

## DOCUMENTO 2

30 DE ENERO DE 2006

# LA INSERCIÓN EXTERNA DEL URUGUAY. VISIÓN POLÍTICA Y ESTRATÉGICA

*Senador Dr. Sergio Abreu*

Desde fines de la década pasada se instaló en Uruguay una serie de debates sobre temas específicos y coyunturales de su inserción externa, tales como los beneficios y aspectos negativos de la participación en el Mercosur, el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en ese ámbito, las relaciones económicas con los Estados Unidos, la integración de América Latina y otros similares. En la mayoría de los casos estos temas se discutieron y discuten en función de objetivos políticos puntuales, sin la necesaria conexión entre sí, sin una visión estratégica y con un frecuente desconocimiento de los conceptos, informaciones y reglas básicas de las materias que se están tratando.

Para algunos, el Mercosur es un fracaso y un freno a las posibilidades de desarrollo del Uruguay. Para otros, es el refugio frente a las *perversidades* de la globalización, del capital transnacional y de las potencias que lo cobijan. La integración regional es vista como una historia de frustraciones o como la fuente de la solidaridad que resolverá buena parte de nuestros problemas. Estas diferencias alejan las posibilidades de definir políticas y estrategias consistentes de desarrollo y de inserción externa.

Sin embargo, en Uruguay hay mucho para reflexionar y decidir en materia de inserción económica externa. Durante 174 años de independencia política, el Uruguay debió definir —explícita o implícitamente— sus términos de inserción externa. En ese largo proceso, el rol original de nuestro país entre las potencias regionales y mundiales —que prevaleciera durante el siglo XIX— dio paso a un modelo de país centrado en el predominio del Estado y de su gestión de la sociedad y la economía, característico de buena parte del siglo XX, y termina con los efectos de globalización sobre una sociedad que no define aún un nuevo modelo de desarrollo y convivencia.

El pasaje del siglo XX al XXI estuvo dominado por la crisis económica más grave de nuestra historia, que está dejando paso a una marcada recuperación acompañada de cambios importantes en la orientación y composición de los flujos externos. Esta crisis política, económica y social nos recordó nuestra vulnerabilidad y puso de manifiesto la fragilidad de los instrumentos en aplicación y la importancia de aquellos que fueron

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

postergados.<sup>1</sup> La recuperación posterior, las expectativas sobre la evolución económica internacional y las políticas de los demás socios del Mercosur nos sitúan en un escenario novedoso, en el cual debemos analizar y definir con visión estratégica nuestras opciones, acciones y negociaciones. Es imprescindible trasladar los debates desde el plano coyuntural al estratégico y desde las preocupaciones puntuales a una visión integrada de la inserción externa, que contemple los aspectos políticos, sociales y económicos.

### ASPECTOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

La inserción externa abarca todos los aspectos de la vinculación del país con el ámbito exterior, tanto mundial como regional. Incluye la política exterior, las relaciones económicas y la interacción entre la sociedad nacional y el medio externo. Aunque nos concentremos en los aspectos económicos de la inserción externa, no debemos perder de vista que las relaciones económicas son parte y factor determinante de la política exterior.

El enfoque político y estratégico de la inserción económica externa supone considerarla como instrumento y condición de la estrategia de desarrollo nacional. Es instrumento porque debe ser funcional a la estrategia de desarrollo. Es condición porque las opciones de inserción externa están acotadas por las características estructurales de la producción y el mercado domésticos, la dotación de factores y la geografía, y también por las características del mercado global y el entorno regional. *Las estrategias de desarrollo y de inserción externa son como dos caras de una misma moneda: solo tienen valor cuando se presentan juntas y son consistentes entre sí.*

El enfoque estratégico de la inserción económica externa requiere analizar los escenarios en los cuales se va llevar a cabo, definir el interés nacional y ciertas cuestiones conceptuales, esenciales para la toma de decisiones en esa materia, como son los efectos de la vecindad y los límites entre las ideologías y el pragmatismo.

### Escenarios

La inserción externa se desarrolla simultáneamente en tres escenarios de alcance, características y reglas diferentes, pero interrelacionados e interdependientes: el multilateral, el regional y el bilateral.

#### *Multilateral*

El sistema multilateral de comercio, administrado por la OMC y su conjunto de compromisos y disciplinas, constituye el ámbito más general de la inserción externa del Uruguay. El rol del GATT primero y de la OMC hoy, no se limita a la liberalización del comercio internacional a través de las rondas de negociación. Sus disciplinas representan la estructura normativa mínima universalmente aceptada, por la cual se rigen las relaciones comerciales internacionales. Adicionalmente, sus negociaciones —en la actualidad

---

<sup>1</sup> Especialmente los mecanismos de consulta y coordinación de la gestión macroeconómica y la armonización de incentivos a la inversión, producción y exportación, en el Mercosur.

desarrolladas a través de la Ronda Doha— determinarán el futuro del marco normativo general del comercio mundial y tendrán implicancias directas para algunas cuestiones de interés esencial para el Uruguay.

La OMC cumple dos roles básicos. Por una parte, constituye el foro para negociar la liberalización del comercio entre sus miembros,<sup>2</sup> que hoy incluyen la casi totalidad de los países y territorios aduaneros que participan en el comercio mundial. Por otra parte, brinda un sistema de normas y compromisos dirigidos a establecer un régimen de competencia libre, leal y sin distorsiones, constituido por el acervo histórico del GATT 47, más los resultados de la Ronda Uruguay complementados por el mecanismo de solución de diferencias negociado para garantizar el cumplimiento universal de esas reglas. El conjunto de estas reglas, concesiones y compromisos representa una especie de umbral mínimo común que otorga certidumbre, previsibilidad, transparencia y fiabilidad al comercio internacional, valores pilares del sistema.

Sin perjuicio de su contribución a un comercio más libre y de competencia leal, el sistema de multilateral de comercio tiene por delante un largo camino de perfeccionamiento.

Los avances en la liberalización multilateral del comercio y la sustantiva apertura que las economías de los países en desarrollo en general —y los latinoamericanos,<sup>3</sup> en particular— llevaron a cabo en la década del noventa, fueron acompañados por una tendencia en la política de los principales actores mundiales —en particular, de los Estados Unidos— hacia la solución unilateral<sup>4</sup> de las cuestiones comerciales, mediante tres tipos diferentes de acciones:

- La búsqueda de concesiones comerciales unilaterales por otros países.
- El recurso abusivo a nuevas formas de proteccionismo, tales como restricciones voluntarias, el uso de la legislación doméstica en materia de investigaciones por subsidios o *dumping*, o acuerdos de organización de mercado. Estas nuevas modalidades de proteccionismo reflejan la resistencia a someterse a los mismos parámetros que el resto del sistema, es decir a las normas de la OMC, para determinar violaciones de derechos.
- La definición unilateral de *nuevas* prácticas desleales con el fin de crear *nuevos* derechos y disciplinas comerciales bajo la amenaza de aplicación de medidas de represalia.

Por otra parte, los principales problemas comerciales de los países en desarrollo siguieron y siguen sin resolverse —como el levantamiento de las restricciones y la eliminación de los subsidios al comercio agrícola— mientras que en áreas de regulación como la propiedad intelectual, la protección del medio ambiente, el tratamiento a las inversiones o

<sup>2</sup> Hoy son 147 países.

<sup>3</sup> A mediados de los ochenta, el promedio de los aranceles aplicados por la región sobre la base de la NMF era aproximadamente del 50%. Al finalizar la Ronda Uruguay, había quedado reducido a un 15%. El flujo de comercio afectado por MNA también se redujo sustancialmente y la políticas de subsidios registraron un fuerte proceso de desmantelamiento.

<sup>4</sup> En forma simultánea a la negociación multilateral de la Ronda Uruguay, Estados Unidos recurrió ampliamente a la Sección 301 y a acciones *antidumping* como herramienta para obtener compromisos de limitación de exportaciones.

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

las compras gubernamentales, las discusiones no reflejan en muchos casos sus intereses. La Ronda Doha tenía por cometido principal contemplar las necesidades de los países en desarrollo, pero las perspectivas sobre sus resultados son inciertas.

### *Regional*

La visión tradicional de la integración económica, desarrollada en la década de los cincuenta y orientada al análisis de la integración europea, se basó en dos conceptos. Por una parte, el de *second best* ante la imposibilidad de que todos los países liberaran simultáneamente su comercio. Por otra, en la posibilidad de generar estímulos fuertes para la creación y desvío de comercio entre los países que se integraban, a partir de niveles elevados de protección frente a terceros países.

La constitución de la ALALC en 1960 —con el objetivo de establecer una zona de libre comercio en los términos del artículo XXIV del GATT— respondió a una estrategia que combinaba la preservación del comercio entre los países de la región, amenazado por cambios instrumentales, con el traslado de la sustitución de importaciones al ámbito regional, como forma de superar la estrechez de los mercados nacionales. La participación del Uruguay en la ALALC contribuyó a apoyar un modelo de industrialización sustentado en la protección frente a la competencia externa y orientado a productos finales de las industrias ligeras e intermedias. El fracaso en la formación de la zona de libre comercio prevista en el tratado de 1960 respondió a varios factores, pero el principal fue la imposibilidad de liberar —en un esquema multilateral— una parte sustancial del comercio recíproco, dada su estructura, las expectativas sobre los efectos supuestos de la liberación sobre las producciones nacionales, y la distribución de costos y beneficios del proceso de integración.

La constitución de la ALADI en 1980 sirvió de cobertura para la proliferación de acuerdos bi y plurilaterales, enmarcados en mecanismos regionales más débiles de preferencias y regulación del comercio.<sup>5</sup> Uruguay celebró acuerdos de este tipo con los restantes países de la región que —con diversas modificaciones— se mantienen vigentes hasta hoy.<sup>6</sup>

Si bien la subregionalización de la integración estuvo presente prácticamente desde el inicio del proceso con la formación del Grupo Andino, se acentúa y constituye la dirección principal a partir de las negociaciones que llevaron a la formación del Mercosur y a la participación de México en el NAFTA con Canadá y Estados Unidos.

En las condiciones actuales —de aranceles bajos multilateralizados y de superposición de preferencias por el efecto combinado de la participación de casi todos los países en más de un esquema de asociación preferencial o de libre comercio con uno o más grupos de países—, el efecto directo de las preferencias arancelarias es limitado y el mayor énfasis se pone en la institucionalización de las condiciones de acceso a mercado, de forma de asegurar reglas de juego estables para los operadores económicos, y en explotar las posibilidades que ofrece la vecindad. El Mercosur es un ejemplo claro de la sinergia que se

<sup>5</sup> Preferencia arancelaria regional, normas sobre origen y cláusulas de salvaguardia.

<sup>6</sup> Una década más tarde, los acuerdos de alcance parcial de la ALADI serían utilizados para formalizar los mecanismos de integración subregional, como el Mercosur.

produce cuando se eliminan las barreras comerciales entre países vecinos, que además tienen una relación histórica intensa.

Los programas de liberación de los acuerdos celebrados en el marco de la ALADI han contribuido a mejorar las condiciones de acceso recíproco a los mercados y conducirán a que una parte sustancial del comercio intrarregional ya esté libre de gravámenes o lo vaya a estar en el corto plazo. Recientemente, los países que integran el Mercosur y los que forman la Comunidad Andina iniciaron un proceso de convergencia entre los dos bloques subregionales.

Las negociaciones para el establecimiento de un área de libre comercio hemisférica —el ALCA— se estancaron después de un prolongado proceso de discusiones preliminares. En respuesta, los Estados Unidos negociaron un acuerdo de libre comercio con Chile, suscribieron un tratado de libre comercio con los países centroamericanos y la República Dominicana, concluyeron negociaciones con Perú y están próximos a concluir las con Colombia y Ecuador.

En parte como respuesta al ALCA, los países de América del Sur, formaron la Comunidad Sudamericana de Naciones, que, entre otros propósitos, tiene por meta la formación de una zona de libre comercio sudamericana.

Después de cuarenta y cinco años,<sup>7</sup> la integración latinoamericana es un proceso al que concurren múltiples instituciones, con cobertura geográfica diversa y diferentes objetivos. Sin desconocer los logros en diversos aspectos de las relaciones intrarregionales, ninguno de los principales movimientos de integración fue capaz de alcanzar sus objetivos originales.<sup>8</sup> Estas frustraciones tienen su origen en el voluntarismo a la hora de establecer objetivos y programas y se acentúan con la tendencia a comparar la integración latinoamericana con la integración europea.<sup>9</sup> El pluralismo institucional, la diversidad de enfoques y los cambios de rumbo que caracterizaron y caracterizan al proceso de integración en América Latina, reflejaron y reflejan el camino posible.

La experiencia nos ofrece algunas lecciones. En primer lugar, los programas de integración muy dilatados resultan intrascendentes o, en la mayoría de los casos, no han podido sostenerse.<sup>10</sup> En segundo lugar, los compromisos “pesados” sobre armonización o coordinación de instrumentos y políticas han resultado de muy difícil cumplimiento. Los programas de perfeccionamiento de las uniones aduaneras de la CAN y del Mercosur son casos típicos pero no los únicos.<sup>11</sup> En tercer lugar, los avances y estancamientos en el ámbito regional

<sup>7</sup> Tomamos como punto de partida el Tratado de Montevideo de 1960 y el primer tratado de integración económica de Centroamérica.

<sup>8</sup> Este proceso, fragmentado y disperso, es representativo de la realidad y diversidad de los países de la región, de la pluralidad de estrategias de desarrollo y de los cambios que se produjeron en la región y en el contexto internacional en el cual sus países deben insertarse.

<sup>9</sup> La situación y los avances de la integración latinoamericana no son comparables con el proceso que condujo a la formación de la Unión Europea. La integración europea no puede explicarse sin la Segunda Guerra Mundial, sin el Plan Marshall y sin el valor estratégico que tuvo Europa para los Estados Unidos en el período inicial de la guerra fría. La propia teoría de las uniones aduaneras se desarrolló inicialmente para analizar, evaluar y fundamentar la formación del mercado común en Europa. Los incentivos históricos, políticos y económicos que sustentaron la formación de la Unión Europea, no tienen paralelo en América Latina.

<sup>10</sup> La formación de la zona de libre comercio de la ALALC, las sucesivas mutaciones del Grupo Andino y los cronogramas de decisiones del Mercosur son casos ilustrativos.

<sup>11</sup> Desde 1964 y 1965, la ALALC incursionó en un programa ambicioso de coordinación y armonización de instrumentos, que fue aplicado también por el Grupo Andino y, en algunas materias, fue continuado por la ALADI. No obstante, al llegar a la etapa de decisiones que implicaban compromisos de modificación de normas por los países miembros, la mayoría de los proyectos se estancó o las decisiones adoptadas por los órganos regionales no fueron aplicadas en la práctica.

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

están estrechamente vinculados con la situación de las negociaciones y acuerdos multilaterales y las tendencias de la economía internacional.<sup>12</sup>

Si dejamos de lado la retórica nos costaría mucho encontrar ejemplos genuinos de solidaridad entre los países de la región, en los que alguno de estos haya postergado intereses nacionales para atender necesidades de otros o de los procesos en que participan. De hecho, las iniciativas que hoy están activas responden a movimientos de algunos países, con propósitos políticos muy específicos.<sup>13</sup>

### *Bilateral*

El sistema multilateral deja ámbito suficiente para la negociación bilateral y plurilateral. En la región, Chile y México celebraron acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países fuera de la región. El Mercosur y la CAN están tratando de recorrer ese mismo camino, con más dificultades, en parte por tratarse de una negociación conjunta que implica la necesidad de definir objetivos y aspectos instrumentales dentro de los bloques, en parte por el contenido y situaciones actuales de las relaciones comerciales y económicas.

La negociación conjunta de los bloques de integración es la expresión de su papel como plataforma de articulación con la economía global y la herramienta que permite a los países involucrados complementar y potenciar la inserción en todos los ámbitos.

Por otra parte, en el caso de los vínculos con los países vecinos, debemos tener claro que el Mercosur no cubre todos los aspectos de las relaciones de vecindad. Siempre habrá un margen de vinculación y negociación bilateral, más o menos amplio, con Argentina y Brasil, al margen del Mercosur o que puede ser utilizado tanto dentro como fuera del Mercosur. La relación multilateral entre los cuatro países se concreta y respalda, en parte, en articulaciones bilaterales que son solo posibles entre dos países.

### **Aspectos conceptuales**

Bajo este título se analizan tres temas que están en la base de la formulación de la estrategia de inserción externa: la vecindad y la vulnerabilidad de la economía uruguaya, la incidencia de las ideologías y la identificación del interés nacional.

#### *Vecindad, asimetría y vulnerabilidad*

En el caso del Uruguay, los lazos geográficos, históricos, culturales y económicos con Argentina y Brasil tuvieron y tienen un impacto fuerte en la evolución social, económica y política del Uruguay. La vecindad ha sido y es una fuente de oportunidades, pero

---

<sup>12</sup> Las obligaciones asumidas por los países de la región en el GATT, el Consejo de Cooperación Aduanera, y luego en la OMC y la OMA, presionaron hacia la adopción de medidas de armonización y modernización de los instrumentos de comercio exterior en la región. Los avances y estancamientos en las negociaciones multilaterales incidieron e inciden en las negociaciones sobre comercio, tanto dentro de la región como con terceros países.

<sup>13</sup> La Comunidad Sudamericana responde al afianzamiento del liderazgo de Brasil en el continente, que en el plano latinoamericano choca con la presencia de México. La aproximación de Venezuela al Mercosur y los actos de generosidad con algunos de sus países responden a la necesidad de evitar el aislamiento en la confrontación con los Estados Unidos. Dentro del propio Mercosur, la creación del FOCEM apunta a neutralizar los reclamos de los países menores para el tratamiento de las asimetrías.

también de riesgos. Los vaivenes macroeconómicos y los ciclos expansivos y recesivos de los mercados vecinos se reflejaron con intensidad en la producción y el mercado uruguayo, incluyendo el turismo. El impacto de la recesión del período 1998–2002, y del colapso del sistema financiero argentino de fines del 2001, provocaron la mayor crisis económica en la historia del Uruguay.

El problema principal para Uruguay lo constituyen los cambios abruptos en la gestión macroeconómica y las estrategias sectoriales de los países vecinos. Estos cambios, además de generar turbulencias en las transacciones en bienes y servicios, constituyen un elemento negativo para la inversión orientada al mercado subregional, ya que aun con acceso libre a este, las posibilidades de exportación pueden estar sujetas a considerables variaciones.

La relación de vecindad de Uruguay es fuertemente asimétrica. No se trata solo de la dimensión de los países vecinos, sino de la gran diferencia en los efectos de eventos o medidas económicas en una u otra dirección. Mientras que lo que suceda en Uruguay no tiene la posibilidad de afectar mayormente las economías de Argentina y Brasil, lo que acontece en estas tiene normalmente efectos rápidos y significativos en la economía uruguaya. En materia de comercio de bienes, las exportaciones uruguayas al Mercosur oscilaron en torno al 50% de las exportaciones totales —47% en 1995, 48% en 1996, 50% en 1997 y 55% en 1998— con una composición marcadamente diferente a la de las exportaciones dirigidas al resto del mundo.<sup>14</sup> Entre los años 1999 y 2002, las exportaciones al Mercosur experimentaron una reducción sustancial en términos absolutos y relativos, mientras que la recuperación posterior en los años 2004 y 2005 las ubica en el 26% y 24%. En ese mismo período, las importaciones desde los países del Mercosur tuvieron una contracción mucho menor y hoy tienen una participación en las importaciones totales similar a la del año 1995 (46%). En otros aspectos de la economía, como el turismo, el sistema financiero o el mercado inmobiliario, la situación económica argentina y la relación de precios entre ambos países tienen efectos determinantes.

Además hay proyectos prioritarios para nuestro país que dependen de la participación activa de los países vecinos. La promoción del Uruguay como plataforma logística para el transporte y el comercio del Cono Sur es probablemente el caso más notorio, pero no es el único.

Para el Uruguay, *el Mercosur significó la posibilidad de canalizar las relaciones de vecindad en un marco político y operativo más estable, predecible y administrable*. Si bien no sería una solución total para la vulnerabilidad de la economía uruguaya, al menos condicionaría las conductas de los gobiernos y permitiría una mayor previsión y control de los efectos de eventos económicos. Sin embargo, *el Mercosur no podrá jugar ese papel mientras no se encare una efectiva armonización de la gestión macroeconómica, se respeten estrictamente los compromisos de acceso a mercado, se profundice la armonización de los distintos elementos que regulan o inciden en el funcionamiento de los mercados y se llegue a un acuerdo sobre reglas en materia de inversión*.

<sup>14</sup> Hay productos uruguayos que solo se exportan a los países vecinos. Cuando estas exportaciones se contraen es muy difícil encontrar mercados alternativos.

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

El gran desafío es encontrar la manera de regular una relación fuertemente asimétrica, con vecinos inestables,<sup>15</sup> de forma de captar los beneficios y administrar los riesgos. El primer paso en ese sentido es tener claro qué podemos esperar de la vecindad y qué del resto de los mercados, y diseñar una estrategia de inserción externa que no relegue a estos a un papel residual en relación con el Mercosur.

### *La cuestión ideológica*

Las ideologías tienen normalmente un papel en las decisiones y percepciones sobre lo bueno y lo malo, lo que debe y no debe hacerse. De hecho, la negación de las ideologías y la exaltación del pragmatismo son también una expresión ideológica.

El diseño estratégico y las decisiones concretas en materia de inserción externa deben basarse en un balance entre la promoción y defensa de los intereses nacionales, y los principios y valores prevalecientes en la sociedad: no todo lo que puede ser útil a esos intereses es aceptable para la sociedad, y no todo lo deseable en función de principios y valores es compatible con los intereses nacionales.

El enfoque integral de la inserción externa, con un abordaje conjunto de los aspectos políticos, sociales y económicos, es el ámbito para compatibilizar intereses nacionales e ideologías políticas. En este sentido, hay dos aspectos que es conveniente destacar.

En primer lugar, como ha sido manifestado por el presidente Vázquez, *Uruguay solo tiene países amigos*. Esta es una definición importante ya que significa poner límites a la incidencia de las apreciaciones o preferencias políticas en las cuestiones de estado y asumir las consecuencias de la finalización de la guerra fría y los cambios en los términos de conflictos globales.

En segundo lugar, se puede observar en las discusiones recientes, la visión de la integración económica regional y la profundización de las relaciones económicas fuera de la región, especialmente en el caso de las grandes potencias económicas, como opciones excluyentes. Esta dicotomía responde, en parte, al rechazo de algunos sectores hacia el capitalismo global, y en parte, a la concepción de la integración regional como instrumento de solidaridad y de defensa frente a amenazas e inequidades de la acción de las potencias económicas mundiales. Lamentablemente, este pensamiento no asimila el efecto del proceso de apertura de las economías de la región sobre el papel y los mecanismos de integración regional. En los aspectos económicos y comerciales, la integración ha dejado de ser una opción de desarrollo basada en un mercado ampliado y protegido, para constituirse en una plataforma para la actualización de las economías y fortalecimiento de la competitividad, para mejorar las posibilidades de inserción en la economía global.<sup>16</sup> En América Latina, el concepto moderno de *regionalismo abierto* desplazó en la teoría y en la práctica al enfoque de la integración como instrumento de sustitución de importaciones, propio de un escenario preponderantemente proteccionista.

---

<sup>15</sup> En el caso de la Argentina, la inestabilidad ha tenido muchos efectos sobre la economía uruguaya. El comportamiento de la economía brasileña y sus períodos de expansión y recesión tuvieron efectos menos traumáticos, aunque también incidieron significativamente en la economía uruguaya.

<sup>16</sup> En el caso del Mercosur, a pesar de las dificultades en las negociaciones conjuntas con la Unión Europea y con los Estados Unidos, la relación con terceros países se constituyó en una de las principales áreas del proceso de integración.



*No podemos seguir mirando los acontecimientos del siglo XXI con una visión de mediados del siglo XX. Es necesario actualizar los enfoques políticos, tanto en el plano nacional como en la visión internacional. Para el desarrollo nacional debemos sustituir los conceptos de buenos y malos por los de socios y competidores. El crecimiento sostenido del empleo, el ingreso y los recursos para la aplicación de las políticas sociales son la medida de la nueva soberanía.*

Para el Uruguay, la integración, tanto en el ámbito regional como subregional, debe seguir siendo una aspiración y un instrumento de su inserción externa. Pero debemos apreciar en forma realista y precisa qué podemos esperar de los países de la región y de las distintas organizaciones que los agrupan, desde el punto de vista de nuestros intereses nacionales prioritarios. *El papel que asignamos a la integración regional dentro de la estrategia de inserción externa debe ser el resultado de un análisis de sus posibilidades de contribuir a los intereses nacionales y no de una postura ideológica.*

### *El interés nacional*

Tanto la estrategia de desarrollo como la de inserción externa deben estar sustentadas en una clara definición e interpretación de los intereses nacionales. De estos deben surgir los objetivos estratégicos y las prioridades; sin dejar de lado los principios rectores de la política exterior: principismo y realismo.

Hoy esos intereses tienen una expresión muy clara: *incrementar el empleo y el ingreso distribuido, atenuar la pobreza y revertir la desintegración social, en términos sustentables.* Estas son las mayores urgencias, que deben ser contempladas por las estrategias de desarrollo e inserción externa. La pobreza y la exclusión social son los principales factores limitantes de la libertad y de la soberanía, y un factor de vulnerabilidad que se superpone a los de la vecindad y la estructura de la economía. *Solo hay libertad cuando los integrantes de una sociedad pueden satisfacer sin restricciones sus necesidades básicas y cuentan con igualdad de oportunidades, y solo son realmente soberanas las naciones que pueden asegurar el bienestar de sus súbditos.*<sup>17</sup>

El crecimiento de la economía y de la inversión son las fuentes genuinas de empleo e ingreso y de los recursos para financiar los programas sociales. La actualización de la estructura productiva, la mejora continua de la productividad y competitividad, y la calidad del factor humano son los factores que contribuyen a la sustentabilidad.

Este enfoque pone de relieve la importancia de la inserción externa y de las políticas públicas relacionadas con la distribución, el empleo, la educación y la promoción de la productividad y la competitividad.

Una gestión macroeconómica que asegure estabilidad y equilibrio es condición necesaria pero puede no ser suficiente. Debe estar acompañada por una política de incentivos que oriente el crecimiento hacia actividades que contribuyan a transformar la estructura productiva, a la generación de empleo e ingreso distribuido, con un enfoque de

<sup>17</sup> El término *bienestar* se usa en sentido de 'disponibilidad distribuida de bienes y servicios para la sociedad', lo cual no significa necesariamente riqueza o comodidad.

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

equilibrio entre los beneficios y costos para la sociedad; y también por una estrategia de negociación externa que mejore las condiciones de acceso a los mercados para la producción nacional, la captación de inversiones, y el acceso a la tecnología y el financiamiento del desarrollo.

A mediano y largo plazo, la educación, el avance de la economía del conocimiento, la promoción de la búsqueda de ventajas comparativas dinámicas, el tratamiento de los obstáculos a la competitividad y productividad que dependen de transformaciones en la organización del sector público y en la gestión pública, son las áreas de política que deben contribuir a reducir la brecha de productividad que nos separa de los países desarrollados en los sectores que no dependen sustancialmente de los recursos naturales.

En los términos anteriores, la estrategia nacional de inserción externa debe diseñarse y aplicarse en función de objetivos consistentes con los intereses nacionales, poniendo los instrumentos al servicio de esos objetivos.<sup>18</sup> Por eso debemos formular y responder algunas preguntas clave: ¿cuál es la apreciación actualizada de la integración regional (sudamericana) y que papel jugaría en las estrategias políticas y económicas del Uruguay? ¿Cuál es el papel de la vecindad en la inserción externa y del Mercosur como instrumento de profundización y regulación de esas relaciones? ¿Cuál es el Mercosur que nos sirve y cuál es el que podemos tener? ¿Podemos seguir considerando las relaciones comerciales y económicas con terceros países como un componente estratégicamente dependiente de la participación en el Mercosur, o la posibilidad de relación con terceros es una condición de la participación en el Mercosur? ¿Podemos darnos el lujo de no explotar todas y cada una de las posibilidades que ofrezca el mercado de los Estados Unidos por el hecho de discrepar con su política exterior y con algunos aspectos relevantes de su política comercial?

Para responder estas cuestiones cruciales debemos tener claros los requerimientos que plantea el “país productivo” —que sería la expresión de los intereses nacionales en el plano económico— a la estrategia de inserción externa.<sup>19</sup>

En nuestra interpretación, el concepto de “país productivo” se refiere a una economía en la cual la producción y comercialización de bienes y servicios es la generadora del crecimiento, el empleo y los ingresos. La actividad financiera es un servicio más que debe apoyar a la producción y comercialización de bienes y de otros servicios, y el Estado debe dejar de ser una carga pesada para la actividad privada. A la luz de esta concepción deberán establecerse las políticas y adoptarse las posiciones para el desarrollo de la inserción externa en los temas globales, regionales y nacionales.

En primer lugar, el comercio y la inversión deben contribuir a cambios graduales en la estructura productiva, que incidan en la demanda de empleo y atenúen la vulnerabilidad actual. El desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, la diversificación del comercio y

---

<sup>18</sup> En algunos planteos, los instrumentos se transforman en objetivos. A veces se le asigna al Mercosur un valor *per se*, independiente de los intereses nacionales, como si fuera más importante la asociación con los países vecinos que la atención de los problemas de empleo, ingreso y pobreza.

<sup>19</sup> Estamos hablando de los vínculos entre los contenidos de la inserción externa —comercio, servicios, inversiones, financiamiento— los ámbitos en que se instrumentan —multilateral regional, bilateral— y los objetivos de crecimiento, empleo, ingreso y sustentabilidad.

la incorporación de tecnología y conocimiento en la producción comercialización son los caminos para alcanzar ese objetivo.

En segundo lugar, la integración comercial y el mercado ampliado regional pueden contribuir a la mejora de la productividad y competitividad, y a la explotación de ventajas comparativas dinámicas, en la medida en que faciliten una inserción activa y eficiente de la región en la economía global. La integración regional debe mejorar las condiciones de participación en la economía global y no constituirse en un obstáculo a esos efectos.

En tercer lugar, la formación del mercado ampliado y la estabilidad de las condiciones de acceso a este son esenciales para la captación de inversiones que prioricen la dimensión y seguridad de mercado.

En cuarto lugar, hay proyectos estratégicos para el desarrollo del Uruguay que solo pueden concretarse asociados al ámbito de la vecindad. El desarrollo de los servicios logísticos al comercio y el transporte depende de la disponibilidad y mejora de la infraestructura física en el Cono Sur, y de una negociación que solo puede hacerse con los países del Mercosur, Bolivia y Chile. Tener claro qué proyectos son propios de la vecindad, cuáles pueden manejarse con independencia de esta y en cuáles puede tener un efecto coadyuvante, es esencial para el éxito de la estrategia cierta de inserción externa.

Finalmente, la sustentabilidad de la estrategia y la administración de la vulnerabilidad son también requisitos esenciales. El voluntarismo y la imprevisión son las mayores fuentes de las frustraciones y crisis de los países de la región.

Para el Uruguay *productivo*, el Mercosur debería asegurar:

- una ampliación estable y creíble del mercado que neutralice las limitaciones actuales para la atracción de inversiones;
- un escenario que facilite la especialización productiva, la formación de cadenas de producción de nivel regional y el fortalecimiento de la gestión empresarial;
- una plataforma dinámica para la formación de posiciones conjuntas en el escenario multilateral y para la negociación con terceros países dentro del concepto de regionalismo abierto.

La contribución del medio externo a la generación de empleo e ingreso distribuido, y la creación y preservación de condiciones para el desarrollo nacional sustentable—social y económico— respetando los valores que nuestra sociedad reconoce como fundamentales, constituyen el límite, al mismo tiempo, para la ideologización y para el pragmatismo en la definición de la estrategia de inserción externa.<sup>20</sup>

## LA INTEGRACIÓN: PROYECCIÓN Y CONTENIDO

*La integración debe ser vista siempre como un fenómeno político*, que solo puede prosperar en la medida en que existan intereses compartidos y convergentes entre los países

<sup>20</sup> La ideologización extrema puede perpetuar el subdesarrollo y la pobreza. El pragmatismo extremo puede chocar con valores políticos y éticos que nuestra sociedad considera esenciales.

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

que participen, y las divergencias se asimilen como insatisfacciones compartidas. En tal sentido, solo es sustentable mientras sea percibida por las sociedades como un instrumento eficaz para la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

La formación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio tiene obvias repercusiones económicas y sociales en los países involucrados e implican transferir a la gestión colectiva decisiones sobre el manejo de la regulación del comercio exterior y las negociaciones comerciales con terceros países. La integración y cooperación en otros ámbitos también supone la puesta en común de recursos, decisiones y gestión. La voluntad política, si no está sustentada en intereses compatibles y apoyo social, queda en mero voluntarismo.

Para el Uruguay, la integración económica regional como opción de desarrollo debe tener en cuenta dos elementos. En primer lugar, la integración comercial y el libre comercio dentro de la región resultan insuficientes como respuesta a las necesidades de los países<sup>21</sup> en materia de empleo, ingreso distribuido y estabilidad social e institucional, y al objetivo de reducir la brecha de productividad con el mundo desarrollado. En segundo lugar, la integración para América Latina debe ser un instrumento para alcanzar mejores condiciones de inserción en la economía global. Debemos integrarnos para competir y no para protegernos del resto del mundo.<sup>22</sup> A mediados del siglo pasado, la integración económica se concibió como un *second best* ante la imposibilidad de promover una liberalización del comercio internacional total. Ese fue el fundamento de los artículos XXIV y XXV del GATT y un elemento central de la teoría de las uniones aduaneras. En América Latina, la integración económica nace como respuesta a los cambios en la economía internacional y al agotamiento, en la mayoría de los países, de la sustitución de importaciones por la estrechez de los mercados nacionales. En un mundo dominado por el proteccionismo, las preferencias regionales y los programas de integración ambientaron un crecimiento del comercio intrarregional significativo y una diversificación y fortalecimiento de los vínculos económicos entre los países de la región.

Sin embargo, el escenario de liberalización progresiva, prevaleciente a partir de mediados de los años ochenta, redujo los efectos de las preferencias y puso de manifiesto la necesidad de articular los esquemas regionales de integración con el sistema multilateral e incorporar las negociaciones con terceros países como uno de los instrumentos esenciales de esos esquemas.<sup>23</sup> La génesis del Mercosur corresponde a este período.

Tanto para el Mercosur como para los demás movimientos de integración económica, la actualización estratégica de su papel debe sustentarse en tres pilares:

---

<sup>21</sup> La inserción activa y eficiente de la región en la economía global requiere actuar sobre los diversos factores determinantes de la competitividad y de la formación, desarrollo y explotación de ventajas comparativas dinámicas. Las transformaciones en la estructura productiva de los países con incorporación de la economía del conocimiento, el desarrollo de la oferta de bienes y servicios competitivos, la mejora de la infraestructura física y los servicios básicos, la promoción de la inversión y del empleo de calidad y el fortalecimiento de gestión empresarial, deben ser parte del esfuerzo de integración.

<sup>22</sup> La práctica del regionalismo abierto permitirá fortalecer la promoción y defensa de los intereses regionales en el sistema multilateral, negociar efectivamente en forma conjunta con terceros países y grupos de países, y, en general, afianzar ventajas comparativas dinámicas en la región para proyectarlas a la economía global.

<sup>23</sup> Como consecuencia de este cambio, toman nuevos impulsos la formación de uniones aduaneras que habían quedado postergadas (MCCA, Grupo Andino).

- el enfoque integral del mercado regional —incorporando el tratamiento de los temas que tienen que ver con el desarrollo competitivo de la producción y comercialización de bienes y servicios y la obtención de ventajas comparativas dinámicas;<sup>24</sup>
- la búsqueda de mejores condiciones para la inserción de la región y los países que la forman en la economía global;
- el tratamiento efectivo de las asimetrías entre los países que se integran.<sup>25</sup>

Hasta 1998, el Mercosur registró un incremento altamente significativo del comercio entre sus Estados partes, sustentado en la apertura de los mercados, el alineamiento cambiario y flujos de capital asociados al dinamismo de los mercados internos y la privatización de los servicios básicos. Sin embargo, en ese ambiente expansivo ya se insinuaron dos problemas. Por una parte, los Estados partes debieron adaptar y ajustar los plazos, probablemente excesivamente optimistas, de programas críticos para el perfeccionamiento de la unión aduanera y el mercado común, pero sin modificar los objetivos y la visión oficial del proceso. Por otra, mientras el comportamiento del comercio hacia adentro del bloque era auspicioso, no sucedía lo mismo hacia fuera. Las mismas razones que alimentaban el dinamismo del mercado interno, limitaban las condiciones para competir en el mercado internacional.

A fines de 1998, sin embargo, una recesión de intensidad variable y prolongada en los mercados de la región tuvo como resultado una caída del comercio, en medio de conflictos sociales, políticos y económicos de intensidad pocas veces vista en nuestros países.

*Hoy el Mercosur es un proceso estancado, con múltiples incumplimientos y con divergencias incipientes entre los socios sobre la propia esencia del proceso. Se deterioró la credibilidad de los operadores económicos y los actores sociales, y se corre el riesgo de estabilizarse en un nivel inferior al que tenía cinco años atrás y muy lejano al de las expectativas depositadas en el Tratado de Asunción.* Las negociaciones con terceros muestran la falta de disposición de Argentina y Brasil a abrir sus mercados. Lo más grave de ese panorama es la dificultad de los Estados partes para definir, explícitamente y sobre la base de su real capacidad de compromiso, los objetivos y las metas del proceso y para abordar con sentido común y espíritu asociativo las diversas situaciones que están planteadas en materia de libre acceso a los mercados y de atracción de inversiones.

Las causas son múltiples y trascienden a la recesión que afectó a la región durante los últimos años, pero debemos destacar tres que es necesario tener en cuenta en la búsqueda de soluciones.

<sup>24</sup> La cooperación recíproca para apoyar los esfuerzos nacionales en aspectos tales como la mejora de la productividad y de la gestión empresarial, la incorporación de conocimiento en la producción y comercialización, la captación de inversiones, el financiamiento, el apoyo a los encadenamientos productivos entre empresas de distintos países, el desarrollo territorial y la promoción del comercio de vecindad, la actualización tecnológica, la mejora de la infraestructura física y los servicios básicos, tendrá un papel relevante para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado regional y también para proyectar la producción regional al mercado global.

<sup>25</sup> Los efectos de las asimetrías constituyeron una de las principales causas de los fracasos y de estancamiento de los esquemas de integración.

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

En primer lugar, los Estados partes experimentaron cambios políticos, económicos y sociales profundos y con repercusiones estructurales, como consecuencia de la crisis del período 1999–2002. Las tendencias proteccionistas resurgieron, la sensibilidad sectorial aumentó y la atención de los problemas sociales, con ópticas de corto plazo, es la gran prioridad en todos los socios. Los flujos comerciales cambiaron de composición y de destino.<sup>26</sup> Todos estos elementos se reflejan en las políticas comerciales y en los esfuerzos para captar inversiones.

En segundo lugar, las asimetrías económicas y los desequilibrios en los resultados comerciales —conceptos no contemplados en el Tratado de Asunción— se constituyeron en temas centrales de discusión entre los socios. El Mercosur se caracteriza por un desequilibrio congénito e irreversible, en un proceso de integración en el cual uno de los miembros concentra alrededor del 70% del PBI regional, del mercado regional y de los flujos externos del conjunto.<sup>27</sup> Esta característica determina que todo lo que haga Brasil tenga un impacto decisivo en el funcionamiento del bloque y, al mismo tiempo, le da a ese país una gran responsabilidad para orientar y sostener la marcha del proceso de integración en los aspectos económicos. Ciertamente, en materia de asimetrías coexisten al menos tres situaciones diferentes: las diferencias de dimensión económica y política (que en realidad no son de dos a dos, sino de cuatro diferentes), las diferencias entre regiones dentro de los países, que afectan a los cuatro países (incluso al Uruguay), y los efectos de políticas o medidas nacionales, en particular de Argentina y Brasil, que aumentan los desniveles entre los países, como es el caso, entre otros, de los incentivos a las inversiones o las diferencias en los tratamientos de zonas francas.

En tercer lugar, enfoques diferentes de los Estados partes sobre el papel del Mercosur desde el punto de vista de sus intereses nacionales, que se reflejan tanto en la forma como tratan sus asuntos bilaterales, como en la política comercial común.<sup>28</sup>

El ingreso de Venezuela distrae esfuerzos e implica el riesgo de politización de la gestión comunitaria externa. En otras palabras, define el relacionamiento externo del Mercosur bajo un modelo de confrontaciones, distanciándose del tradicional planteo brasileño basado en un nacionalismo desarrollista de neto cuño comercial.

En el marco de las consideraciones generales anteriores, el Mercosur no ha resultado hasta ahora el instrumento que permita contemplar las necesidades del Uruguay “productivo” y justifique ser el eje de la inserción externa de nuestro país.

En materia de *comercio de bienes*, la recesión y crisis de las economías del Mercosur determinaron un derrumbe de las exportaciones del Uruguay a Argentina y Brasil. Las

<sup>26</sup> El comercio intramercosuriano retrocedió en términos absolutos y relativos, y las ventas de materias primas agrícolas y bienes agroindustriales, con diferencias entre los países, se están fortaleciendo como sustento principal de las exportaciones.

<sup>27</sup> A esto hay que agregar que, tanto en Brasil como en Argentina, existen notorias diferencias regionales, con Estados o provincias fuertemente sumergidas social y económicamente. Algunos intentos de contemplar esas diferencias regionales han contribuido a desequilibrar los flujos tanto comerciales como de inversiones.

<sup>28</sup> El origen mismo del Mercosur está en los proyectos de fortalecer la integración bilateral entre Argentina y Brasil. Argentina está prestando una especial atención a su relación comercial con Brasil. Por eso, los desequilibrios comerciales y las exportaciones brasileñas en determinados sectores se han convertido en un problema relevante y están siendo tratados en forma bilateral, con prescindencia de los demás socios. Para Brasil, el Mercosur pasó a ser un instrumento de su política exterior, especialmente del afianzamiento de su posición como potencia regional, de la búsqueda de un espacio relevante en el contexto internacional y de sus reivindicaciones en materia de liberación del comercio agrícola y agroindustrial, y de propiedad intelectual. Las dificultades en las negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea, iniciativas regionales redundantes como la constitución de la Comunidad Sudamericana, se explican en parte por la política exterior brasileña. Uruguay, en cambio, mantiene la expectativa de un Mercosur que asegure el libre acceso al mercado regional, estimule la inversión y constituya una plataforma para la proyección al mercado internacional.

exportaciones del Uruguay al Mercosur pasaron de 1.533 millones de dólares en 1998 (cuando representaban 55% del total), a 624 millones en el 2003 (31% del total). La recuperación posterior de las exportaciones se basó en los mercados de terceros países, principalmente el de Estados Unidos. En el año 2004, las exportaciones al Mercosur totalizaron 764 millones de dólares. Este comportamiento contrasta con el incremento de las exportaciones a terceros países, que ascendió a 1.147 millones. Las importaciones desde el Mercosur, en cambio, no experimentaron cambios sustanciales y el Mercosur continuó siendo el principal proveedor del Uruguay.<sup>29</sup>

A la situación anterior llevaron los desequilibrios macroeconómicos y la recesión en los mercados de Argentina y Brasil y en el propio mercado uruguayo. Pero también medidas de protección y financieras aplicadas por Argentina y Brasil, y los gravámenes a la exportación empleados por Argentina, desconociendo el principio de la libre circulación establecido por el Tratado de Asunción. A partir del año 2002, Argentina aplicó una política que incluye incentivos extraordinarios a la inversión, impuestos a las exportaciones orientados a deprimir los precios de determinados productos en el mercado interno y bajar los precios de los insumos industriales, y diversas medidas de protección a determinados sectores industriales. El reciente acuerdo entre Argentina y Brasil para introducir en el Mercosur cláusulas de salvaguardia —bajo el rótulo de “cláusula de adecuación competitiva”— aleja las posibilidades de formación de una unión aduanera efectiva y, con ellas, las expectativas de Uruguay de contar con un mercado ampliado con condiciones de acceso estables y seguras.

En materia de *inversiones*, la falta de seguridad en las condiciones de acceso a los mercados y de armonización de los sistemas de incentivos, determinó que la mayoría de las inversiones en producción de bienes se radiquen en Brasil. Cuando los inversores optan por Uruguay, como es el caso de las plantas de elaboración de celulosa, la actitud de los vecinos es tratar de bloquearlas, para forzar una distribución de los beneficios, violando claras reglas de convivencia internacional y compromisos explícitos de acuerdos vigentes. Tampoco en este terreno podemos tener mayores expectativas si no cambian sustancialmente las actitudes de Argentina y Brasil.

La postergación reiterada del establecimiento de compromisos en materia de *coordinación macroeconómica*, aleja las posibilidades de que el Mercosur contribuya a neutralizar nuestra vulnerabilidad y mantiene los riesgos derivados de medidas y eventos macroeconómicos que se den en los países vecinos.

En materia de negociaciones conjuntas con terceros países, a pesar del tiempo transcurrido, no se han alcanzado resultados (UE, ALCA) o estos son muy magros (India). Mientras el resto de los países de América Latina ha celebrado o está en vías de celebrar acuerdos comerciales económicos con la Unión Europea, los Estados Unidos y otros países desarrollados o en desarrollo, los países del Mercosur se mantienen aislados. Esta situación es el resultado de la estrategia comercial seguida por Brasil, a la que se agrega la nueva orientación proteccionista de Argentina, y de tratar de resolver en acuerdos bilaterales los temas más complejos que se están negociando

<sup>29</sup> En 1995, Uruguay importó desde el Mercosur 1.321 millones de dólares, el 46% de sus importaciones totales. En el año 2004 importó 1.384 millones, el 44% de sus importaciones totales.

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

en el ámbito multilateral. Los intereses del Uruguay en esta materia son diferentes y más específicos que los de sus vecinos, y la ausencia de acuerdos con los principales clientes comerciales aumenta la vulnerabilidad de las exportaciones.

Hasta ahora, el tratamiento efectivo de las *asimetrías* ha sido nulo. La reciente constitución del Fondo de Convergencia Estructural tiene el mérito de ser el primer reconocimiento explícito y práctico de la necesidad de tratar los efectos de las asimetrías, pero no puede considerarse como una solución. De hecho, un tratamiento efectivo de las asimetrías supone acordar un perfil definido y estable del Mercosur, con el cual no se cuenta.

Por otra parte, el Uruguay ha debido enfrentar la *dualidad de criterios de Argentina y Brasil sobre la exigencia de los compromisos acordados en los órganos del Mercosur*. El caso más claro y reciente es la invocación de la decisión 32/2000 sobre aplicación de la política comercial común, y posteriormente una “autorización” informal para que Uruguay negocie un acuerdo comercial con los Estados Unidos. Esta actitud desconoce que la citada decisión es parte de un conjunto de decisiones aprobadas a mediados del año 2000, con el rótulo de “relanzamiento del Mercosur”, que incluía temas como la seguridad de acceso a los mercados, la adopción de un código aduanero común, el perfeccionamiento del AEC, los incentivos a la inversión y la coordinación de la gestión macroeconómica. Todos esos compromisos fueron incumplidos o postergados. De hecho, el conjunto de decisiones sobre el “relanzamiento del Mercosur” tendrá que ser revisado en función de la capacidad de cumplimiento de los socios, preservando las vinculaciones lógicas entre los temas. *No es razonable exigir la negociación conjunta con terceros, si no se pueden resolver las cuestiones internas asociadas directamente con esas negociaciones, como son las seguridades de acceso a los mercados, la integridad del AEC o los sistemas de incentivos.*

Por otra parte, en los últimos años, Argentina y Brasil han bilateralizado sus negociaciones en el Mercosur, dejando de lado la participación de Paraguay y Uruguay en la preparación de decisiones tan trascendentes como la introducción de la denominada cláusula de adecuación competitiva. Esta tendencia, junto con los resultados antes señalados y el deterioro de las relaciones bilaterales con Argentina, puede generar una percepción negativa y pesimista sobre el futuro de nuestra participación en el Mercosur y de las relaciones de vecindad. Es necesario desprenderse de estas presiones coyunturales para enfocar la estrategia de inserción externa y de participación en el Mercosur sobre la base de los intereses nacionales más permanentes y de las posibilidades de recuperar los vínculos asociativos dentro del Mercosur.

Abandonar el Mercosur no es una opción para el Uruguay. Nuestro país debe promover soluciones para las situaciones planteadas actualmente en materia de comercio e inversiones, en el marco de un proyecto de Mercosur efectivo y creíble, y, al mismo tiempo, buscar alternativas para superar las limitaciones derivadas de una prolongación de las indefiniciones e incertidumbres actuales.

### Aspectos económicos y comerciales

El mantenimiento de objetivos y compromisos como la formación de la unión aduanera, y las decisiones sobre el “relanzamiento del Mercosur”, si no están respaldados por



una responsabilidad efectiva de los socios para su cumplimiento, perpetúan las indefiniciones e inseguridades que caracterizan la situación actual. La alternativa de sinceramiento y búsqueda de un modelo consistente con los intereses actualizados de los países y con sus posibilidades de compromiso efectivo y equilibrado en sus componentes, pondría realismo en las expectativas y reglas claras para los operadores. Esta alternativa es además compatible con la posibilidad de retomar en el futuro a objetivos más ambiciosos de integración.

En materia comercial es necesario definir un esquema que asegure las condiciones de acceso al mercado regional, el alcance del trato nacional e identifique claramente las materias de regulación del comercio que serán objeto de programas de armonización, coordinación o cooperación. La exportación al mercado regional debe ser un proceso seguro y previsible, y no un juego de adivinanzas o una carrera de obstáculos. No obstante, si eventualmente se introdujeran mecanismos de salvaguardia, como la cláusula de adecuación competitiva, o persistiera la aplicación de prácticas restrictivas o distorsionantes de las condiciones de competencia por los gobiernos, los socios deberían estar habilitados para aplicar compensaciones, tanto en la importación como en la exportación. Estas flexibilizaciones no son deseables pero no pueden ignorarse. Al menos deberían ser acordadas y no el resultado de la aceptación de hechos consumados, y permitir a los socios, cuando sea posible, utilizar correctivos de la distorsión en los mercados.<sup>30</sup>

La formación de la unión aduanera recuperará validez como objetivo, en la medida en que se acuerde un programa creíble para su perfeccionamiento. Ello supone adoptar decisiones sobre la eliminación del cobro múltiple del AEC, sobre las excepciones al AEC, sobre la libre circulación de bienes, la armonización o adopción de normas comunes para la regulación del comercio, y la adopción y aplicación de una política comercial común. La flexibilización de los compromisos sobre acceso a mercado y libertad de circulación, solo serían compatibles con la continuidad del proceso de formación de la unión aduanera, si son transitorios y son el resultado de acuerdos entre los países y no de decisiones unilaterales.

El conjunto de los compromisos asociados a la formación de la unión aduanera debe ser consistente, especialmente durante un nuevo período de transición. Las condiciones de acceso al mercado ampliado, la obligatoriedad de aplicación del AEC, la regulación del comercio y la aplicación de la política comercial común deben mantener una armonía en profundidad y exigibilidad. Como ya se señaló respecto de los compromisos previstos en el “relanzamiento del Mercosur” en el año 2000, no es lógico reclamar el cumplimiento de algunos de ellos, mientras se toleran apartamientos en otros.

Los sistemas de incentivos sectoriales o a la inversión deben ser el resultado de acuerdos que apunten a un mayor equilibrio en la captación de IED, compensando la diferente capacidad de los países para atraer inversiones, especialmente por la dimensión

<sup>30</sup> Un ejemplo: cuando Argentina introduce gravámenes a la exportación está incumpliendo el compromiso de libre circulación establecido en el Tratado de Asunción; al mismo tiempo está incentivando a los exportadores argentinos de bienes que usan insumos cuya exportación está gravada, y deprimiendo los precios del mercado argentino para los exportadores de los demás países. Este incumplimiento legitimaría la aplicación de gravámenes compensatorios para la importación de los productos argentinos que se benefician de los gravámenes a la exportación, y de compensaciones para los exportadores al mercado argentino que se vean afectados por la depresión de precios.

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

del mercado. Este criterio es válido para la formación de la unión aduanera, pero también para otras opciones de estructuración del mercado subregional.

La seguridad en el funcionamiento del mercado subregional requiere establecer mecanismos e instancias que permitan coordinar sistemáticamente la gestión macroeconómica (incluyendo las políticas monetarias y cambiarias, financieras y fiscales), adoptar medidas para equilibrar las condiciones para la captación de inversiones, el examen las políticas sectoriales y las políticas de desarrollo territorial. La amplitud y profundidad de los compromisos en estas materias deberá estar acompañada a la amplitud y profundidad de los compromisos sobre la operación del mercado subregional.

El tratamiento de las asimetrías y la evaluación y eventual ajuste de los resultados de la participación de los Estados partes en el proceso de integración, forman parte de la búsqueda de mecanismos y oportunidades para que todos obtengan beneficios.<sup>31</sup> El tema no se limita a contemplar las situaciones de Paraguay y Uruguay. También existe una asimetría relevante entre Argentina y Brasil, que en definitiva es la que más está incidiendo en el estancamiento del Mercosur. El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur tiene el mérito de ser la primera expresión práctica de la aceptación de las asimetrías en el Mercosur, pero es claramente insuficiente. Será necesario considerar otras medidas, tales como mecanismos compensatorios de desequilibrios coyunturales o estructurales, de origen interno (Estados partes) o externo; apoyo a la reconversión de producciones; programas de desarrollo fronterizo; autorizaciones para negociación bilateral con terceros países que no perjudique negociaciones conjuntas; y flexibilización de las posiciones sobre determinados regímenes especiales (como son, en el caso del Uruguay, los de admisión temporal y zonas francas).

Finalmente, conviene incorporar el tratamiento sistemático de temas que trascienden el ámbito geográfico del Mercosur, tales como la integración energética, la integración de la infraestructura física y la cooperación en el área de la economía del conocimiento, que saquen al Mercosur de un frente comercial estrecho, pero sin dejar de atender una proyección general.

### Aspectos jurídicos e institucionales

Las instituciones del Mercosur tienen un papel importante en el éxito de los esfuerzos para encauzar y dinamizar el proceso de integración. Su diseño y operación deben ser congruentes con el modelo comercial y las definiciones que se adopten sobre coordinación de políticas macro y sectoriales, y proyectos en materia de infraestructura física, energía y asimetrías.

En este sentido se destacan cuatro aspectos.

En primer lugar, el establecimiento de procedimientos expeditivos de incorporación de las decisiones de los órganos del Mercosur a las legislaciones nacionales. En la actualidad, un alto porcentaje de las decisiones de los países del Mercosur que establecen

---

<sup>31</sup> El enfoque del tratamiento de las asimetrías para Uruguay debe asimilar la experiencia de los países de menor desarrollo económico relativo de la ALALC y la ALADI: no negociar principios y estatus, sino soluciones prácticas a problemas reales; no reclamar solidaridad, sino basarse en intereses comunitarios.

compromisos para los Estados partes no han sido puestas en vigencia por estos. La consecuencia es la inseguridad jurídica y una suerte de doble veto, ya que a la regla del consenso en la toma de decisiones se agrega la posibilidad de dilatar o bloquear la vigencia efectiva de estas.

En segundo lugar, la participación en el Mercosur de dos estados federales hace necesario involucrar, dentro de las posibilidades constitucionales respectivas, a las autoridades provinciales o estatales, y también a departamentos y municipios, en los compromisos que se asumen.

En tercer lugar, deberá establecerse una estructura institucional más eficiente y ágil, que asegure la continuidad y transparencia en el tratamiento de los distintos temas, incorporando progresivamente elementos de conducción comunitaria. En la etapa actual del proceso, las decisiones que implican obligaciones a los Estados partes deben continuar siendo intergubernamentales, pero el Mercosur debería contar con algún órgano que se ocupara de promover y defender la integridad y orientación del proceso de integración y los intereses comunes de los países que lo forman. La Secretaría debería contar con mayor capacidad operativa y autonomía técnica.

La incorporación de elementos comunitarios en la organización institucional no implica supranacionalidad. En una etapa de indefiniciones y de conductas que se apartan de las obligaciones básicas asumidas en el marco del Tratado de Asunción, el control de los gobiernos sobre el proceso es esencial. Pero también lo es contar con una adecuada representatividad del interés común, aun cuando el órgano correspondiente no tenga la potestad de imponer decisiones a los Estados partes.

EL Comité de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) debe ser integrado en la estructura institucional como un órgano con una función definida. O bien es una instancia intergubernamental permanente que da continuidad al tratamiento de las distintas materias y atiende situaciones emergentes,<sup>32</sup> o bien es un órgano que asume la promoción y defensa de los intereses comunitarios frente a las administraciones nacionales y los órganos decisorios del Mercosur. Cualquiera sea la decisión que se adopte es necesario formalizar las funciones, la selección de sus integrantes y sus vínculos con los órganos intergubernamentales y la Secretaría.

Por su parte, la reciente incorporación del Parlamento del Mercosur también debe ser *digerida* por la organización. En la práctica, el Mercosur tendría una organización con cuatro elementos: una línea ejecutiva, constituida por la cadena Grupo Mercado Común, Consejo del Mercado Común y reuniones de jefes de Estado; un Parlamento que representaría a los sistemas y estructuras políticas de los Estados partes; un mecanismo con soporte institucional propio para la solución de diferencias; y un órgano de soporte técnico y logístico, que sería la Secretaría. El CRPM del Mercosur podría ser parte de la cadena ejecutiva o constituirse en el depositario de los intereses comunitarios. Esta estructura puede no ser la ideal, pero en una etapa de indefiniciones parece más razonable postergar su revisión hasta el momento en que se cuente con decisiones de los países sobre los objetivos del Mercosur y los mecanismos para alcanzarlos.

<sup>32</sup> Sería algo semejante al Comité de Representantes de la ALADI.

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

De acuerdo con estas consideraciones, el Parlamento del Mercosur no es ni la solución de los problemas actuales ni un obstáculo a esos efectos. Sus funciones no implican la introducción de la supranacionalidad en las decisiones del Mercosur y, menos aún, una respuesta oportuna y adecuada a sus problemas actuales. No surge como el derivado natural de la madurez del proceso sino más bien como una pantalla destinada a disimular las inconsistencias existentes en el corazón de su funcionamiento. En otras palabras, podrían plantearse dudas sobre la oportunidad, pero una vez adoptada la decisión, un debate sobre el Parlamento del Mercosur sería una distracción respecto a los aspectos más esenciales que deben ponerse en discusión.

Finalmente, es necesario considerar el establecimiento de un sistema definitivo de solución de diferencias, que dé seguridades tanto a los Estados partes como a los particulares y constituya un disuasivo para eventuales incumplimientos. La protección de los habitantes del Mercosur debe excluir la posibilidad de que los Estados negocien sobre sus derechos y obligaciones, y se constituyan en rehenes de un intercambio de tolerancias o flexibilidades entre los gobiernos.

En el plano jurídico e institucional es necesario asegurar dos equilibrios. El primero, en el alcance y exigibilidad de los compromisos que asuman los Estados partes. Ya se señaló que es fundamental la consistencia lógica en el tratamiento de determinados temas y compromisos y se destacó la vinculación entre el acceso al mercado subregional, la integridad del AEC, la instrumentación de la política comercial común y el establecimiento de mecanismos de consulta en materia de gestión macroeconómica. El segundo es el de la organización institucional, que debe respetar distribuciones de competencias entre los órganos de distinto tipo, que resulten funcionales a cada etapa por la que atravesase el proceso de integración subregional.

### LA INSERCIÓN EXTERNA: UNA PROPUESTA INTEGRAL

Una propuesta integral para la inserción económica del Uruguay en la región y en el mundo debe contemplar todos los aspectos y todos los ámbitos involucrados, y debe aportar solución tanto de sustancia como de método.

La presentación de la estrategia por ámbito de aplicación no puede hacernos perder de vista la articulación e interdependencia entre las acciones que se definan para cada uno de ellos.

La participación en el Mercosur será, en todos los casos, un elemento de primera magnitud en la estrategia de desarrollo e inserción del Uruguay. Sin embargo, lo que pueda suceder con el Mercosur no depende de nuestro interés y nuestra voluntad, sino de las decisiones de todos los socios, en las cuales hasta ahora han prevalecido los intereses y enfoques de Brasil y Argentina. Distintas alternativas para el futuro del Mercosur van a incidir en la amplitud y contenido de los vínculos económicos del Uruguay fuera del ámbito subregional, y en el papel que puede tener el Mercosur como eje de nuestra inserción externa.

La formulación de la estrategia tiene dos pilares. Por una parte, el crecimiento basado en la inversión y la exportación de bienes y servicios, y orientado al incremento del empleo,

del ingreso distribuido y de la disponibilidad de recursos para apoyar los programas de tratamiento de la pobreza y la marginalidad. Por otra, la sustentabilidad del crecimiento, que depende de la mejora continua de la productividad y la competitividad, de la adecuación de la estructura productiva de bienes y servicios, del fortalecimiento de las empresas, de la educación y de la atención de los demás factores de vulnerabilidad que afectan a la economía uruguaya. Estos dos pilares expresan los intereses sustantivos del Uruguay que deben estar presentes en todas las discusiones sobre inserción externa. Las posiciones en materias de integración regional, del Mercosur, de la participación en la OMC y en otros foros económicos multilaterales, y de negociaciones económicas con terceros países o bloques extrarregionales, deben priorizar las expectativas respecto a exportaciones de bienes y servicios, inversiones y atenuación de la vulnerabilidad de nuestra economía. *Nuestra vocación integracionista o nuestro rechazo a la política exterior o a prácticas comerciales de las principales potencias económicas no pueden ser los argumentos que nos lleven a perpetuar la pobreza y la marginalidad, y a retacear los recursos para aplicar políticas sociales.*

### La participación en el Mercosur

Para el Uruguay, el ámbito regional comprende la participación en el Mercosur, en la ALADI y en todos aquellos escenarios funcionales a la diversificación de mercados y productos, en el marco de una estrategia definida.

*Respecto del Mercosur, Uruguay debe apuntar a preservar la integridad de un proceso de integración que es político, económico y social, alcanzar un acuerdo sobre los instrumentos fundamentales y establecer una plataforma de partida, congruente con ese acuerdo, que responda a la capacidad de compromiso de los Estados partes y a una visión equilibrada de sus intereses.* En otros términos: definir el Mercosur futuro para, en ese marco, resolver las situaciones presentes y, de esa forma, acordar un punto de partida en cuanto a compromisos políticos, comerciales y económicos, solución de los conflictos actuales y adecuación de la estructura institucional. No todo tiene que quedar resuelto de inmediato, pero sí puesto en carriles creíbles de solución.

Para Uruguay la mejor configuración del Mercosur, como ya se ha señalado, es la recuperación de los objetivos y expectativas originales de formación de una unión aduanera y un mercado común, que constituyan el ámbito para la mejora de la competitividad y de las condiciones de inserción en la economía global, complementado por tratamientos efectivos de las asimetrías. Ello implica:

- un esquema comercial y económico que sea respetado y creíble; con énfasis en estos dos atributos;
- mecanismos efectivos de consulta sobre gestión macroeconómica;
- compromisos sobre incentivos a las inversiones que equilibren las posibilidades de captación de todos los Estados partes;
- política comercial efectiva que reconozca para los socios menores la posibilidad de negociar bilateralmente con terceros países, en el marco de negociaciones conjuntas —en forma de avances o complementos— o previa consulta con los demás socios;

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

- preservación, mientras no entre en colisión con elementos esenciales de la política comercial común, de instrumentos para atenuar las asimetrías, tales como el régimen de admisión temporaria, el régimen de zonas francas y demás instrumentos que nos permitan desarrollarnos como centro regional de servicios logísticos al transporte y el comercio;
- institucionalidad con balance comunitario y gubernamental acorde con el nivel de compromisos aceptados por los socios, y seguridad jurídica, mediante procedimientos expeditivos de incorporación de normas jurídicas a los ordenamientos jurídicos nacionales y efectividad en la solución de conflictos.

Sin embargo, nuestra prioridad debe ser el sinceramiento de los Estados partes entre sí, para definir un proceso creíble con reglas estables y respetadas, seguridad jurídica y política, y equilibrado en sus compromisos. Es preferible un Mercosur con un perfil más bajo que el inicial, pero que responda a la capacidad de compromiso de los países que lo forman, frente al mantenimiento de objetivos y mecanismos que no tienen sustento en las posiciones y conductas reales de los Estados partes. La recuperación o formación de consensos sobre los objetivos del Mercosur y sobre las políticas asociadas a estos, sea confirmando o revisando las decisiones fundamentales iniciales, es condición para que las soluciones a situaciones conflictivas puntuales contribuyan a fortalecer el proceso y no lo deterioren aún más. Hoy la falta o la debilidad de las decisiones en esta línea de acción, sumada a una serie de situaciones específicas de apartamiento de los compromisos vigentes en materia comercial, que involucran, en mayor o menor medida, a todos los Estados partes, genera dudas sobre la vigencia de los objetivos instrumentales y sustantivos del Mercosur, con los consiguientes efectos sobre las conductas de los operadores económicos.

Un escenario semejante supone que se habrán acordado compensaciones adecuadas a las asimetrías existentes, incluyendo la asimetría entre Argentina y Brasil.

En una primera etapa, los Estados partes deberán acordar soluciones para las distintas situaciones que afectan el acceso a los mercados, que pueden incluir mecanismos transitorios para facilitar la reestructura de ciertos sectores críticos o definir un período de transición para resolver dificultades puntuales en un proceso de formación de la unión aduanera. Lo importante es que estos casos sean realmente excepcionales y que sean administrados en forma conjunta por los Estados partes, descartando la unilateralidad que se observa en la actualidad. Esta etapa sería crucial para restablecer la credibilidad en el Mercosur y en la capacidad de los países que lo forman, para llevar adelante el proceso de integración subregional.

La mayor restricción para reencauzar el Mercosur está en el cambio de orientación de la política económica argentina, a partir del año 2004. Las posiciones y prácticas de Brasil no han cambiado significativamente desde los inicios del período de transición y no han afectado mayormente las condiciones de acceso a mercados. En cambio, la persistencia del proteccionismo en las ramas industriales intensivas en tecnología y el intento de liderar las posiciones de los países en desarrollo en comercio agrícola, constituyen un obstáculo mayor para alcanzar acuerdos comerciales con terceros países. Por el lado de Argentina, las dificultades son mayores. Por una parte, está aplicando gravámenes a la exportación, mecanismos

fuertes de incentivos a la producción, la inversión y la exportación, y algunas medidas puntuales que afectan las importaciones. Por otra parte, está tratando de revertir el proceso de desindustrialización de la década pasada, precisamente en los sectores que concentran el comercio de bienes industriales con Brasil. Uruguay aplica algunas medidas restrictivas de las importaciones, como respuesta a las medidas impuestas por Argentina y a la necesidad de contemplar algunos sectores que fueron especialmente afectados por la crisis del 2002. En definitiva, estamos ante posiciones que reflejan la diferente intensidad y amplitud de la crisis del cambio de siglo en los países del Mercosur y las asimetrías, especialmente entre Brasil y Argentina.

En estas condiciones, un ejercicio de sinceramiento y una redefinición del proceso de integración pueden incluir una *retirada estratégica* para resolver las situaciones más apremiantes y proyectarlo hacia el mediano y largo plazo sobre una base más sólida y equilibrada de intereses compartidos entre los Estados partes. En este tránsito es necesario preservar la lógica de los compromisos entre sí y con los objetivos que se establezcan. En particular, las exigencias en materia de negociaciones comerciales conjuntas deben ser consistentes con los compromisos y su cumplimiento en materia de condiciones de acceso y funcionamiento del mercado subregional, de integridad del AEC, de armonización de instrumentos de política comercial y de coordinación macroeconómica. Este es un aspecto especialmente importante para Uruguay. Esa misma consistencia debe buscarse entre los compromisos sustantivos y las necesidades de administración de estos, y la organización institucional y el alcance del sistema de solución de diferencias.

También es posible que ese ejercicio no se produzca o arroje resultados y se mantenga un escenario de indefinición sobre la evolución del proceso, negociación recurrente de incumplimientos puntuales de los compromisos de acceso a mercado —que podrían ser institucionalizados mediante algún tipo de mecanismo de salvaguardia—, el mantenimiento de las condiciones actuales en materia de incentivos a la inversión y probablemente una actuación como bloque flexible en las negociaciones multilaterales y con terceros países.

Que se mantenga el statu quo no significa que el Mercosur desaparezca o pase a ser una institución nominal. Sí hará necesario utilizar alternativas para satisfacer las necesidades de inserción externa de los países que lo integran.

En cualquiera de los casos, debe tenerse en cuenta que se han estado planteando y tratando proyectos subregionales, en las áreas de desarrollo de infraestructura física e integración energética, en el ámbito del Cono Sur (Mercosur + Chile + Bolivia + Perú) más Venezuela. El tratamiento de estos temas y una mayor participación de países asociados pueden servir para *oxigenar* el Mercosur y contribuir a alcanzar nuevos equilibrios. Para Uruguay, la integración de la infraestructura física y la integración energética son dos áreas prioritarias. No obstante, estas iniciativas no sustituyen la necesidad de resolver las diferencias comerciales y definir el futuro del proceso. América Latina tiene una vasta experiencia en *pasos al costado* en materia de integración, cuya reiteración debería evitarse.

Asimismo, también debemos considerar el ingreso de Venezuela como miembro del Mercosur, ya solicitado formalmente, y la probable solicitud de ingreso de Bolivia. Los efectos que se buscan con esta ampliación del Mercosur son más políticos que

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

económicos, si bien la participación de Bolivia y Venezuela puede mejorar significativamente las posibilidades de llegar a un acuerdo en el área de integración energética. Se deberían considerar dos riesgos como consecuencia de los procesos de adhesión. Una politización del Mercosur que lo enfrente a las grandes potencias económicas dificultará más aún las ya difíciles o interrumpidas negociaciones del Mercosur con la Unión Europea y los Estados Unidos. Por otra parte, las negociaciones para la incorporación de nuevos miembros van a distraer esfuerzos de los temas centrales que deberían tratar de resolver los actuales Estados partes.

La evolución del Mercosur depende en buena medida de los acuerdos a que lleguen Argentina y Brasil sobre sus relaciones económicas recíprocas. De hecho, el Mercosur nace de los acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil a fines de los años ochenta, con el propósito de ampliar y profundizar la integración bilateral. Durante los últimos años, Argentina y Brasil han tratado de resolver bilateralmente sus diferencias y las medidas a adoptar en algunos ámbitos específicos de integración, como por ejemplo el sector automotriz, aun cuando esas soluciones deberían ser formalizadas por los órganos del Mercosur y puedan incidir sobre Paraguay y Uruguay. No podemos desconocer el peso que tienen los vínculos y los problemas económicos entre Argentina y Brasil para el funcionamiento del Mercosur, y tampoco que el canal bilateral puede ser en algunas circunstancias la mejor opción para tratar de resolver problemas que se dan entre dos partes. Sin embargo, la bilateralización sistemática de las negociaciones internas erosiona los vínculos asociativos y desvirtúa el carácter del Mercosur como proyecto conjunto de cuatro países.

Todos los países pueden y deben tener la oportunidad de contribuir a diseñar el escenario futuro y la solución de las situaciones existentes o que se presenten en el futuro. El tratamiento bilateral puede complementar o acelerar, pero nunca sustituir a la consideración conjunta de temas que son propios del Mercosur. Sin desconocer el peso de Argentina y Brasil, Uruguay puede y debe jugar un papel en las decisiones que conduzcan a la definición del futuro del Mercosur.

En una sociedad asimétrica, Uruguay y Paraguay tienen un papel relevante en la legitimación de la dirección impuesta por los otros socios. Pero cuando los socios mayores tienen ópticas diferentes sobre la conducción de la sociedad, o no tienen respuestas a situaciones de crisis, ese papel se amplía hacia la búsqueda y propuesta de fórmulas que restablezcan equilibrios perdidos y preserven el sentido y la fortaleza del vínculo asociativo. Ejercer ese papel supone generar propuestas y acercamientos que permitan retomar la dinámica política y económica del Mercosur. No se trata de *poner debajo de la alfombra* las situaciones conflictivas que nos afectan, sino de crear un ambiente en el cual estas y las demás situaciones que afectan las relaciones entre los socios puedan ser tratadas y resueltas en armonía, y con la vista puesta en las razones y las estrategias nacionales y grupales que llevaron a la constitución del Mercosur. El gran y legítimo celo que aplicamos para reivindicar y salvaguardar los intereses nacionales hacia adentro de nuestros países, debemos extenderlo a la preservación de las relaciones consensuales entre vecinos democráticos, evitando la adopción inconsulta de medidas que pueden servir a propósitos nacionales legítimos, pero que vulneran derechos e intereses también



legítimos de los países asociados. No somos promotores de la supranacionalidad en esta etapa del proceso, pero sí de la responsabilidad comunitaria. La gran tarea es recuperar la responsabilidad de los socios del Mercosur hacia la sociedad y practicar la disciplina del tratamiento colectivo y la transparencia de las decisiones nacionales que pueden afectar al conjunto. Esto será posible cuando todos los socios perciban al Mercosur como un instrumento de desarrollo social y económico, de equilibrio político y de preservación de la democracia en la región, y de fortalecimiento de su posición como bloque en el contexto internacional.

El abandono del Mercosur no es una opción para Uruguay, como no lo fue el quedar fuera cuando se constituyó. Lo que debe discutirse y definirse es cuál es el mejor Mercosur para Uruguay, dentro de las posibilidades de negociación que hoy pueden preverse, y cuáles son los roles que puede jugar el Mercosur en la estrategia de inserción externa.

Las relaciones comerciales y económicas del Uruguay con el resto de la ALADI han sido tradicionalmente débiles, con las excepciones de Chile y, más recientemente, México. Sin embargo, esos mercados no dejan de ser una oportunidad de diversificación, tanto para el comercio de bienes y servicios como para la captación de inversiones.

Con Chile y México es conveniente profundizar la negociación de las condiciones de acceso a mercados para superar ciertas barreras, especialmente de tipo sanitario y en el comercio de servicios. También pueden ser fuente de inversiones bajo modalidades que pueden servir para viabilizar proyectos de pequeñas y medianas empresas uruguayas. Con Colombia, Ecuador y Perú las posibilidades no son tan claras, pero deberían explorarse todas las opciones de diversificación.

En cuanto a las demás organizaciones regionales se debe tener en cuenta la importancia para el Uruguay de la mejora de la interconexión física y la integración energética. Una participación activa y constructiva en esas organizaciones es importante para la sensibilización de los países de la región sobre los problemas de vulnerabilidad que enfrenta la economía uruguaya.

### **Las relaciones bilaterales**

De acuerdo con los resultados que se logren en una redefinición del Mercosur, Uruguay tiene dos opciones básicas para definir su estrategia de inserción externa.

Una de ellas mantendría a la *integración regional a través del Mercosur como plataforma de la inserción externa*, con una flexibilización de la política comercial común y la negociación conjunta, para buscar vinculaciones con terceros países que contribuyan a la atenuación de la vulnerabilidad y a la sustentabilidad del desarrollo económico nacional. En este caso, las vinculaciones con terceros no se concebirían como un elemento residual de la estrategia de inserción externa, sino como un componente equilibrador de la relación asimétrica dentro de la región.

La otra estaría asociada a la continuación del estancamiento y las indefiniciones en el Mercosur, y buscaría *establecer un ámbito de seguridad y estabilidad de los vínculos económicos al que concurrirían el Mercosur, las relaciones bilaterales con los países vecinos,*

## REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

---

*la participación en el sistema multilateral y los acuerdos sobre comercio e inversiones con terceros países.*

El Mercosur no es el único ámbito para el manejo de las relaciones con Argentina y Brasil. La relación con estos países va a seguir siendo prioritaria y privilegiada en cualquier circunstancia. Las carencias del Mercosur pueden resolverse con negociaciones bilaterales.

Será necesario definir y aplicar un nuevo enfoque de la política comercial, que preserve la apertura del mercado y ponga más énfasis en los mercados de los países desarrollados y también en los grandes mercados en desarrollo (China, India) para captación de inversiones y tecnología, exportación de servicios y conocimiento, exportación de bienes agroindustriales, obtención de concesiones sobre productos intensivos en mano de obra<sup>33</sup> y desarrollo de nichos de producción y comercialización, con los que se han establecido o pueden establecerse acuerdos de comercio y cooperación económica.

Los tratados de garantía de inversiones, los tratados de libre comercio o aun acuerdos limitados a ciertos bienes o aspectos puntuales, son instrumentos que ya hemos utilizado y podemos emplear más ampliamente, mientras se mantenga la indefinición del Mercosur. No hay impedimentos jurídicos exigibles para la negociación comercial con terceros. No hay lógica en una exigencia de disciplina estricta en esta área, en ausencia de un programa efectivo para la formación de la unión aduanera y ante incumplimientos respecto al acceso a los mercados y el AEC.

Sin perjuicio de la participación en las negociaciones conjuntas que lleve adelante el Mercosur, Uruguay debe preparar y proyectar negociaciones con terceros países buscando soluciones a la potencialidad de comercio que se da en sectores o productos relativamente específicos, acotados por las posibilidades de exportación de nuestro país. La instrumentación de estas posibilidades puede ser variada, pero debe tener en cuenta las condiciones establecidas por el artículo XXIV del GATT.

Uruguay debería establecer sus intereses específicos para negociar, al menos, con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Japón, China, Corea y Rusia, y analizar en forma sistemática las posibilidades que ofrecen otros mercados.

Uruguay tiene ventajas y desventajas en estas negociaciones. Por una parte, el volumen de nuestra oferta no tendría un impacto fuerte en la mayoría de los mercados, lo cual puede facilitar la negociación de mejores condiciones de acceso pero, por otra parte, la dimensión de nuestra economía limita las expectativas de los demás países y puede desalentar las negociaciones.

Las acciones del Uruguay en este terreno deberán ser transparentes y coordinadas con el Mercosur, evitando perjudicar las negociaciones conjuntas y aprovechándolas para mejorar la capacidad negociadora.

---

<sup>33</sup> En 2004, al amparo de concesiones otorgadas por Estados Unidos en programas de apoyo al combate de las drogas, Perú exportó al mercado americano más de 700 millones de dólares de vestimenta, y Colombia alrededor de 400 millones, con grandes impactos en el empleo e ingreso de esos países.

## La participación en el sistema multilateral

Uruguay tiene pocas posibilidades de incidir en las decisiones de la OMC u otras organizaciones multilaterales. Tampoco va a tener un peso determinante en la formación de las posiciones conjuntas que adopten el Mercosur u otros bloques de países en esos foros.

Sin embargo, una participación activa en el ámbito multilateral y en la formación de las posiciones del Mercosur es importante para prevenir los efectos sobre nuestro comercio y economía, de las decisiones que se adopten en esos foros, y como proyección de imagen de país.

## Conclusiones

1. La política exterior debe basarse en una definición estratégica con visión de mediano plazo. La discusión de aspectos puntuales —aunque importantes— no debe impulsar la toma de decisiones desvinculada del núcleo duro de su posición.
2. La inserción del Uruguay debe tener en cuenta tres niveles: el multilateral, el regional y el bilateral. El proceso de globalización atrae la discusión de temas vitales a escenarios más amplios que, por mucho tiempo, fueron privativos de la política nacional.
3. El concepto de apertura refleja una realidad innegable que podrá ser administrada, pero no puede negarse que es el principal instrumento para aumentar la productividad de las economías nacionales.
4. La integración y el Mercosur son escenarios insustituibles, derivados de nuestra realidad económica y, fundamentalmente, de la geopolítica. Sin embargo, el país debe redefinir su posicionamiento de acuerdo con los cambios que se producen dentro y fuera de la región. Los escenarios excluyentes no son aconsejables.
5. La inserción externa en el nivel multilateral, la integración y el Mercosur en especial en el nivel regional, se definen como proyectos políticos que no deben confundirse con modelos de ideologización política. Para el Uruguay, la confrontación como estilo de relacionamiento es inviable y contradictoria con su tradicional política exterior. Principios y pragmatismos son compatibles si se manejan en el ámbito de una estrategia definida.
6. Las economías pequeñas deben adquirir protagonismo mediante su capacidad de propuesta, no solo en defensa de los intereses nacionales sino también en la conducción y análisis de los escenarios en que participan. Las propuestas deben ser respetadas en función del fundamento y la seriedad profesional con que han sido elaboradas.
7. Todos los temas del país están relacionados con un proyecto estratégico. Por tanto, debe constituirse un equipo negociador interministerial e interdisciplinario centralizado en su gerenciamiento institucional y con capacidad de abordar variados y múltiples escenarios simultáneos. Sin hilo conductor estratégico y sin respaldo técnico para defenderlo se pierde el rumbo, y el respeto y la credibilidad dentro y fuera del país.

**REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE**

---

La política exterior de Estado se construye también con concesiones hacia adentro de todas las fuerzas políticas del país. La falta de mensaje claro o las divergencias hechas públicas no hacen otra cosa que aumentar la natural vulnerabilidad del país.