? ¿Cuándo, por qué y respecto de qué productos?
14. ¿Considera que las actuales reglas para la solución de controversias en el Mercosur y la OMC son adecuadas? En caso de que su respuesta fuera negativa, ¿qué modificaciones propondría realizar?
15. Considera que la organización institucional de Uruguay es adecuada para:
- enfrentar las negociaciones externas
  - Para promover las exportaciones uruguayas
- ¿Qué cambios introduciría?