

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales
CURI

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE



Programa Estado de Derecho para Sudamérica

© 2006 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

Klingelhöferstrasse 23

D-10785 Berlin

República Federal de Alemania

Tel.: (#49-30) 269 96 453

Fax: (#49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD-ADENAUER, OFICINA URUGUAY

Plaza de Cagancha 1356, oficina 804

11100, Montevideo

Uruguay

Tel.: (#598-2) 902 0943/-3974

Fax: (#598-2) 906 6781

e-mail: ius@kasuy.org

www.kas.de

Editora responsable

Gisela Elsner

Asistentes de redacción

Rosario Navarro

Manfred Steffen

Corrector

Alejandro Coto

Impreso en Draft

Depósito legal 338.959/06 – Comisión del Papel

Edición amparada al Decreto 218/96

ISBN 9974-7942-6-9

Impreso en Uruguay – Printed in Uruguay

Esta publicación se distribuye exclusivamente en forma gratuita, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Prólogo | 11 |
| Introducción | 13 |
| DOCUMENTO 1 | |
| <i>Reflexiones sobre el espacio de libre comercio de la Aladi como opción estratégica para el proceso de integración</i> | 17 |
| Elementos para la discusión | 17 |
| La integración regional en el año 2005 | 18 |
| La identidad del proceso de integración regional | 19 |
| Los factores de orientación del proceso de integración regional | 21 |
| El respaldo político | 22 |
| El espacio de libre comercio como opción estratégica | 23 |
| El espacio de libre comercio y la convergencia | 24 |
| Los tres pilares de la actualización del proceso de integración | 25 |
| La cuestión institucional | 26 |
| DOCUMENTO 2 | |
| <i>La inserción externa del Uruguay. Visión política y estratégica</i> | 29 |
| Aspectos político-estratégicos | 30 |
| Escenarios | 30 |
| Multilateral | 30 |
| Regional | 32 |
| Bilateral | 34 |
| Aspectos conceptuales | 34 |
| Vecindad, asimetría y vulnerabilidad | 34 |
| La cuestión ideológica | 36 |
| El interés nacional | 37 |
| La integración: proyección y contenido | 39 |
| Aspectos económicos y comerciales | 44 |
| Aspectos jurídicos e institucionales | 46 |
| La inserción externa: una propuesta integral | 48 |
| La participación en el Mercosur | 49 |
| Las relaciones bilaterales | 53 |
| La participación en el sistema multilateral | 55 |
| Conclusiones | 55 |
| DOCUMENTO 3 | |
| <i>Quince años de Mercosur</i> | 57 |

| | |
|---|-----|
| Introducción | 57 |
| Los criterios para apreciar los resultados | 58 |
| Los objetivos del Mercosur | 60 |
| Los resultados alcanzados y la situación actual | 60 |
| Las causas | 62 |
| Un exceso de optimismo en la definición de objetivos, plazos y programas | 62 |
| Cambios en los enfoques y políticas nacionales de los Estados partes | 62 |
| Las asimetrías | 63 |
| La bilateralización | 64 |
| La situación del Uruguay | 64 |
| Las perspectivas | 68 |
| La prioridad para Uruguay | 68 |
| Elementos para la búsqueda de consenso | 70 |
| Tratamiento de las asimetrías | 73 |
| La ampliación del Mercosur | 74 |
| Fortalecimiento de los vínculos asociativos | 74 |
| Conclusiones | 75 |
| DOCUMENTO 4 | |
| <i>Un Mercosur viable</i> | 77 |
| Elementos del escenario regional actual | 77 |
| Los intereses del Uruguay en el Mercosur | 79 |
| Enfoque estratégico y prioridades | 79 |
| El Mercosur viable | 81 |
| Las propuestas | 83 |
| La formación de un nuevo consenso | 84 |
| Soluciones a situaciones específicas y prioritarias | 85 |
| DOCUMENTO 5 | |
| <i>Propuestas para un Mercosur viable</i> | 87 |
| El Mercosur hoy | 87 |
| El contexto externo | 88 |
| Situación interna del Mercosur | 90 |
| La formación del mercado común | 91 |
| Las asimetrías | 93 |
| Respuestas insuficientes a las políticas y expectativas de los países | 94 |
| La cuestión institucional y el debilitamiento de la sociedad | 95 |
| Visión estratégica | 96 |
| Bases para la reactivación del Mercosur | 98 |
| Algunas bases concretas para la discusión | 100 |
| Acceso a los mercados | 100 |

| | |
|--|-----|
| Política comercial común | 101 |
| Coordinación de la gestión macroeconómica y las estrategias sectoriales | 103 |
| Inversiones, comercio de servicios y otras áreas relevantes de las relaciones económicas entre los Estados partes | 104 |
| Tratamiento de las asimetrías | 105 |
| Aspectos institucionales y jurídicos | 105 |
| Reflexión final | 107 |
| DOCUMENTO 6 | |
| <i>La inserción económica externa y la situación del Mercosur</i> | 109 |
| Propósito | 109 |
| La región y la economía global en la inserción externa del Uruguay | 110 |
| Inserción externa y estrategia de desarrollo | 110 |
| Líneas de acción y escenarios | 111 |
| El Mercosur | 113 |
| El mercado global | 115 |
| La vecindad y el Mercosur | 117 |
| La vecindad económica en el Río de la Plata | 117 |
| Desarrollo local y vecindad | 118 |
| Los efectos del conflicto entre Argentina y Uruguay | 118 |
| Recuperación de la economía de vecindad a mediano y largo plazo | 119 |
| Los valores que pueden recuperar al Mercosur | 120 |

PRÓLOGO

Desde sus inicios, uno de los temas prioritarios del Programa Estado de Derecho para Sudamérica de la Fundación Konrad Adenauer es el apoyo sostenido a los procesos de integración regionales, especialmente el desarrollo y mejora del Mercosur, aprovechando la circunstancia de que Montevideo es la sede administrativa de este bloque. Consideramos que la integración es una de las herramientas más importantes para mejorar las condiciones socioeconómicas de los países y el entendimiento entre los pueblos.

Por esta razón llevamos a cabo múltiples actividades referentes a este tema, tales como seminarios, talleres de trabajo, foros de discusión y, por supuesto, también publicaciones.

Estas acciones de apoyo al proceso de integración del Mercosur han sido siempre necesarias pero, desde hace ya un tiempo, se revelan imprescindibles, pues no es novedad que el anhelado Mercado Común del Sur está atravesando una de las mayores crisis desde su creación (quizás la más grave), y que amenaza su funcionamiento.

Los problemas que atraviesa el Mercosur son bien conocidos e incluso su credibilidad tanto interior como exterior se ha visto fuertemente cuestionada en los últimos tiempos. Lamentablemente han sido víctimas frecuentes de estas circunstancias las sociedades y la solidaridad entre los pueblos mercosurianos.

Es necesario entonces formular propuestas concretas y realistas para arribar a soluciones, que tomen en cuenta las situaciones de cada uno de los Estados partes, asumiendo las propias carencias y dejando espacio a la autocrítica.

Por todos estos motivos nos complace presentar la publicación *Reflexiones para un Mercosur viable*, que realizamos junto con el Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), como síntesis de sus reflexiones sobre estos temas, en particular las desarrolladas en el encuentro «Un Mercosur viable», que organizamos junto con el CURI el pasado 1º de setiembre de 2006, y que contó con la participación del Centro Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), del Consejo Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) y del Centro Paraguayo de Estudios Internacionales (CEPEI).

Esta publicación procura aportar a la búsqueda de soluciones a que nos referimos, desde una perspectiva académica, seria y responsable. Creemos que es de lectura ineludible, no solo para políticos, juristas y economistas, sino para todos aquellos que se interesan por el Mercosur, por el bienestar de sus países y por el entendimiento y la cooperación entre los pueblos.

En el mundo de hoy, de grandes bloques, tomar una postura aislacionista e individualista es condenarse. Por eso, las semejanzas entre países hermanos (que son muchas) deberían ser aprovechadas para contribuir a la mejora de las condiciones políticas, sociales y económicas de todos los individuos.

Esperamos contribuir con esta publicación al logro de tan altos objetivos.

Gisela Elsner
Fundación Konrad Adenauer
Diciembre de 2006

INTRODUCCIÓN

El Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) fue creado en el año 2003 como institución privada e independiente, de naturaleza académica, pluralista y multidisciplinaria, con el objetivo de contribuir a la formulación y aplicación de la política exterior y la estrategia de inserción externa del Uruguay. Con ese fin el Consejo lleva a cabo estudios y actividades de diversa índole, sobre las relaciones internacionales en general y las del Uruguay en particular.

Las actividades del Consejo priorizan la reflexión y el estudio, con participación académica, empresarial y política. Se orientan a facilitar una mejor comprensión de la sociedad, de los contextos internacional, regional y nacional en cuyo marco se formulan y ejecutan la política exterior y la estrategia de inserción externa del Uruguay.

El objetivo central de estas actividades es brindar elementos para el diseño de una estrategia activa de inserción del Uruguay en el mundo. Cuando hablamos de inserción *activa* nos referimos a la actitud y posibilidad que tienen los Estados de orientar la forma y la dirección en que se integrarán en el mundo y en la región a que pertenecen. Es una actitud que busca influir —dentro de los límites de lo posible— sobre los efectos que la economía global produce en la sociedad y la economía nacional, y que no se resigna a quedar librados a los resultados de la interacción entre los factores externos y la conducta de los agentes económicos locales.

Los límites son fijados por condicionantes de tipo interno y externo. Por una parte, aquellos que definen la *identidad* de nuestro país: su dimensión económica, ubicación geográfica, población y recursos naturales. Por otra, aquellos que nos vienen impuestos de afuera, determinados por los avances en la integración regional y por las características y reglas de la economía global. Pero la existencia de condicionantes y límites internos y externos no debe hacernos caer en el facilismo de atribuir a los factores externos todas nuestras desgracias, ni en la actitud fatalista de pérdida de control de nuestro destino. La modificación de estas actitudes constituye un cambio crítico para practicar estrategias eficaces de inserción externa y desarrollo nacional. La estrategia de inserción externa puede y debe contemplar —entre otros objetivos— la atenuación y administración de la vulnerabilidad de nuestra economía, mediante mecanismos de prevención y respuesta a eventos externos y políticas orientadas a provocar cambios que reduzcan los riesgos actuales.

Finalmente, no hay estrategia activa eficaz si en ella no juega un rol esencial la sociedad. Su formulación no puede estar reservada en forma exclusiva al Estado. Se trata de una responsabilidad compartida entre el Estado y las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, que deben participar en su diseño y actualización.

En definitiva, la promoción y defensa de los intereses nacionales es una tarea de todos, durante todo el tiempo y tiene que contar con un respaldo social y político sólido y sostenido.

A partir de estos objetivos generales, los documentos que se reúnen en este libro fueron elaborados para respaldar la realización de eventos —en su mayoría encuentros y talleres de trabajo convocados por el CURI— con la intención de que actuaran como disparadores de ideas y motivadores del análisis en grupos amplios y de composición heterogénea, realizados durante los años 2005 y 2006.

Este ha sido un período muy dinámico y complejo, desde el punto de vista de la inserción externa del Uruguay, de la evolución de la situación del Mercosur y de las relaciones políticas y económicas regionales.

El estancamiento del Mercosur se profundizó con la falta de decisiones sobre su futuro y de respuestas a los reclamos de los socios menores, fundados en los efectos de las asimetrías. Para el Uruguay, la compatibilización entre la permanencia en el Mercosur y la negociación bilateral con terceros países se abrió paso como la respuesta a los fracasos de las negociaciones conjuntas y la falta de respuesta de Argentina y Brasil a los reclamos y preocupaciones de los socios menores del Mercosur. Desde fines del 2005, la evolución del conflicto con Argentina por la construcción de plantas elaboradoras de celulosa sobre el río Uruguay condujo a fuertes cambios en la opinión pública y en los actores políticos y económicos, en cuanto a las expectativas sobre las relaciones con los países vecinos, especialmente Argentina, que se extienden al Mercosur. El resultado es la desvalorización de las relaciones de vecindad y del Mercosur como instrumentos de desarrollo económico y prioridad estratégica para la inserción externa.

En el ámbito regional, una parte significativa de los países se incorporó a la tendencia a la negociación de acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países, y redujo sus expectativas respecto de los avances y efectos reales de la integración económica. La búsqueda agresiva de liderazgo por Venezuela, basada en una confrontación verbal extrema con los Estados Unidos, el alineamiento con los países más contestarios de la política exterior norteamericana, la intervención en asuntos internos de otros países y el uso político de recursos provenientes de su economía petrolera, se sumó a la tendencia anterior para provocar una fragmentación política. En estas condiciones, el ingreso de Venezuela al Mercosur agrega un factor más de complejidad a la ya delicada situación del bloque.

En el ámbito multilateral, las negociaciones de la Ronda Doha se estancaron y recién en el mes de noviembre de 2006 se están relanzando. La disminución de las expectativas sobre las negociaciones multilaterales agrega otro elemento de presión a la proliferación de los acuerdos bilaterales con el formato OMC plus.

Los documentos que se presentan a continuación van recogiendo los efectos de todos esos eventos sobre el sistema de integración regional y el diseño de la estrategia de inserción externa del Uruguay.¹ Constituyen la expresión literaria de un proceso

¹ Las opiniones contenidas en estos documentos no constituyen posiciones institucionales del Consejo.

de reflexión continua que aspira a que la política de inserción externa del Uruguay pueda mantenerse fiel a un hilo conductor con principios y objetivos centrales, capaz de adaptarse, con flexibilidad y dinamismo, a escenarios regionales y globales sumamente dinámicos. Esta característica determina que ciertos conceptos, que hacen a la esencia de ese hilo conductor, se reiteren en los diferentes documentos, a veces con variantes o matices que responden a los cambios en el contexto.

La reunión de estos documentos en una única publicación ofrece al lector —en particular, al lector ajeno a la realidad nacional uruguaya— la posibilidad de conocer la perspectiva de uno de los socios menores del Mercosur. La mayoría de los documentos presentados enfocan la formulación de una estrategia activa de inserción externa, y al sistema de integración, desde la perspectiva de una economía menor, pero sin desconocer que la viabilidad de las soluciones depende de que se contemplen equilibradamente los intereses de todos los socios del Mercosur.

El primer documento se titula “Reflexiones sobre el espacio de libre comercio de la ALADI como opción estratégica para el proceso de integración” y fue elaborado en noviembre de 2005 como parte de la respuesta a una invitación formulada por el secretario general de la ALADI a los Consejos miembros de la Red de Consejos del Cono Sur para realizar un taller de trabajo dedicado al tema “La Comunidad Sudamericana de Naciones en el marco de la integración regional”. En el taller participaron el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI), el Centro Paraguayo de Estudios Internacionales (CEPEI) y el CURI. En el documento mencionado se expone el rol que puede jugar la formación del *espacio de libre comercio* —en esos momentos, proyecto de la ALADI— como instrumento de la convergencia entre los programas de liberación y compromisos de regulación del intercambio del Mercosur, la CAN y los acuerdos de alcance parcial de la ALADI, y como base para la formación del área de libre comercio de América del Sur, prevista en el programa de acción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

El segundo documento que se presenta, “La inserción externa del Uruguay: una visión política y estratégica”, fue elaborado a fines de enero de 2006, con el objetivo de proporcionar una base conceptual y estratégica para el tratamiento en el ámbito político de las principales cuestiones de la inserción externa del Uruguay y de su participación en el Mercosur. El documento presenta a la inserción externa como instrumento y condición del desarrollo económico y promueve un enfoque estratégico que pueda imponerse a las presiones de temas coyunturales.

El tercer documento, “Quince años del Mercosur”, fue presentado en el seminario “Quince años de Mercosur: evaluación y perspectivas”, organizado por el Memorial da América latina, en San Pablo, en mayo del 2006. El documento muestra que la evolución del Mercosur fue relegando las expectativas originales; analiza los aspectos críticos de la situación del sistema de integración hacia mediados del 2006 y explora las posibles vías para recuperar su rol como instrumento de desarrollo e integración.

En ese tiempo, ante la necesidad de apoyar la búsqueda de bases de consenso para reactivar el Mercosur, el CURI propuso a la Fundación Konrad Adenauer desarrollar una serie de reuniones en las cuales fuera posible un *ejercicio de sinceramiento* entre actores

relevantes nacionales y de los cuatro Estados partes del Mercosur, en el cual —sin comprometer las posiciones de los gobiernos— se analizaran los aspectos críticos del proceso de integración y se exploraran las condiciones y acciones para superarlos.

La primera reunión fue desarrollada en el nivel nacional en junio de 2006, con el propósito de promover un enfoque uruguayo, pero que tuviera en cuenta los intereses y posiciones de los demás Estados partes, de modo de aproximarse a propuestas viables. El título del cuarto documento de este libro, “Un Mercosur viable”, fue el mismo que convocó al taller de trabajo.

El segundo taller fue realizado los días 31 de agosto y 1.^º de setiembre de 2006. Su finalidad fue la misma del taller nacional —reflexionar acerca de la actual situación del Mercosur y elaborar propuestas para un Mercosur viable— pero con participación de representantes del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), el Consejo Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) y el Centro Paraguayo de Estudios Internacionales (CEPEI). Para este encuentro el CURI elaboró el documento “Propuestas para un Mercosur viable”, quinto en el presente libro, a partir de las conclusiones del taller nacional, pero incorporando una visión regional que superara las particularidades propias de los intereses uruguayos.

Finalmente, el último documento —“La inserción económica externa y la situación del Mercosur”— trata, con base en los anteriores, algunos aspectos relevantes del escenario y características actuales de la inserción externa —como son la asociación entre la estrategia de desarrollo y la de inserción externa, y la compatibilización entre las relaciones basadas en la vecindad y la inserción en la economía global— y analiza ciertas condiciones que deberían darse para una recuperación del rol del Mercosur como instrumento de desarrollo para los países que lo integran, que tienen que ver fundamentalmente con el compromiso, responsabilidad y solidaridad de los Estados partes hacia el sistema de información. Como en los documentos anteriores, el enfoque desde la perspectiva de los intereses uruguayos, se combina por la preocupación de contemplar los intereses de todos los países socios.

Agradecemos el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer que hizo posible la publicación de este libro.

DOCUMENTO 1

NOVIEMBRE DE 2005

REFLEXIONES SOBRE EL ESPACIO DE LIBRE COMERCIO DE LA ALADI COMO OPCIÓN ESTRATÉGICA PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN¹

Carlos Ons

ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

Desde su inicio, el proceso de integración regional² y sus distintos movimientos alteraron períodos de impulso y estancamiento, de expectativa y frustración. También sufrieron sucesivas mutaciones, que llevaron desde el intento comercial y multilateral de la ALAC y la experiencia inicial del Grupo Andino —fuertemente asociada a una política de planificación de economía— a la complejidad y pluralidad de los acuerdos subregionales, el sistema de acuerdos de alcance parcial de la ALADI y las numerosas iniciativas, independientes de las instituciones centrales del proceso, que buscan aportar opciones de integración y cooperación en sectores o áreas específicas.

Después de más de cuatro décadas y sin desconocer sus logros, la integración regional parece seguir buscando su camino. La situación actual muestra al Mercosur y a la Comunidad Andina enfrentando problemas de identidad, de cumplimiento de los compromisos asumidos por los países que los integran y con dificultades para culminar las negociaciones conjuntas con países o grupos de países extrarregionales. Las iniciativas de alcance hemisférico se fueron desgranando en negociaciones parciales como respuesta a la imposibilidad de alcanzar un acuerdo continental. Los acuerdos que deben conducir a una convergencia de la apertura recíproca de los mercados entre los países que integran el Mercosur y la CAN tienen pocos efectos prácticos inmediatos y pusieron de manifiesto las dificultades y complejidades técnicas derivadas de las prácticas de negociación seguidas en la ALADI.³

¹ Las opiniones y conceptos vertidos en este documento no representan la visión oficial del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales.

² Este documento se refiere a la integración entre los países miembros de la ALADI y a la CSA, incluyendo los procesos subregionales. No tiene en cuenta el proceso centroamericano y la Comunidad del Caribe.

³ Los acuerdos de complementación económica 58 y 59 resultan particularmente complejos, ya que mantienen programas de liberación separados para cada par de países participantes. A esto se agrega una dificultad común para todos los acuerdos de la ALADI, que es la falta de actualización de las versiones de la nomenclatura empleada y el mantenimiento de observaciones o referencias históricas, que en buena medida resultan superfluas.

Por otro lado, Chile y México, los países que menos se han comprometido en la región y que se han proyectado con mayor decisión e intensidad hacia los mercados de los países desarrollados, aparecen como exitosos en sus experiencias de inserción internacional.⁴

En este escenario, iniciativas como la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones o la formación a través de la ALADI de un espacio de libre comercio (ELC) despiertan, independientemente de su mérito, cierto escepticismo.

Mientras la Comunidad Sudamericana de Naciones ha sido ampliamente promovida y ha motivado la atención de los jefes de Estado y el impulso personal de algunos de ellos, las decisiones de la ALADI sobre la formación del espacio de libre comercio pasaron relativamente desapercibidas fuera del ámbito de la Asociación. Sin embargo, la Declaración del Cusco y las decisiones de la reciente reunión presidencial de la Comunidad Sudamericana establecen una vinculación expresa entre esta y el ELC de la ALADI.

¿Estamos frente a iniciativas destinadas a hacer prosperar y a dinamizar el proceso de integración, mejorando las condiciones para resolver los nudos que enfrentan el Mercosur y la CAN? ¿Se trata de un nuevo paso al costado para reducir la presión en los movimientos subregionales? ¿Serán nuevos ejercicios retóricos sin más efecto que el desvío de esfuerzos y recursos? Estas dudas son legítimas, porque todas esas posibilidades ya se han dado en el pasado.

Las estrategias de desarrollo e inserción externa no han sido suficientes para resolver los problemas sociales de la mayoría de los países de la región. El incremento de la pobreza y la exclusión social, los conflictos sociales y sus efectos sobre la estabilidad política e institucional crean una suerte de círculo vicioso que frena el desarrollo social y económico. Si miramos hacia atrás, podemos constatar cómo la región fue perdiendo terreno en el mundo. Los países con ingresos más altos por habitante en la década de los sesenta —como es el caso de Argentina, Uruguay o Venezuela— fueron ampliamente superados por algunos países europeos (España y Portugal) y asiáticos (Corea y Malasia, entre otros).

El presente documento no pretende ser más que un borrador, que tiene por propósito promover la discusión de enfoques sobre posibilidades y estrategias de integración, básicamente alrededor de la formación de la CSA y de la negociación del ELC de la ALADI. Con ese fin se avanzan algunas ideas sobre la caracterización del proceso de integración en la actualidad y sobre opciones estratégicas para canalizar las energías políticas hacia proyectos viables y relevantes para el desarrollo y la inserción externa de los países de la región.

La integración regional en el año 2005

Los cambios en el contexto internacional determinan nuevas exigencias para que la integración regional sea un instrumento efectivo de desarrollo económico y facilitador de la inserción de los países de la región en la economía global.

⁴ Chile suscribió acuerdos del tipo TLC con los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países extrarregionales. México participa en el TLCAN con Estados Unidos y Canadá, y suscribió un TLC con la Unión Europea.

El escenario proteccionista que prevaleció hasta fines de los años ochenta permitía otorgar preferencias de intensidad suficiente para provocar desvíos de corrientes de comercio. En ese mismo escenario, los países de la región se mostraban poco dispuestos a abrir recíprocamente sus mercados a la competencia. En la actualidad, la liberalización generalizada de las importaciones y el descenso de los aranceles reducen la intensidad de los efectos de las preferencias comerciales y ponen de relieve la importancia de otros factores como la vecindad, el transporte, el financiamiento, la adecuación de la producción a la demanda y, en general, de los factores que inciden en la competitividad. Paralelamente, el intercambio de servicios, el tratamiento a las inversiones, la propiedad intelectual y el desarrollo de la economía del conocimiento adquirieron protagonismo en la agenda multilateral, en las negociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo, y, finalmente, en la agenda regional.

La coexistencia entre el multilateralismo, el regionalismo y el bilateralismo ha permitido a los países de la región preservar sus vínculos preferenciales recíprocos, concretar o iniciar la negociación de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países de participación relevante en el comercio internacional. En estas negociaciones se enfrentan las mismas dificultades que se registran en el ámbito multilateral en temas críticos para los países en desarrollo, como son el comercio y los subsidios agrícolas, y la propiedad intelectual.

En este escenario, los organismos regionales y los países miembros fueron actualizando conceptos, políticas, instrumentos e instituciones, pero aún queda un amplio espacio de actualización y sistematización, y principalmente de diseño de un modelo regional.

La identidad del proceso de integración regional

El proceso de integración condujo a la formación de dos bloques subregionales —la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur— basados, en lo comercial, en uniones aduaneras imperfectas y una red de acuerdos de comercio que vinculan a ambos bloques entre sí y a estos con Chile, Cuba y México. Tanto los movimientos subregionales como una parte de los acuerdos por pares o grupos de países, incorporan el tratamiento de temas adicionales a la liberación arancelaria, adoptando la configuración OMC plus. Todos estos acuerdos se negociaron, suscribieron y funcionan en el marco de la ALADI.

El avance de los programas de liberación arancelaria vigentes indica que para el año 2007 más de 80% del comercio intrarregional estará libre de gravámenes a la importación.

Paralelamente tienen lugar procesos de integración y cooperación en sectores específicos o en ámbitos geográficos definidos, como el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado Amazónico, el Tratado de la Hidrovía, el FONPLATA, el Tratado de URUPABOL y otros acuerdos y acciones integradoras bilaterales. Estos se desarrollan con autonomía y con diversos enfoques según las expectativas de los países que los impulsan y la propia naturaleza de sus objetivos.

Cuarenta y cinco años después de la suscripción del Tratado de Montevideo, que instituyó la ALALC, la integración regional es un proceso al que concurren múltiples instituciones, con cobertura geográfica diversa y diferentes objetivos. La liberación del intercambio recíproco

concentró los mayores esfuerzos, pero por dentro de la ALADI, la CAN y el Mercosur. Por fuera de ellos se avanzó en diversas áreas de cooperación económica, en integración física, cultural y social, y se establecieron y funcionan foros de concertación política.

Este modelo de integración, aparentemente 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.

En su momento, las características de la ALADI respondieron a la necesidad de los países miembros de contar con esquemas flexibles y progresivos, que les permitieran aprovechar las oportunidades de negociar, sin imponerles obligaciones multilaterales muy estructuradas, como lo era la zona de libre comercio de la ALALC. Fue una solución no ortodoxa, vista como un retroceso en relación a la zona de libre comercio multilateral, pero que permitió preservar y ampliar un sistema preferencial de comercio entre los países miembros, que entre otros frutos facilitó la constitución del Mercosur.

Junto con esta enseñanza, que apunta a la preservación de la flexibilidad, el pluralismo y la multiplicidad, debemos tener en cuenta otras lecciones del pasado.

En primer lugar, los programas muy dilatados han terminado resultando intrascendentes o —en la mayoría de los casos— no han podido sostenerse. La formación de la zona de libre comercio de la ALALC, las sucesivas mutaciones del Grupo Andino y los cambios en los cronogramas del Mercosur son algunos casos ilustrativos.

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.⁵

En tercer lugar, es necesario tener en cuenta la incidencia de las negociaciones y acuerdos multilaterales sobre las negociaciones y acuerdos regionales. 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.

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 recuperación de Europa, sustentada por el apoyo norteamericano, la llevó a constituirse rápidamente en potencia económica y comercial, mientras que América Latina mantuvo una participación marginal y decreciente en la economía internacional. El fenómeno europeo

⁵ 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.

tuvo sus condiciones y rasgos propios, que no son replicables en otros continentes. La propia teoría de las uniones aduaneras se desarrolló inicialmente para analizar, evaluar y fundamentar la formación del mercado común en Europa.

La integración latinoamericana, en cambio, responde a características propias de la región y a las necesidades variadas de inserción externa de los países que la componen. Los incentivos históricos, políticos y económicos que sustentaron la formación de la Unión Europea no tienen paralelo en América Latina. *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, y no deberían ser evaluados con parámetros propios de realidades muy diferentes.*

Los factores de orientación del proceso de integración regional

No obstante la necesidad de preservar una apreciación realista de las posibilidades del proceso de integración, vale la pena reflexionar sobre tres factores que pueden contribuir a su adecuación a requerimientos y oportunidades efectivas.

En primer lugar, los avances en los esquemas de apertura de mercados por pares y grupos de países, en la ALADI, la CAN y el Mercosur, han conducido con el tiempo a un estado de libre comercio dentro de la región. Como se ha señalado, para el año 2007 el 80% del intercambio intrarregional estará libre de gravámenes a la importación. Esta circunstancia, más los recientes avances en la convergencia comercial entre la CAN y el Mercosur y las resoluciones adoptadas en la XIII reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, hacen pensar que llegó la hora de constituir un *área de libre comercio regional*, mediante la convergencia de los acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales, y la unificación o armonización de las normas que regulan el comercio intrarregional. Esta idea no es contradictoria con las experiencias destacadas en párrafos anteriores. De hecho, en el aspecto arancelario el tiempo ha realizado buena parte de la tarea y, en lo que hace a la regulación del comercio, se trata de contemplar una necesidad de los operadores en instrumentos esencialmente técnicos.

En segundo lugar, la *concertación política*. La experiencia en el manejo conjunto de negociaciones con países y bloques extrarregionales a través de las políticas comerciales comunes de la CAN y el Mercosur, y los intereses compartidos en relación con el sistema multilateral, pueden conducir al fortalecimiento de los mecanismos políticos e institucionales de coordinación y conducción colectiva de los distintos esquemas de integración y a la consolidación y ampliación de los compromisos asumidos por los países miembros. Una superestructura de conducción política y estratégica contribuirá al alineamiento y compatibilización de los proyectos e instituciones y mejorará la eficiencia del proceso, sin abandonar la flexibilidad, el pluralismo y la multiplicidad que caracterizan a la integración regional en la actualidad.

En tercer lugar, la *integración comercial y el libre comercio dentro de la región resultan insuficientes como respuesta a las necesidades de los países que la integran*. 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 son parte del esfuerzo de integración. La cooperación regional y la acción colectiva en esas áreas será el instrumento que permita un aprovechamiento efectivo del mercado ampliado a todos los países de la región y la conexión entre el comercio y los factores que hacen al empleo, la distribución del ingreso y la estabilidad social e institucional. Ello implica una actualización del enfoque y de la agenda de la integración regional.

El respaldo político

La formación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio tiene obvias repercusiones económicas y sociales en los países involucrados, e implica 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.

Por estas razones, *la integración debe ser vista siempre como un fenómeno político, que únicamente puede prosperar en la medida en que existan intereses compartidos y convergentes entre los países que participan, y que solo es sustentable en la medida en que es percibida por las sociedades como un instrumento eficaz para la satisfacción de sus necesidades y expectativas*. Los avances y los estancamientos en el Acuerdo de Cartagena, la CAN y el Mercosur están vinculados a estos factores. El fortalecimiento de la integración regional, basado en la convergencia y ampliación de los compromisos actuales, dependerá también de la compatibilidad de intereses y del apoyo social. La voluntad política, si no está sustentada en intereses compatibles y apoyo social, queda en mero voluntarismo.

Un replanteo de la integración regional tiene que despertar en todos los países participantes la expectativa de efectos sobre los elementos que más preocupan a las sociedades y los gobiernos. La pobreza y la exclusión social, el desempleo, las pautas de distribución del ingreso, la insuficiencia de la inversión, la debilidad de la gestión empresarial, la vulnerabilidad de las economías son los aspectos que presiden estas preocupaciones. Para los países, la integración será eficiente en la medida que genere oportunidades de inversión, mayor actividad económica con aumento de empleo e ingreso, y cree condiciones para transformaciones en la estructura de producción y en la estructura empresarial que permitan competir en la economía global. Puesto de otra manera: que genere, en términos sustentables, empleo e ingresos y recursos para la aplicación de las políticas sociales.

Por otra parte, *la integración no puede ser vista como un instrumento acotado exclusivamente a incidir en las relaciones internas de la región*. Para América Latina, la integración *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. La práctica del regionalismo abierto permitirá fortalecer la promoción y defensa de los intereses regionales en el sistema multilateral, negociar en forma conjunta, como ya lo hacen la CAN y el Mercosur, con terceros países y grupos de países, y, en general, afianzar ventajas comparativas dinámicas en la región para proyectarlas a la economía global.

Es necesario establecer claramente la asociación entre la producción de bienes y servicios, el intercambio intrarregional y la inserción de la región y los países que la integran, en la economía global. Los proyectos de integración y cooperación deben tener siempre presente este encadenamiento. No hay comercio sin producción competitiva y no habrá desarrollo sin una inserción activa en la economía global.

El futuro de la integración latinoamericana y de sus instituciones dependerá de que se alcancen coincidencias, en el plano operativo, sobre los objetivos del proceso, que se encuentren mecanismos que permitan equilibrar la participación de todos los países neutralizando los efectos de las asimetrías, y que cada país perciba un balance favorable en la comparación de costos y beneficios de la participación en el proceso.

El espacio de libre comercio como opción estratégica

La estrategia de integración, en las condiciones actuales de la región, debería *promover una convergencia efectiva, manteniendo las características actuales de pluralidad institucional, multiplicidad de ámbitos y flexibilidad*. Estas características fueron las que determinaron la sustitución de la ALALC por la ALADI y las que permitieron la preservación de los vínculos entre las subregiones y los países en el marco de la ALADI. Una estrategia compatible con estas condiciones incluiría una serie de líneas de acción, aglutinadas por una instancia política que oriente el proceso en todos sus componentes y asegure la coordinación y compatibilidad de las acciones de las diversas instituciones participantes, según esa orientación.

- *Formación de un mercado regional* mediante la convergencia de los programas de liberación en curso y la armonización o unificación de las normas que rigen las distintas disciplinas comerciales. A este objetivo responde el Espacio de Libre Comercio de la ALADI. Dentro de este mercado regional, el Mercosur y la CAN pueden mantener su arancel externo común y aplicar la “libre práctica” si llegan a esa decisión, pero en los demás aspectos se trataría de alcanzar una regulación uniforme del comercio intrarregional.
- *Formación progresiva de un espacio OMC plus* (en realidad el ELC, al incorporar los “nuevos” temas tiende a eso) a partir de la convergencia de los programas en curso o previstos por la CAN y el Mercosur. El ELC tiene en cuenta los temas esenciales para constituir dicho espacio. En la CAN, el Mercosur y en acuerdos bilaterales podrían existir tratamientos más avanzados, pero el espacio OMC plus aseguraría un tratamiento regional básico de la mayoría de los temas relevantes para las relaciones económicas intrarregionales y la inserción en la economía global.
- *Ámbito regional para la formación de posiciones negociadoras comunes* en el sistema multilateral o foros vinculados al sistema multilateral. Ese ámbito también serviría para analizar negociaciones con terceros países y convenir posiciones comunes en determinados temas, fortaleciendo la posición regional, aun cuando las negociaciones se realicen en forma independiente (ese es el caso de las negociaciones de la CAN y el Mercosur con la Unión Europea). Se trataría de preservar la flexibilidad actual, respetar la política comercial común de las organizaciones subregionales

y al mismo tiempo definir y aplicar ciertos estándares de negociación que preserven la cohesión regional y los intereses compartidos.

- *Coordinación de proyectos sectoriales (energía, comunicaciones, etc.) o de ámbito geográfico (Cuenca del Plata, Tratado Amazónico)* para asegurar la consistencia de objetivos y programas y la optimización del uso de recursos, y el diseño y ejecución de programas regionales orientados a fortalecer la cooperación para la mejora de la competitividad, la consolidación de ventajas comparativas dinámicas, promover el desarrollo territorial, la inversión privada, la mejora de la infraestructura física y otros factores que inciden en la capacidad de aprovechar el mercado regional y proyectarse al mercado global.
- *Instancia de dirección política y coordinación interinstitucional*, que oriente, compatibilice y apoye la gestión de las distintas organizaciones que participan en el proceso. El respaldo y la fuerza que den los países a esta instancia, son el aspecto crítico de la estrategia.

La convergencia y la acción regional, tanto en los aspectos sustantivos como instrumentales, va a estar acotada por la coincidencia o complementariedad de intereses y la mayor eficacia de la gestión regional, en relación a la subregional o bilateral. Estos criterios delimitarán una frontera flexible entre la actuación autónoma de las distintas organizaciones y los programas y proyectos regionales, y asegurarán la coherencia de un proceso plural y múltiple.

Los mecanismos y objetivos del Mercosur y la CAN son relativamente similares o compatibles, pero eso no significa que la asociación o la convergencia sean más fáciles. Cada sistema tiene su propio equilibrio, que puede soportar o no la participación de socios adicionales. Además, cada sistema se ha desarrollado sobre una base de vínculos geográficos, históricos, económicos y culturales que les son propios.

La convergencia puede tener tres dimensiones que no necesariamente se activarían al mismo tiempo, con la misma intensidad y la misma velocidad: política, económica y social. La convergencia política no depende tanto de las coincidencias ideológicas entre los gobiernos, sino más bien de las coincidencias en intereses concretos en el posicionamiento internacional y en las relaciones recíprocas.

El espacio de libre comercio y la convergencia

Las últimas reuniones del Consejo de Ministros de la ALADI pusieron énfasis en tres temas: la convergencia de los acuerdos de liberación comercial, la ampliación de los mandatos de la ALADI a temas no estrictamente comerciales pero esenciales para desarrollo del mercado regional y la mejora de las posibilidades de inserción de los países miembros en la economía global, y la búsqueda de mecanismos efectivos para la participación equilibrada de los países de menor desarrollo relativo (PMDR) en el proceso de integración.

De las bases para la formación del ELC —resolución 59 (XIII)— surgen dos características relevantes:

- *El ELC no será un nuevo mecanismo de liberación comercial, sino el resultado de la aplicación y profundización de los acuerdos vigentes —incluidos el Mercosur y la CAN— y la suscripción de nuevos acuerdos de alcance parcial que completen los vacíos actuales en materia de acuerdos bilaterales de libre comercio. La negociación sobre la armonización de las normas que regulan el comercio intrarregional partirá de las disposiciones incluidas en los acuerdos actuales. Esta aproximación preserva la flexibilidad propia de las negociaciones subregionales y bilaterales, y aprovecha el impulso de estas. El objetivo es la regionalización del proceso, sin que ello implique adoptar un esquema multilateral.* Sin perjuicio de ello, no debe subestimarse la necesidad de superar la complejidad y falta de transparencia de los acuerdos vigentes; se los debe adecuar formalmente a las técnicas de negociación actuales y se debe actualizar las nomenclaturas utilizadas para registrar los productos.
- El ELC incluirá el tratamiento de una serie de materias que lo convertirían en un formato OMC plus, y tenderían a incorporar toda la actividad relevante de la ALADI, incluso el sistema de apoyo a los PMDR. En este caso también la formación del ELC se basaría y respetaría los avances subregionales y bilaterales.

La formación del ELC, según los criterios señalados, marcaría una etapa del proceso de integración que no responde a las figuras convencionales de zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común, pero que sería la expresión de la integración regional posible a principios del siglo XXI. El ELC, tal como está concebido en la resolución 59 (XIII) del Consejo de Ministros, implica una definición estratégica y una meta de integración. Mantiene el carácter plural y multidimensional del proceso de integración, e incorpora el enfoque integral de la inserción externa de los países de la región. En lo institucional, ratifica para la ALADI la función de cobertura jurídica, técnica y logística de las negociaciones sobre comercio y cooperación económica. En este plano, la ALADI deberá apoyar su gestión en los avances del Mercosur y la CAN, y de las negociaciones bilaterales puede servir de soporte técnico y de desarrollo de programas para la CSA, y ofrece las condiciones para constituir el punto de encuentro entre esta y México y Cuba.

Los tres pilares de la actualización del proceso de integración

Las resoluciones del Consejo de Ministros: 59 (XIII) sobre bases para la formación del ELC, 60 (XIII) sobre el rol de la ALADI y 61 (XIII) sobre participación de los PMDR en el proceso de integración, reflejan una actualización de los enfoques y de la temática, que aproxima a la Asociación a los temas económicos y sociales prioritarios para los países miembros y para la inserción externa de la región en la economía global.

La actualización del proceso de integración, en los términos anteriores, se sustentaría en tres pilares:

- 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. El desarrollo de la oferta de bienes y servicios y la competitividad son responsabilidades

nacionales que están asociadas a las condiciones de acceso a los mercados externos. 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. La ALADI puede apoyar los proyectos y programas subregionales y bilaterales, y promover su convergencia buscando ampliar los beneficios y optimizar la utilización de recursos.

- La *proyección externa de la integración regional*. Nos integramos para mejorar las condiciones de inserción de la región en la economía global y no para aislarnos del resto del mundo. La integración y la acción conjunta crearán mejores condiciones para la promoción y defensa colectiva de los intereses de la región en el sistema multilateral y en las negociaciones con terceros, en aspectos tales como la regulación del comercio, la defensa del empleo, los recursos naturales y ambientales, y las posibilidades de desarrollo de la nueva economía.
- El *tratamiento de las asimetrías* entre los países miembros, con énfasis en la creación de condiciones para una participación efectiva de los países de menor desarrollo relativo en el proceso de integración. En un escenario de economías abiertas o relativamente abiertas, donde los componentes de las relaciones económicas entre países han cambiado sustancialmente en su contenido y peso relativo, la ALADI debería actualizar la definición de las asimetrías en los procesos de integración y de negociación, la concepción del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo y buscar nuevos mecanismos para neutralizar los efectos de las asimetrías, que vayan a sus propias raíces. Sin perjuicio de mantener el principio de tratamiento favorable y diferenciado para los PMDR en los diferentes contenidos del ELC, es necesario reconocer que la posibilidad de tratamientos diferenciales efectivos de tipo arancelario se reduce considerablemente. La cooperación regional para el desarrollo de la oferta y la mejora de la competitividad, debería ser el rasgo distintivo del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo.

La cuestión institucional

Finalmente, la actualización del proceso de integración requiere un fortalecimiento de la institucionalidad que contemple el apoyo y orientación política del más alto nivel y por encima de las diversas organizaciones que actúan en la región, introduzca mecanismos que aseguren la coordinación efectiva y compatibilización de proyectos y programas, y ámbitos de participación social, sin que ello implique sustituir la pluralidad de proyectos e instituciones.

La CSA puede jugar el papel de apoyo y orientación política del proceso.

La ALADI puede jugar un papel central como respaldo operativo de la CSA. Ya está dando la cobertura jurídica al proceso de convergencia comercial entre la CAN y el Mercosur y las resoluciones de la última reunión del Consejo de Ministros aprobaron la formación del ELC, y ampliaron y reiteraron los mandatos para atender diversos temas vinculados al desarrollo económico de la región.

Sin embargo, no podemos ignorar que en la ALADI participan dos países —México y Cuba— que no integran la CSA. Ello no sería un impedimento para que el ELC sea el instrumento que cumpla con el objetivo de la formación de una zona de libre comercio sudamericana. La convergencia, de acuerdo con las bases aprobadas por la resolución 59 (XIII), puede ser gradual y tener ritmos diferentes según los países y bloques subregionales. Este principio permitiría la convivencia en un mismo instrumento de una zona de libre comercio sudamericana y un área de libre comercio en la que participen todos los países de la ALADI.

Por otra parte, la ALADI y el proceso de formación del ELC pueden tender un puente entre la CSA y México y Cuba, para el desarrollo de proyectos y la toma de posiciones, en la medida que existan intereses compartidos.

En definitiva, se trata de un tema de decisión política que puede tener soluciones instrumentales e institucionales, y que no debería ser un obstáculo para que la ALADI se constituya en el soporte operativo de la CSA.

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

postergados.¹ 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 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

¹ 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,² 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,³ 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 unilateral⁴ 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 protección 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

² Hoy son 147 países.

³ 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.

⁴ 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.

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.⁵ Uruguay celebró acuerdos de este tipo con los restantes países de la región que —con diversas modificaciones— se mantienen vigentes hasta hoy.⁶

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 multilaterales 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

⁵ Preferencia arancelaria regional, normas sobre origen y cláusulas de salvaguardia.

⁶ 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 concluirlos 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,⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ En tercer lugar, los avances y estancamientos en el ámbito regional

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

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Desde 1964 y 1965, la ALALC incurrió 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.

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

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.¹³

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

¹² 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.

¹³ 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 recessivos 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 sucede 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.¹⁴ 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.

¹⁴ Hay productos uruguayanos que solo se exportan a los países vecinos. Cuando estas exportaciones se contraen es muy difícil encontrar mercados alternativos.

El gran desafío es encontrar la manera de regular una relación fuertemente asimétrica, con vecinos inestables,¹⁵ 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.¹⁶ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.*¹⁷

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

¹⁷ 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.

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.¹⁸ 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 ofrece 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.¹⁹

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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.²⁰

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

²⁰ 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.

que participan, 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 países²¹ 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.²² 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.²³ 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:

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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;²⁴
- 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.²⁵

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.

²⁴ 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.

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

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.²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸

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

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.²⁹

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

²⁹ 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.

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 bilaterizado sus negociaciones en el Mercosur, dejando de lado la participación de Paraguay y Uruguay en la preparación de decisiones tan trascendentales 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.³⁰

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

³⁰ 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 beneficien de los gravámenes a la exportación, y de compensaciones para los exportadores al mercado argentino que se vean afectados por la depresión de precios.

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.³¹ 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 transcinden 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

³¹ 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 voto, 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 estadales, 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,³² o bien es un órgano que asume la promoción y defensa de los intereses comunitarios frente a las administraciones nacionales y los órganos decisarios 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.

³² Sería algo semejante al Comité de Representantes de la ALADI.

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 seguridad 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 atravesie 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;

- 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. Esta 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

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 conducen 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 afuera 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,*

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 obra³³ 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.

³³ 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 ropa, 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.

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.

DOCUMENTO 3

MARZO DE 2006

QUINCE AÑOS DE MERCOSUR

Introducción

Para la mayoría de los países de América Latina, la integración económica fue y es un instrumento privilegiado de su inserción regional y global. Esta, a su vez, es un componente esencial de la estrategia de desarrollo.

No obstante, desde su inicio, el proceso de integración regional y sus distintos movimientos alternaron períodos de impulso y estancamiento, de expectativa y frustración. También sufrieron sucesivas mutaciones que llevaron desde el intento comercial y multilateral de la ALALC y la experiencia inicial del Grupo Andino —fuertemente asociada a una política de planificación de la economía— a la complejidad y pluralidad de los acuerdos subregionales, el sistema de acuerdos de alcance parcial de la ALADI y las numerosas iniciativas, independientes de las instituciones centrales del proceso, que buscan aportar opciones de integración y cooperación en sectores o áreas específicas.

Los procesos de integración en América Latina generaron una profusa retórica que desafía las evidencias y sigue alimentando estrategias y acciones despegadas de la realidad, que contribuyen a mantener una perjudicial dicotomía entre la capacidad declarativa y la capacidad de asumir compromisos y llevar adelante programas efectivos entre los países de la región. El realismo, la flexibilidad y la aproximación entre lo declarado y lo realizado permiten alcanzar resultados relevantes, pero frecuentemente no tienen el suficiente brillo político para motivar a nuestros gobernantes.

Los programas de integración muy dilatados resultaron intrascendentes o, en la mayoría de los casos, no pudieron sostenerse. 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 algunos casos ilustrativos.

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.

Es necesario tener en cuenta la incidencia de las negociaciones y acuerdos multilaterales sobre las negociaciones y acuerdos regionales. 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.

La integración comercial y el libre comercio dentro de la región son insuficientes como respuesta a las necesidades de los países que la integran. 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, el desarrollo de la oferta de bienes y servicios competitivos, la mejora de la infraestructura física y los servicios básicos, la inversión, el empleo de calidad y el fortalecimiento de gestión empresarial tienen que estar en el núcleo de los proyectos de integración.

Las estrategias de desarrollo e inserción externa no han sido suficientes para resolver los problemas sociales de la mayoría de los países de la región. El incremento de la pobreza y la exclusión social, los conflictos sociales y sus efectos sobre la estabilidad política e institucional crean una suerte de círculo vicioso que frena el desarrollo social y económico. Si miramos hacia atrás podemos constatar que la región fue perdiendo terreno en el mundo. Por otra parte, Chile y México —los países que menos se han comprometido en la región y que se han proyectado con mayor decisión e intensidad hacia los mercados de los países desarrollados— aparecen como exitosos en sus experiencias de inserción internacional.

El Mercosur fue percibido en sus inicios como un proceso destinado a seguir un camino diferente al resto de los movimientos de integración latinoamericana. Los vínculos preexistentes entre los cuatro socios, el fuerte respaldo político, las expectativas sociales y económicas, y los rápidos incrementos en el comercio recíproco indujeron a los actores a pensar en un proceso capaz de alcanzar sus objetivos instrumentales sobre la base de compromisos sustentables.

Esta percepción se fundaba, en primer lugar, en la presencia de un enfoque integral del mercado regional, que incorporaba el tratamiento de los temas relacionados con el desarrollo competitivo de la producción y comercialización de bienes y servicios y la obtención de ventajas comparativas dinámicas, asociado al acceso al mercado regional. En segundo lugar, se fundaba en la proyección externa del Mercosur mediante la política comercial común, en una coyuntura en la que los Estados partes buscaban, con distinta intensidad y tiempos, la apertura de sus economías. Este aspecto reforzaba el papel del Mercosur como instrumento fundamental de las estrategias de inserción externa y desarrollo.

Quizás en esa oportunidad se subestimó el peso que tendrían en el desarrollo del Mercosur las asimetrías entre sus socios, y también la intensidad de los cambios en las políticas y conductas nacionales. Después de quince años, el Mercosur muestra los mismos síntomas de estancamiento, distancia entre los compromisos asumidos y las actitudes de los países miembros, y pérdida de credibilidad que afectaron a otros procesos de integración regional.

Los criterios para apreciar los resultados

La integración es siempre un fenómeno político, aunque esté restringida a la formación y regulación de un mercado ampliado. 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. Por estas razones, solo puede prosperar en la medida que existan intereses compartidos y convergentes entre los países que participan, y solo es sustentable en la medida que es percibida por las sociedades como un instrumento eficaz para la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

En el caso del Mercosur, además, se puede observar un proceso de aproximación política entre los Estados partes y la formación de una identidad regional que está más allá de los avances y fluctuaciones en la constitución y funcionamiento del mercado ampliado.

La integración no puede ser vista como un instrumento acotado exclusivamente a incidir en las relaciones entre los países que se integran, sino como un instrumento para alcanzar *mejores condiciones de inserción en la economía global*. Debemos integrarnos para competir y no para protegernos del resto del mundo. La práctica del regionalismo abierto permitirá fortalecer la promoción y defensa de los intereses regionales en el sistema multilateral, negociar en forma conjunta y proyectar las ventajas comparativas dinámicas que se adquieran en la región, a la economía global. La asociación entre la producción de bienes y servicios, el intercambio intrarregional y la inserción de la región y los países que la integran en la economía global, deben estar siempre presentes en los proyectos de integración. No hay comercio sin producción competitiva y no habrá desarrollo sin una inserción activa en la economía global.

La integración tiene que incidir en el tratamiento y solución de los problemas que más preocupan a las sociedades y los gobiernos. La pobreza y la exclusión social, el desempleo, las pautas de distribución del ingreso, la insuficiencia de la inversión, la debilidad de la gestión empresarial, la vulnerabilidad de las economías son los aspectos que presiden estas preocupaciones. Para los países, la integración será eficiente en la medida que genere oportunidades de inversión, mayor actividad económica con aumento de empleo e ingreso y cree condiciones para transformaciones en la estructura de producción y en la estructura empresarial que permitan competir en la economía global. Puesto de otra manera: que genere, en términos sustentables, empleo e ingresos y recursos para la aplicación de las políticas sociales.

Las decisiones de los países no pueden ser entendidas de otra forma que como expresiones de voluntad que generan compromisos exigibles. Los actores sociales y económicos y, en general, los ciudadanos, no pueden estar obligados a interpretar permanentemente las decisiones de sus gobiernos y a tratar de determinar cuáles van a ser cumplidas y cuáles no. Debemos establecer claramente la premisa de que aquellos compromisos, sustantivos o procesales, que tienen todos los elementos necesarios para su cumplimiento son exigibles y fueron aceptados por los gobiernos con la intención de darles cumplimiento. Los apartamientos son responsabilidad, individual o colectiva, de los gobiernos, que genera la pérdida de credibilidad y la fragilidad jurídica del proceso de integración.

Por la razón anterior es importante determinar el alcance y significado de los objetivos instrumentales del Mercosur.

Finalmente, es necesario distinguir entre el Mercosur y las relaciones bilaterales propias de la vecindad entre los países que lo forman. El Mercosur fue y es un instrumento que permite administrar una parte de las mencionadas relaciones, pero estas tienen sus características propias y una permanencia que trasciende al Mercosur. Aun si desapareciera el Mercosur, los actuales Estados partes van a mantener vínculos políticos, sociales y económicos intensos. Determinados aspectos de estas relaciones amplias y complejas pueden tener un tratamiento alternativo, bilateral o en las instancias del Mercosur. Esta consideración es relevante, ya que implica aceptar una masa crítica de relaciones entre los países que se va a mantener independientemente de cambios en el alcance y profundidad que los países le den a su integración a través del Mercosur.

Los objetivos del Mercosur

Los objetivos básicos del Mercosur surgen del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto y de las decisiones adoptadas a partir del año 2000, que ratifican su vigencia a pesar de los incumplimientos procesales y sustantivos.

A partir de Ouro Preto y de las decisiones complementarias, el esquema de integración de las economías se compone de seis elementos: a) la formación de una zona de libre comercio, mediante la aplicación de un programa de liberación automática, gradual, lineal y universal, con dos excepciones: los bienes del sector automotriz y el azúcar; b) el arancel externo común; c) la armonización de legislaciones aduaneras y la realización de negociaciones conjuntas con terceros países; d) la coordinación macroeconómica; e) los tratamientos a las inversiones; y f) los acuerdos sectoriales. Las decisiones sobre el “relanzamiento del Mercosur” adoptadas a mediados del año 2000 confirmaron estos objetivos.

Existe una vinculación lógica obvia entre los elementos que configuran el esquema económico —el libre acceso a los mercados, el AEC y los demás instrumentos de una política comercial común—, la coordinación macroeconómica y los acuerdos sectoriales. *En tal sentido, las exigencias de cumplimiento deben mantener un mínimo equilibrio.* Varios ejemplos pueden plantearse, aunque basta con mencionar uno: para algunos de los países miembros, la aplicación del AEC y sus excepciones, o las limitaciones a la libertad de negociación comercial hacia afuera del bloque, son costos que solo se justifican si existe acceso libre e irrestricto a los mercados de los socios. Los aspectos institucionales se tratan en una etapa posterior.

A partir del año 2000 se introduce con mucha timidez un tema que no estaba presente en el Tratado de Asunción: el tratamiento de las asimetrías. Ignorar las asimetrías existentes entre los Estados partes es una de las carencias mayores del Tratado de Asunción, que incidió además en el funcionamiento y los resultados del Mercosur, especialmente a partir de la crisis del año 1998.

Los resultados alcanzados y la situación actual

El Mercosur alcanzó a constituir una zona de libre comercio, afectada operativamente por diversas medidas aplicadas por los Estados partes, complementada por un arancel

externo común también con excepciones y perforaciones. En materia de normas de regulación del comercio los avances son muy limitados y no se alcanzaron resultados efectivos en materia de coordinación macroeconómica, tratamiento de inversiones y acuerdos sectoriales. Las negociaciones conjuntas tampoco aportaron hasta ahora resultados significativos.

Sin perjuicio de ello, el Mercosur contribuyó a fortalecer los vínculos políticos entre los Estados partes y generó un sentimiento de identidad subregional que arraigó rápidamente en la población de los países socios. Si bien los cuestionamientos sobre los resultados económicos y comerciales provocaron un retroceso en los mencionados aspectos, estos todavía subsisten y constituyen un activo para proyectar una recuperación del Mercosur como instrumento de inserción regional y global.

El Mercosur constituyó un facilitador importante del proceso de apertura de las economías durante la primera mitad de la década de los noventa y facilitó la aceptación de los ajustes de estructura productiva generados tanto por la aplicación del programa de liberación como por la reducción de los aranceles para terceros países.

Hasta 1998, el Mercosur registró un incremento altamente significativo del comercio entre sus Estados partes, sustentado en la apertura y dinamismo de los mercados, y en el alineamiento cambiario. Sin embargo, aun en ese ambiente expansivo ya se insinuaron dos problemas. Por una parte, los Estados partes debieron adaptar el contenido 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 dentro del bloque era auspicioso, no sucedía lo mismo hacia afuera.

A fines de 1998, una recesión de intensidad variable y prolongada en los mercados de la región tuvo como resultado una caída sustancial del comercio, en medio de conflictos sociales, políticos y económicos de intensidad pocas veces vista en nuestros países.¹ Para entonces, la toma de decisiones en el Mercosur estaba estancada y los avances posteriores fueron parciales y limitados.

Hoy el Mercosur es un proceso estancado, con múltiples incumplimientos y con divergencias entre los socios, manifiestas o subyacentes, 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.

¹ Si bien los cuatro países experimentaron recesión y crisis, estas alcanzaron una magnitud extrema en Argentina y Uruguay, entre el 2001 y el 2002.

Las causas

Las causas del estancamiento son múltiples y trascienden a la recesión que afectó a la región durante los últimos años. De ellas debemos destacar cuatro.

Un exceso de optimismo en la definición de objetivos, plazos y programas

La definición de los objetivos instrumentales y los plazos para alcanzarlos pudo haber sido excesivamente optimista. En algunos componentes críticos —como es la coordinación macroeconómica— no pudo avanzarse más allá de decisiones procesales que no se cumplieron. La postergación de decisiones, prolongación de plazos y la falta de ejecución de programas, más allá de sus efectos directos reales sobre la marcha del proceso, contribuyen a la pérdida de credibilidad y a los sentimientos de frustración.

Cambios en los enfoques y políticas nacionales de los Estados partes

Los enfoques de los países sobre su participación en el Mercosur y la expresión de sus intereses nacionales comenzaron a diferenciarse rápidamente entre sí y con los objetivos y compromisos asumidos en el Mercosur. Ya en 1994, en la negociación del Protocolo de Ouro Preto, Argentina planteó la posibilidad de limitar el esquema comercial a una zona de libre comercio, apuntando a una negociación comercial con los Estados Unidos. Con la recesión y la caída del intercambio a partir de 1998, las diferencias se acentuaron y los países adoptaron medidas unilaterales para proteger y promover la producción y las inversiones.

La política económica argentina cambió sustancialmente a partir del 2002. Las tendencias proteccionistas resurgieron, la sensibilidad sectorial aumentó y la atención de los problemas sociales, con ópticas de corto plazo, se constituyó en la gran prioridad del gobierno. Elementos de este cambio fueron la aplicación de gravámenes a la exportación como medida para incidir en los precios y el abastecimiento del mercado interno, nuevos incentivos a las inversiones y medidas restrictivas a las importaciones. La reindustrialización y la búsqueda de equilibrios cuantitativos globales y sectoriales en el comercio con Brasil, en el mejor estilo mercantilista, condujo a la adopción del MAC (mecanismo de adecuación competitiva) para administrar el comercio bilateral. Esta política y la presión para introducir mecanismos de administración de comercio son difíciles de conciliar con el funcionamiento de una zona de libre comercio y, menos aún, de una unión aduanera. De hecho, la administración del equilibrio comercial con Brasil se convirtió en la prioridad de la participación de la Argentina en el Mercosur.

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. A partir del 2002, la prioridad de Brasil fue fortalecer las posibilidades de constituirse en *global player* y *global trader*. Su actuación en el Mercosur priorizó ese objetivo, además de continuar con las prácticas tradicionales de aplicación de

restricciones encubiertas. Brasil no ejerció en el tiempo de crisis su liderazgo natural y recientemente se concentró, por consideraciones políticas, en contemplar los reclamos de Argentina. La aceptación del MAC pasó por encima de la oposición de los ministerios de Economía y de Industria y Comercio, y de los empresarios brasileños.

Uruguay, en cambio, mantiene su 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. Sin perjuicio de ello, aplicó medidas compensatorias a las distorsiones en la competencia generadas por los incentivos a la inversión y los gravámenes a la exportación aplicados por la Argentina. En los años 2004 y 2005, Uruguay experimentó tasas altas de crecimiento y una cifra récord de exportaciones, pero los flujos comerciales cambiaron de composición y de destino.² La decepción por los retrocesos del Mercosur se acumuló con los efectos, sobre la opinión pública y el gobierno, del conflicto generado por Argentina a raíz de las inversiones en plantas de fabricación de pasta de celulosa y los daños infligidos a la economía uruguaya por el desconocimiento del compromiso de preservar la libre circulación, establecido en el artículo primero del Tratado de Asunción.

Estas diferencias en las políticas y estrategias nacionales y los enfoques de la participación en el Mercosur son determinantes del estancamiento y requerirán de una revisión profunda del proceso para superarlo.

Por otra parte, los cambios en la orientación y composición del comercio incidieron en la búsqueda por Uruguay de alternativas comerciales con terceros países, principalmente Estados Unidos y China. Para Uruguay, una negociación comercial con Estados Unidos es imprescindible. En el 2005 se exportaron a los Estados Unidos 761 millones de dólares, de los cuales algo más de la mitad correspondió a carne vacuna. Uruguay está abasteciendo en la actualidad alrededor de 10 % del mercado americano de carne vacuna, compitiendo con proveedores que se benefician de preferencias en tratados de libre comercio —Canadá, México, Australia, Nueva Zelanda—, a los cuales se agregan nuevos competidores que han suscrito recientemente tratados similares con Estados Unidos. No obtener un tratamiento preferencial implica un riesgo alto para el principal producto de exportación, en su principal mercado.

Las asimetrías

En tercer lugar, los efectos de las asimetrías económicas en los resultados comerciales y el equilibrio de costos y beneficios de participación de los socios en el Mercosur —que no fueron contemplados en el Tratado de Asunción— comenzaron a ser tratados tardíamente.

El Mercosur se caracteriza por un desequilibrio congénito e irreversible en un proceso de integración, en el cual uno de los miembros concentra alrededor de 70% del PBI regional, del mercado regional y de los flujos externos del conjunto.³ Esta característica

² 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.

³ 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.

determina que todo lo que haga Brasil tenga un impacto decisivo en el funcionamiento del bloque y, al mismo tiempo, le da a Brasil una gran responsabilidad para orientar y sostener la marcha del proceso de integración en los aspectos económicos. En realidad, 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, 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.

Para Paraguay y Uruguay, la atención a los efectos de las asimetrías es esencial para que el Mercosur contribuya a atenuar la vulnerabilidad natural de sus economías en lugar de aumentarla.

La bilateralización

Otro factor de divergencia es la tendencia a la bilateralización de las negociaciones entre Argentina y Brasil. El tratamiento del MAC, las negociaciones en el sector automotriz, reuniones informales de distintos niveles e incluso tratativas entre los jefes de Estado de Argentina, Brasil y Venezuela, con exclusión de los de Paraguay y Uruguay, son expresiones de una tendencia que se remonta a la negociación inicial del Mercosur y se acen-tuó notoriamente en los últimos años. Puede generar una percepción negativa y pesimista sobre el futuro de la participación en el Mercosur y de las relaciones de vecindad.

Los acuerdos entre Brasil y Argentina fueron y seguirán siendo el motor del Mercosur. Sin embargo, un mayor equilibrio entre el tratamiento bilateral y colectivo es esencial para preservar y fortalecer los vínculos asociativos. Todo lo que acontezca entre Brasil y Argentina es relevante para el Mercosur y, por tanto, para Paraguay y Uruguay.⁴

La situación del Uruguay

a) *Los efectos de la vecindad.* 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 país. La vecindad ha sido y es una fuente de oportunidades, pero también de riesgos. Los vaivenes macroeconómicos y los ciclos expansivos y recessivos 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.

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 de los efectos de eventos o medidas económicas en una u otra dirección. Mientras que lo que suceda en Uruguay no

⁴ Aunque se aplique entre Argentina y Brasil, el MAC tiene implicancias para el conjunto. Por una parte, condiciona el tratamiento de las condiciones de acceso a mercado y el funcionamiento de la zona de libre comercio. Por otra, puede desatar presiones que afecten a Paraguay y Uruguay (por ejemplo, los productores brasileños de arroz pueden presionar para la aplicación del mecanismo a las exportaciones uruguayas, o sectores de Paraguay o Uruguay pueden presionar a sus gobiernos para adherir al MAC).

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. 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. El problema principal para Uruguay lo constituyen los cambios abruptos en la gestión macroeconómica y en 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 efectivas de exportación pueden estar sujetas a considerables variaciones.

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 mercados, 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.

El gran desafío es cómo regular una relación fuertemente asimétrica, con vecinos inestables, 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.

b) *La integración y la estrategia de inserción externa.* 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. 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 son realmente soberanas las naciones que pueden asegurar el bienestar de sus súbditos.⁵ El crecimiento de la economía y de la inversión son las fuentes genuinas de empleo e

⁵ El término *bienestar* se usa en el sentido de ‘disponibilidad distribuida de bienes y servicios para la sociedad’, lo cual no significa necesariamente riqueza o comodidad.

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.

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.⁶

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.

c) *Comercio y ajuste de la estructura productiva.* En materia de comercio de bienes, la recesión y crisis de las economías del Mercosur determinó un derrumbe de las exportaciones del Uruguay a Argentina y Brasil, una contracción de las exportaciones del Uruguay al Mercosur, que pasaron de 1.533 millones de dólares en 1998 (cuando representaban 55% del total), a 624 millones en el 2003 (31% del total en ese momento). La recuperación posterior de las exportaciones se basó en los mercados de terceros países, principalmente el de Estados Unidos. En el año 2005, las exportaciones al Mercosur totalizaron 780 millones de dólares. Este comportamiento contrasta con el incremento de las exportaciones a terceros países, que ascendió a más de 2.600 millones. Las importaciones desde el Mercosur, sin embargo, no experimentaron cambios sustanciales y el Mercosur continuó siendo el principal proveedor del Uruguay.⁷

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 la aplicación de gravámenes a la exportación 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 a 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 “mecanismo de adecuación competitiva” (MAC)— 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.

Mientras tanto, Uruguay llevó a cabo un fuerte ajuste de su sector industrial y sustituyó producción nacional por importaciones desde Argentina y Brasil. Los productos en los que Uruguay cuenta con claras ventajas —tales como, entre otros, el arroz o los lácteos— fueron objeto de restricciones por los países vecinos, que además adoptaron medidas que vulneran reglas básicas de competencia.

⁶ 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.

⁷ En 1995, Uruguay importó desde el Mercosur 1.321 millones de dólares, 46% de sus importaciones totales. En el año 2004 importó 1.384 millones, 44% de sus importaciones totales.

d) *Inversiones.* 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 radicara en Brasil. Cuando los inversores optan por Uruguay, como es el caso de las plantas de elaboración de pasta 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.

e) *Coordinación macroeconómica.* 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.

f) *Negociación comercial con terceros países.* A pesar del tiempo transcurrido, las negociaciones conjuntas del Mercosur no 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 o 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 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.

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.*

g) *Asimetrías.* 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.

Las condiciones anteriores del Mercosur determinan limitaciones para el desarrollo del proyecto de “Uruguay productivo”, al no existir certeza sobre las posibilidades de acceso a los mercados y no contar con una plataforma regional sólida para proyectar la producción nacional al mercado global.

Abandonar el Mercosur no es una opción para el Uruguay, que 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.

Las perspectivas

Aun reconociendo las dificultades por las que atraviesa el Mercosur y la intensidad de las frustraciones de Paraguay y Uruguay, la posibilidad de que alguno de los socios actuales lo abandone parece remota. En la historia del proceso de integración de América Latina, el único caso semejante fue el retiro de Chile del Grupo Andino, debido a la incompatibilidad de su política económica con la orientación y los mecanismos del Acuerdo de Cartagena. El Mercosur podrá seguir estancado y conflictuado, pero difícilmente alguno de los socios se vea forzado a abandonarlo.

En el otro extremo, tampoco es razonable pensar que todas las dificultades actuales y decisiones pendientes pueden resolverse en el corto plazo y retomarse el camino de formación de la unión aduanera en un plazo razonable.

La realidad puede oscilar entre el mantenimiento de la situación actual, con una pérdida progresiva de relevancia del Mercosur en las estrategias nacionales de inserción externa y desarrollo, y una acentuación de la bilateralización, y la recuperación del sistema y el fortalecimiento de la sociedad, sea con un ajuste de objetivos y compromisos o con un programa creíble para la formación de la unión aduanera en plazos previsibles. Estas son las posibilidades que consideraremos.

La prioridad para Uruguay

Para Uruguay, lo que está en juego en el futuro del Mercosur son valores esenciales; fundamentalmente, su estrategia de 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. La sustentabilidad de ese crecimiento 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 la economía uruguaya. Las posiciones en materia de

integración regional, de 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 posibilidades en materia de exportaciones de bienes y servicios, captación de inversiones y atenuación de la vulnerabilidad de nuestra economía.

Ante estas cuestiones no hay lugar para la retórica y la hipocresía. *Un Mercosur que siga siendo instrumento privilegiado de inserción externa tiene que estar sustentado en el sinceramiento y la responsabilidad de los gobiernos de los Estados partes a la hora de definir objetivos, establecer compromisos y diseñar programas.* Nuestra vocación integracionista no puede ser la razón del debilitamiento o la postergación de las expectativas de reducción de la pobreza y la marginalidad, y de incremento de los recursos para la aplicación de las políticas sociales.

Uruguay debe apuntar a preservar la integridad de un proceso de integración que es político, económico y social, y contribuir a alcanzar un acuerdo sobre objetivos e instrumentos fundamentales y establecer una plataforma de partida, congruente con ese acuerdo, que responda a la real capacidad de compromiso de los Estados partes y a una visión equilibrada de sus intereses. Definir el Mercosur posible significa, entre otras cosas, establecer un marco para resolver las situaciones presentes y acordar un punto de partida en cuanto a los compromisos políticos y económicos, y a la adecuación de la estructura institucional. No todo tiene que quedar resuelto de inmediato, pero sí puesto en carriles creíbles de solución.

Para los intereses del Uruguay, la mejor configuración del Mercosur futuro es la recuperación de los objetivos y expectativas originales de formación de una unión aduanera y un mercado común, complementados por tratamientos efectivos de las asimetrías, que constituyan el ámbito para el crecimiento de la inversión, la producción y el empleo, el ajuste de la estructura productiva, la explotación de ventajas comparativas dinámicas y la mejora de la competitividad y de las condiciones de inserción en la economía global. Ello implica acordar:

- un esquema comercial que sea respetado y creíble —con énfasis en estos dos atributos— que asegure el acceso recíproco a los mercados de los Estados partes;
- mecanismos efectivos de coordinación macroeconómica;
- compromisos sobre incentivos a las inversiones que creen posibilidades de captación para todos los Estados partes;
- compromisos sobre arancel externo común y política comercial común dimensionados al esquema comercial y consistentes con la apertura de la región a la economía global;
- 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;
- tratamientos para contemplar las asimetrías que reconozcan las posibilidades e intereses de cada uno de los Estados partes, que en el caso del Uruguay incluyen:
 - el reconocimiento de la posibilidad de negociar bilateralmente con terceros países, en el marco de negociaciones conjuntas —bajo la forma de avances o complementos— o previa consulta con los demás socios;

- la preservación o aceptación de instrumentos que permitan al Uruguay cumplir el papel de centro regional de servicios logísticos al transporte y el comercio;
 - apoyo y facilidades para desarrollar ventajas comparativas dinámicas, diversificar el comercio, incorporar tecnología y conocimiento en la producción y comercialización de bienes y servicios, promover cadenas de producción de nivel regional y fortalecer la gestión empresarial.
- institucionalidad con un mejor balance comunitario y gubernamental acorde con el nivel de compromisos aceptados por los socios, y seguridad jurídica, mediante procedimientos expeditivos de internalización y efectividad en la solución de conflictos.

No obstante, el mantenimiento de objetivos y compromisos, como la formación de la unión aduanera y las decisiones sobre “relanzamiento del Mercosur”, si no están respaldados por una responsabilidad efectiva de los socios para su cumplimiento, perpetúa las indefiniciones e inseguridades que caracterizan la situación actual. *Es preferible un Mercosur con un perfil más bajo que el inicial pero que responda a la capacidad efectiva de compromiso de los países que lo forman, a la ficción de mantener objetivos y mecanismos que no tienen sustento en las posiciones y conductas reales de los Estados partes*, especialmente cuando esa ficción afecta en forma desigual a los distintos socios. La prioridad debe ser el sinceramiento de los Estados partes para definir un proceso creíble y equilibrado en sus compromisos, con reglas estables y respetadas, seguridad jurídica y política. Esta es la única alternativa que pondrá realismo en las expectativas y reglas claras para los operadores.

Elementos para la búsqueda de consenso

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 aun más. Hoy la falta o la debilidad de las decisiones en esta línea de acción, sumadas 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.

Cinco temas deben ser abordados y resueltos en forma prioritaria: las condiciones de acceso a los mercados y el alcance de la política comercial común, el tratamiento de las inversiones, la coordinación macroeconómica, el tratamiento de las asimetrías y la cuestión institucional.

a) *El acceso a los mercados y los temas vinculados al esquema comercial.* Es necesario definir claramente y asegurar la efectividad de las condiciones de acceso al mercado regional, el alcance del trato nacional y las materias de regulación del comercio que serán objeto de programas de armonización o coordinación. *La exportación al mercado regional*

debe ser un proceso seguro y previsible, y no un juego de adivinanzas o una carrera de obstáculos.

La unión aduanera mantendrá validez como objetivo instrumental del Mercosur en la medida que se acuerde un programa creíble para su concreción en plazos o etapas previstas, que debe incluir: la libre circulación de bienes entre los territorios de los Estados partes, con eliminación del cobro múltiple del AEC; la adopción de decisiones sobre las excepciones al AEC, y los plazos para su levantamiento; la armonización o adopción de normas comunes para la regulación del mercado integrado; y la definición de políticas y reglas en materia de negociaciones con terceros países. Es posible que estos requerimientos escapen a las posibilidades de decisión de los países en el corto plazo y que el esquema comercial del Mercosur pase por una etapa menos ambiciosa.

Lo importante es que, en cualquier caso, *el conjunto de los compromisos asociados al funcionamiento del mercado sea lógicamente consistente y equilibrado*. Las condiciones de acceso al mercado ampliado, la obligatoriedad de aplicación del AEC y sus gravámenes, la regulación del comercio y las reglas sobre la negociación con terceros países deben mantener una armonía en profundidad y exigibilidad. Ese equilibrio debe incorporar el concepto de las asimetrías entre los Estados partes y contemplar sus intereses. No es lógico reclamar el cumplimiento de algunos compromisos, mientras se toleran apartamientos en otros. No se puede exigir el mantenimiento de un arancel externo común, o la negociación conjunta con terceros países, si no se preserva, con un rigor equivalente, el libre acceso recíproco a los mercados.

La llave para recuperar el papel del mercado ampliado es considerar y resolver las dificultades de acceso que se generan por las múltiples trabas, transparentes o encubiertas que se aplican al intercambio recíproco. La flexibilización formal o la tolerancia del apartamiento de los compromisos sobre acceso a mercado y libertad de circulación, debe ser acotada en su alcance y duración. El MAC aplicable al comercio entre Argentina y Brasil, la aplicación de gravámenes a la exportación,⁸ diversas medidas puntuales o generales que afectan el intercambio de determinados productos o sectores, no son congruentes con la certeza que se requiere del esquema comercial. *El objetivo de un mercado ampliado que sirva de sustento a transformaciones en la estructura productiva y de argumento para la captación de inversiones no es compatible con las incertidumbres que generan las restricciones, sean unilaterales o consensuadas, o con la administración de comercio como forma de proteger producciones no competitivas o asegurar equilibrios cuantitativos en el intercambio.*

Los compromisos que se adopten o reiteren en materia de condiciones de acceso a mercados y de aplicación de medidas que distorsionan la competencia en los mercados de la región, deberán pautar la intensidad y exigibilidad de los compromisos en materia de política comercial común, incluyendo el AEC. Este es un costo para Paraguay y Uruguay que no tiene sentido asumir si persiste la incertidumbre en las condiciones de acceso a los mercados.

⁸ 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.

b) *El tratamiento de las inversiones.* 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 del mercado. Este criterio es válido para la formación de la unión aduanera, pero también para otras opciones de estructuración del mercado subregional.

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

d) *El sistema institucional.* Las instituciones del Mercosur tienen un papel importante en el éxito de los esfuerzos para encauzar y dinamizar el proceso de integración. En este ámbito es necesario asegurar el equilibrio 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 atravesie el proceso de integración subregional. 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 porcentaje relevante de las decisiones de los países del Mercosur que establecen compromisos para los Estados partes no ha sido puesto en vigencia por estos. La consecuencia es inseguridad jurídica.

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 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 carácter comunitario. En la etapa actual del proceso, las decisiones que implican obligaciones a los Estados partes deben continuar siendo intergubernamentales, pero el Mercosur necesita algún órgano que se ocupe 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,⁹ o bien es un órgano que asume la promoción y defensa de los intereses comunitarios frente a las administraciones nacionales y los órganos decisarios 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, y quitarle el papel de variable de ajuste de la política doméstica argentina.

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.

De acuerdo con estas consideraciones, el Parlamento del Mercosur no es ni la solución para 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 seguridad 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.*

Tratamiento de las asimetrías

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.¹⁰ El tema no se limita a contemplar las situaciones de Paraguay y Uruguay. También existe una asimetría

⁹ Sería algo semejante al Comité de Representantes de la ALADI.

¹⁰ 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.

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 perjudiquen 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).

La ampliación del Mercosur

A los aspectos tratados en los puntos anteriores hay que agregar las posibilidades y los efectos de la incorporación de nuevos miembros al Mercosur y de la ampliación de la temática económica.

Por una parte, 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 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. En primer lugar, la introducción en el Mercosur de una lógica de confrontación que lo enfrente a las grandes potencias económicas, lo cual va a dificultar más aún las ya difíciles o interrumpidas negociaciones del Mercosur con la Unión Europea y los Estados Unidos. En segundo lugar, 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, sin que en principio aporten elementos para mejorar los equilibrios internos.

En todo caso, la incorporación de nuevos miembros plenos no puede implicar un apartamiento de los objetivos y principios establecidos por el Tratado de Asunción.

Por otra parte, se han planteado y tratado proyectos que no integran el esquema comercial e incluso transcienden el ámbito geográfico del Mercosur, tales como la integración energética y la integración de la infraestructura física. Estos proyectos sacarían al Mercosur de un frente comercial estrecho y lo involucrarían en el tratamiento de proyectos de alta prioridad para los Estados partes. 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.

Fortalecimiento de los vínculos asociativos

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 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 a solucionar las situaciones existentes o que se presenten en el futuro. *El tratamiento bilateral puede complementar o acelerar, pero nunca sustituir la consideración conjunta de temas que son propios del Mercosur.*

El fortalecimiento de los vínculos asociativos y de la solidaridad de los socios con la sociedad que integran jugará un papel esencial en la recuperación del impulso y la credibilidad del Mercosur. Ello implica compartir entre todos los socios el tratamiento y las decisiones de todas las cuestiones atinentes al funcionamiento del Mercosur.

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.

Conclusiones

- Un replanteo del Mercosur tiene que estar sustentado en la efectiva capacidad de compromiso de los países que lo integran y ser funcional a sus estrategias de desarrollo e inserción externa.
- El elemento central del replanteo debe ser el equilibrio entre los distintos componentes del esquema comercial y económico, que responda a su vez a un equilibrio en la atención de los intereses y requerimientos de los países miembros.
- Que se mantenga el statu quo no significa que el Mercosur desaparezca o pase a ser una institución nominal. Si hará necesario utilizar alternativas para satisfacer las necesidades de inserción externa de los países que lo integran. En la medida que el alcance jurídico o práctico del Mercosur se reduzca, se incrementa el margen de negociación bilateral o plurilateral, y las posibilidades de negociar fuera del bloque. El conjunto de vínculos de vecindad no va a variar; lo que cambia son las modalidades de tratamiento.
- El fortalecimiento institucional deberá acompañar la evolución de los compromisos y mecanismos, y ser consistente con su naturaleza, alcance y profundidad.

- La recuperación del liderazgo natural de Brasil en el Mercosur es importante para asegurar el proceso e implica asumir, junto con sus intereses específicos, los del conjunto de los Estados partes.
- En una sociedad asimétrica, como es el Mercosur, Uruguay y Paraguay tienen un papel relevante en la legitimación de la dirección impuesta por los otros socios. 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, y evitar 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.

DOCUMENTO 4

5 DE JUNIO DE 2006

UN MERCOSUR VIABLE

Este documento tiene como propósito aportar algunas propuestas generales para su consideración en el encuentro “El Mercosur viable”, en la búsqueda de una revisión del Mercosur actual que compatibilice los intereses específicos del Uruguay con los de los demás Estados partes, y con la capacidad de decisión del conjunto en las condiciones políticas actuales de la región.

Estas propuestas se basan en los diagnósticos y líneas de acción presentados en los documentos “Quince años de Mercosur”, de marzo de 2006, y “La inserción externa del Uruguay. Una visión política y estratégica”, de enero de 2006. En ellos se fundamentó una adecuación de la estrategia de inserción externa del Uruguay en función de la situación actual del Mercosur como proceso de integración.

Elementos del escenario regional actual

Sin perjuicio de los elementos de contexto aportados por los documentos citados, es conveniente destacar determinadas situaciones o acontecimientos que, si bien en algunos casos tienen raíces históricas muy profundas, adquirieron recientemente particular relevancia.

En primer lugar, combinaciones de eventos de distinto origen y naturaleza condujeron a un escenario de conflictividad regional que incide en las decisiones que pueden tomar los países en el Mercosur:

- a) La actitud del gobierno argentino, consentida por el brasileño, en el conflicto de las plantas de celulosa nos retrotrae a los intervencionismos del siglo XIX y a las fluctuaciones de las relaciones políticas y económicas del Uruguay con sus vecinos desde la segunda mitad del siglo XX. Esas conductas de Argentina y Brasil hacia Uruguay siempre existieron, pero la situación creada nos enfrenta a nuestra realidad y vulnerabilidad. La *hermandad* queda relegada a un sentimiento recíproco entre las sociedades, que tiene por límite los intereses económicos y políticos de los gobiernos vecinos.
- b) El crecimiento de la influencia venezolana en la región, su ingreso como miembro pleno al Mercosur, su política de confrontación e intervención en asuntos internos de otros países y la promoción de un alineamiento al que pretende arrastrar a los países del Mercosur.

- c) La reciente crisis desatada entre Brasil y Bolivia a raíz de la nacionalización de los hidrocarburos, todavía no resuelta.
- d) El planteo público del Uruguay —que aún no fue formalizado en el ámbito del Mercosur— de su intención de negociar acuerdos comerciales con terceros países. Si bien en la situación actual del Mercosur esta aspiración no debe suponer un conflicto para el bloque subregional, agrega un elemento más de discusión política, en lo que es probablemente el peor momento de las relaciones con Argentina y Brasil, desde el siglo XIX.

En segundo lugar, la proximidad de realización de elecciones nacionales en Argentina y Brasil condiciona, y continuará condicionando por un tiempo, la atención que ambos gobiernos puedan prestar a los asuntos regionales y las decisiones que adopten sobre estos. En particular, el liderazgo regional brasileño se vio opacado por la irrupción de Venezuela en la escena regional, cuestionado por la situación generada a partir de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, y debilitado por los acontecimientos políticos en su propio país.

En tercer lugar, el ingreso de Venezuela al Mercosur cambia el enfoque de este como proceso de integración basado en la vecindad histórica. Las decisiones adoptadas por los Estados partes sobre el proceso de adhesión privilegiaron consideraciones políticas sobre la lógica del proceso y la defensa de sus propios intereses económicos, y aceptan el riesgo de politizar el Mercosur y convertirlo en una tribuna para la confrontación venezolana con los Estados Unidos y otros países de la región, incluso asociados al Mercosur.

Finalmente, los acuerdos entre Brasil y Argentina, que llevaron a la aceptación del MAC como mecanismo de salvaguardia en el comercio bilateral desconociendo la normativa del Mercosur, tienen implicancias serias para los objetivos instrumentales del proceso de integración y la estabilidad de los mercados. Después de quince años de Mercosur, Argentina “descubre” que ciertos sectores industriales no se adaptaron a la competencia regional y está dispuesta a protegerlos por encima de los compromisos asumidos en el Mercosur. Brasil termina aceptando una política comercial de Argentina que retorna al proteccionismo industrial y a la manipulación de su mercado interno mediante diversos instrumentos (gravámenes a la exportación, controles de precios, prohibiciones o restricciones a la importación e importación, etc.) que distorsionan el comercio. Esta política no es compatible con la formación de una unión aduanera o un mercado común.

Por otra parte, Brasil y Argentina adoptaron y formalizaron el MAC con prescindencia de sus otros dos socios, aunque es obvio que las medidas que se adoptan para el intercambio bilateral entre Argentina y Brasil afectan al mercado subregional. Asimismo, el acuerdo se protocolizó en el Acuerdo de Complementación Económica 14 (acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil anterior al Mercosur), con lo cual no queda incorporado a la normativa del Mercosur. Se prefirió una formalización jurídicamente discutible al tratamiento en los órganos del Mercosur.

La bilateralización de las decisiones sobre el Mercosur es una tendencia creciente que muestra la prioridad para Argentina y Brasil de su relación recíproca y una

marginación de Paraguay y Uruguay de decisiones que hacen a la esencia del proceso de integración.

En realidad, la adopción del MAC es para el proceso de formación de la unión aduanera y del mercado común —tanto por su contenido como por la forma en que se discutió y formalizó— mucho más negativa que el conflicto de las papeleras o la aspiración de Uruguay de suscribir acuerdos comerciales con terceros países, e incluso que los múltiples incumplimientos en materia de condiciones de acceso a mercado.

En Uruguay se abrió paso progresivamente la necesidad de un cambio en la estrategia de inserción externa, atendiendo a los requerimientos de desarrollo económico y de reducción de la vulnerabilidad. Esta renovación de la estrategia externa busca compatibilizar la participación en el Mercosur con negociaciones económicas bilaterales con países extrarregionales. No obstante, las acciones efectivas del gobierno en esta materia aún no definen el rumbo que seguirá el Uruguay.

Probablemente no sea exagerado afirmar que estamos en el peor momento político de la historia del Mercosur y en una coyuntura conflictiva que refuerza una visión pesimista sobre el proceso de integración y las relaciones de vecindad. *Las consideraciones sobre el Mercosur viable deberían relativizar el peso de la coyuntura y rescatar los componentes más permanentes y sólidos de una relación de vecindad que, a pesar de sus diferencias, es esencial para todos los Estados partes.*

Los intereses del Uruguay en el Mercosur

El desarrollo productivo del Uruguay, especialmente a partir del proceso de recuperación y crecimiento iniciado a fines del 2003 y de los cambios en la orientación y composición de los flujos económicos, se basa en: la agregación de valor en las cadenas agroindustriales y generación de productos diferenciados orientados a mercados que valoran la calidad; la capacidad de competir con bienes industriales en los mercados regionales y proyectarlos a mercados extrarregionales; el desarrollo de la industria del conocimiento y ciertos servicios especializados; y la explotación de las posibilidades que ofrece su ubicación geográfica para constituirse en polo logístico y turístico del Cono Sur.

En algunos casos es fundamental el acceso a los mercados de los países desarrollados u otros con segmentos importantes de alto poder adquisitivo. Otros, en cambio, dependen de los efectos de la vecindad y la seguridad y estabilidad de los mercados regionales. Esta constatación es el punto de partida para una adecuación de la estrategia de inserción externa del Uruguay.

El tratamiento del *Mercosur viable* procura aportar elementos para facilitar la adopción de decisiones que conduzcan a *más y mejor Mercosur*, y más y mejores vínculos económicos con el resto del mundo.

Enfoque estratégico y prioridades

Uruguay debe buscar y obtener en el Mercosur oportunidades de desarrollo. Debemos descartar el enfoque tradicional de los países de menor desarrollo económico relativo en

la ALALC y la ALADI, que terminó desgastándolos para conseguir ventajas menores y sin efectos prácticos. Medidas tales como el Fondo de Convergencia Estructural, la idea de Brasil de proporcionar financiamiento para facilitar inversiones brasileñas en Uruguay y ofrecimientos semejantes no representan verdaderas oportunidades de desarrollo, y están muy lejos de compensar los efectos de la vulneración de los compromisos de acceso a mercados, los desequilibrios en la capacidad de captar inversiones y las limitaciones para negociar bilateralmente con terceros países.

Para Uruguay no son opciones ni abandonar el Mercosur, ni tratar de sustituir el estatus de socio pleno por el de país asociado. El abandono del Mercosur sería un error estratégico con consecuencias políticas y económicas enormes, e implicaría arriesgar oportunidades de desarrollo industrial y de servicios, cultivadas desde fines de los años sesenta en asociación con las relaciones de vecindad. El cambio de estatus, además de dificultades jurídicas y de negociación, nos dejaría al margen de la toma de decisiones en el Mercosur, a sabiendas de que todo lo que se acuerde entre Argentina y Brasil nos va a afectar en mayor o menor medida.

La frase “más y mejor Mercosur”, junto con la búsqueda fuera del Mercosur de la satisfacción de las necesidades de desarrollo que este no puede atender —sea por las posiciones, acciones u omisiones de Argentina y Brasil, o por las propias limitaciones estructurales del bloque— refleja adecuadamente el cambio necesario en la estrategia de inserción externa. Falta que se traduzca en hechos.

La estrategia inmediata frente al Mercosur debe ser combinar la permanencia en el Mercosur, con la flexibilidad para negociar con terceros países. Aun cuando no se concrete la negociación de un acuerdo comercial con los Estados Unidos, esa combinación es esencial para el Uruguay. Por ello, la primera prioridad para Uruguay es el reconocimiento de su derecho a negociar acuerdos comerciales con terceros países, manteniendo la condición de miembro pleno.

La razón principal es contemplar las características y tendencias del desarrollo productivo y las posibilidades de agregación de valor a las exportaciones, que dependen en algunos casos del mercado de vecindad y, en otros, de los mercados extrarregionales.

Esta prioridad puede ser defendida con sólidos argumentos ante objeciones de los demás Estados partes.

La limitación de la decisión 32/2000 a la negociación de preferencias arancelarias fuera del Mercosur, forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas durante el denominado “relanzamiento” del Mercosur para alcanzar el objetivo instrumental de formación de la unión aduanera. No es lógico exigir el cumplimiento de una decisión que es parte de un conjunto, si ese conjunto no está siendo cumplido ni exigido en forma integral, en especial, cuando el objetivo al cual respondían es cuestionado y ha sido sistemáticamente postergado.

Las obligaciones tienen que mantener coherencia, equivalencia y un mínimo equilibrio. Si se toleran vulneraciones a los compromisos sobre acceso a mercados —incluso sustanciales, como lo es la formalización del MAC—, si se abandonan los compromisos sobre coordinación macroeconómica y se postergan sistemáticamente decisiones sobre otros componentes necesarios de la unión aduanera, no es razonable reclamar el cumplimiento de solo uno de ellos, especialmente cuando las negociaciones conjuntas, después

de casi diez años, no condujeron a resultados relevantes. Probablemente Uruguay no tendría que dar el paso de negociar bilateralmente con terceros países, si el Mercosur como tal hubiera concluido el acuerdo con la Unión Europea y entablado negociaciones con los Estados Unidos. O todo se exige y se cumple, o todo se relativiza o posterga hasta que haya condiciones para decidir sobre el conjunto.

Por otra parte, los efectos prácticos sobre el comercio de Argentina y Brasil, de acuerdos comerciales del Uruguay con terceros países, van a ser muy limitados. En primer lugar, la dimensión del mercado uruguayo es equivalente a una provincia argentina como Córdoba o Santa Fe, o a un Estado brasileño mediano. En segundo lugar, esos acuerdos pueden vulnerar las preferencias pero no tendrían grandes impactos de desviación de comercio, ya que obviamente no anulan los efectos de la vecindad, que es un factor determinante del comercio intramercosuriano. Adicionalmente, la composición de las importaciones desde el Mercosur y desde terceros países es diferente. En todo caso, en las negociaciones con terceros países se podrían preservar las preferencias en algunos productos en los que los acuerdos supongan riesgos para las exportaciones específicas de los demás países del Mercosur hacia el Uruguay.

No se trata simplemente de viabilizar la negociación de un acuerdo con los Estados Unidos, sino de abrir la posibilidad de que se negocien acuerdos con otros terceros países. Incluso en las negociaciones conjuntas, Uruguay y Paraguay deberían estar habilitados a acordar bilateralmente avances o complementos a los acuerdos que celebre el Mercosur.

La aceptación por los demás Estados partes de la flexibilización de las negociaciones con terceros países no posterga los planteos orientados a mejorar y dar certidumbre a las condiciones de participación del Uruguay en el Mercosur.

Para Uruguay también son prioritarios otros aspectos del funcionamiento del Mercosur. Algunos de ellos se refieren a situaciones puntuales en materia de acceso a mercados, competencia comercial e inversiones.

Otros se refieren a aspectos más generales del proceso de integración, que deberían ser del interés de todos los Estados partes, entre los cuales deben destacarse:

- a) El retorno al tratamiento colectivo de todos los asuntos, abandonando la bilateralidad argentino-brasileña.
- b) El tratamiento de la configuración del Mercosur, contemplando los intereses y la capacidad de compromiso de todos los socios y acordando reglas o medidas inmediatas que den seguridad y estabilidad a las operaciones en el mercado ampliado.
- c) El fortalecimiento y racionalización de la organización institucional, especialmente en los componentes que puedan cumplir un papel comunitario.

El Mercosur viable

Un Mercosur viable debe preservar la unidad original de sus cuatro socios sustentada en una sólida plataforma de vínculos políticos, sociales y económicos generados y robustecidos por la vecindad. La incorporación de Venezuela puede incidir en el manejo de temas políticos, crear condiciones para el tratamiento del tema energético y tener algunos

efectos sobre los mercados, pero no puede cambiar las características y la importancia de los vínculos de vecindad económica, que son propios de los cuatro socios fundadores del Mercosur. Sin Paraguay y Uruguay no hay Mercosur y los cuatro países fundadores perderían la identidad que forjaron durante los últimos quince años.

Las propuestas para un Mercosur viable deben plantearse en forma consistente con el escenario en que se tratarán de aplicar, y examinarse como un conjunto armónico. Este conjunto de propuestas dirigidas a restablecer el papel de la integración regional y el Mercosur, como instrumentos de desarrollo para los Estados partes, debe cumplir con cuatro *condiciones*:

- a) *Equilibrio* en dos dimensiones. En la forma e intensidad con que se contemplan los intereses de los países miembros y la pluralidad en materia de expectativas nacionales, política exterior y políticas económicas y sectoriales; y en los compromisos que se asuman, entre áreas y dentro de las áreas.
- b) *Sinceramiento y compromiso*. Es necesario abandonar la retórica, reconocer las impotencias y buscar los máximos compromisos que cada país puede garantizar. En lo inmediato, las propuestas deben adecuarse a las condiciones políticas y las posibilidades de decisión actuales e incluir los elementos de progresividad que les permitan acompañar su evolución.
- c) *Flexibilidad* para reconocer y tratar las diferentes oportunidades y amenazas asociadas a la vecindad, aceptando distintas combinaciones parciales (bilateralización transitoria en el marco de un proceso multilateral), y para adaptarse a cambios en el contexto y en las condiciones internas de los Estados partes, manteniendo el equilibrio y el compromiso. La resiliencia del proceso depende de las solidaridades efectivas entre los países, y entre estos y el proceso de integración.
- d) *Eficacia* de los procesos decisarios y en el cumplimiento de las decisiones, tanto en la organización institucional del Mercosur como en la de los Estados partes.

La situación de los procesos de integración en América Latina y las frustraciones acumuladas en casi cinco décadas son el fruto del voluntarismo, el desconocimiento de la realidad y la inconsecuencia con los compromisos asumidos. El riesgo mayor para el Mercosur no es la falta de disposición política de los Estados partes para sacarlo del estancamiento, sino la posibilidad de caer en más de lo mismo y reiniciar una vez más el ciclo de expectativas y frustraciones. Por eso, la búsqueda de soluciones que reúnan las condiciones de *equilibrio, realismo, flexibilidad y eficacia* es vital para sostenibilidad futura del proceso.

Las características de la situación actual y las limitaciones a las posibilidades de decisión de los países miembros, hacen aconsejable prever *etapas de tratamiento progresivo*.

En lo inmediato, la principal preocupación sería detener el deterioro de los vínculos asociativos, a partir de dos compromisos que deberían ser los resultados de la próxima reunión del Consejo:

- a) en primer lugar, el compromiso de regresar al *tratamiento colectivo de todos los asuntos del Mercosur*;

- b) En segundo lugar, el compromiso de *no innovar en materia de restricciones en el acceso o distorsiones en el funcionamiento de los mercados*, y de mantener consultas sobre medidas o proyectos nacionales que puedan afectar el comercio, la competencia o las inversiones.

En el corto plazo, entendiendo por tal el resto del año 2006, se trataría de:

- a) Flexibilizar la configuración y las reglas del Mercosur para contemplar los requerimientos prioritarios de los Estados partes, tratar con realismo las asimetrías y consolidar el vínculo asociativo.
- b) Adoptar medidas para *estabilizar y proteger corrientes de comercio prioritarias*, e iniciar la consideración de *proyectos prioritarios* para cada Estado parte que requieran de compromisos de los demás Estados partes.
- c) Definir el *contenido y alcance del proceso de integración*, acorde con la capacidad de compromiso a mediano plazo de los países que lo integran, sin atarse a los objetivos instrumentales establecidos en el pasado, pero sin renunciar a ellos como proyecto futuro.

Las propuestas

La crisis del Mercosur se debe a la acumulación de problemas coyunturales de los socios y entre los socios, con la incompatibilidad entre algunos objetivos instrumentales y la evolución de las políticas y prácticas de los Estados partes.

El mantenimiento por inercia del objetivo instrumental de la unión aduanera ha sido y es una de las dificultades para reactivar el Mercosur. La formación de una unión aduanera es algo bastante más complejo que la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias y la aplicación de un arancel externo común. Plantea requerimientos en materia de regulación del comercio exterior y armonización y coordinación de políticas, estrategias y regulaciones en materia macroeconómica, fiscal, de competencia y sectorial. *Después de diez años de postergar decisiones y vulnerar compromisos es hora de discutir y revisar el modelo de integración sin ataduras, mirando a las expectativas de los países y a sus reales posibilidades de compromiso, actuales y dentro de un futuro previsible.*

Los objetivos sustantivos deben ser replanteados sin ataduras instrumentales, para encontrar el camino de la reactivación: cómo, en las actuales condiciones, la integración regional puede contribuir a la actualización de las estructuras productivas, la mejora de la competitividad, la captación de inversiones, el crecimiento del empleo y el ingreso y la mejora de las condiciones de inserción internacional.

La propuesta central para el Mercosur viable es encontrar una nueva configuración, sustentada en la realidad, que responda a los intereses de los Estados partes y sea, a la vez, lo suficientemente flexible y consistente como para preservar un vínculo asociativo sólido entre los cuatro países fundadores del Mercosur.

Los objetivos instrumentales de formación de una unión aduanera y un mercado común deben mantenerse como opciones futuras que podrán ser reactivadas cuando las

condiciones objetivas para alcanzarlas hayan madurado, pero sin establecer por el momento nuevos programas o plazos que reinicen el ciclo expectativas-frustraciones. Determinados proyectos asociados a la formación de la unión aduanera, que puedan concretarse en el mediano plazo, deberían ser continuados en la medida que por sí mismos constituyan contribuciones al proceso de integración.¹

Las propuestas para el Mercosur viable pueden dividirse en dos categorías. Por una parte, las dirigidas a la adecuación del modelo de integración y a la formación de un nuevo consenso comunitario entre los Estados partes. Por otra, las soluciones a las dificultades específicas y prioritarias que enfrentan los Estados partes en los distintos elementos componentes del proceso.

La presentación que sigue no pretende ser exhaustiva. La atribución de importancia y prioridad es subjetiva y nadie puede sustituir las percepciones de los Estados partes en ese sentido.

La formación de un nuevo consenso

El nuevo consenso se formaría a partir de dos acuerdos básicos. En primer lugar, un acuerdo que restablezca el *compromiso de tratamiento colectivo en los órganos del Mercosur de todos los aspectos y situaciones relevantes para el proceso de integración*, que supere la bilateralización característica de los últimos años. Cuando existan razones prácticas y lógicas para el tratamiento bilateral, este deberá ser transparente y abierto para todos los Estados partes.

En segundo lugar, el *reconocimiento de la diversidad de realidades sociales y económicas de los Estados partes y pluralidad de estrategias de desarrollo e inserción externa, y de la necesidad de contemplarlas armónicamente en el modelo de integración*. La consideración de las asimetrías tiene que estar en la esencia del modelo y no encararse como tratamientos excepcionales en su periferia. Las asimetrías deben ser encaradas como diferencias sustanciales entre los países y no como un *handicap* que puede ser resuelto con mecanismos o medidas puntuales.

Estos acuerdos deben conducir en la práctica a una *flexibilización del modelo de integración para contemplar las diferencias existentes entre los socios, tanto en la capacidad de aprovechamiento del mercado interior, como en la necesidad de inserción en la economía global*. En los hechos, esa flexibilización se dio por la vía de medidas unilaterales de los Estados partes o de mecanismos acordados bilateralmente, como el MAC.

A partir de un núcleo común básico constituido por el mercado ampliado, reglas básicas sobre comercio de bienes y servicios, competencia e inversiones, y la organización institucional, se abrirían compromisos y tratamientos diferenciales:

- a) *Paraguay y Uruguay podrían realizar negociaciones y suscribir acuerdos económicos, incluso sobre comercio, con terceros países, manteniendo información oportuna y suficiente para Argentina y Brasil, que les permita apreciar eventuales impactos*

¹ Un ejemplo es la adopción de un código aduanero común.

sobre las corrientes de comercio intramercosuriano y, eventualmente, negociar el mantenimiento de márgenes de preferencia. En el marco de negociaciones conjuntas con terceros países, Paraguay y Uruguay podrían negociar condiciones diferenciales o anticipar la vigencia de los acuerdos o parte de ellos.²

- b) *Los Estados partes podrían celebrar entre sí acuerdos parciales* (entre dos o tres de ellos) que permitan aprovechar condiciones particulares de desarrollo o facilitación de negocios, cuya negociación y funcionamiento debería ser transparente para todos los Estados partes.
- c) El AEC se mantendría, buscando *flexibilizar su aplicación por Paraguay y Uruguay*, para contemplar sus estrategias sectoriales y la competitividad de su producción. Esta flexibilidad debería estar acotada cuando incida negativamente en corrientes de comercio significativas para los demás Estados partes.

Asimismo, sería conveniente incorporar al *tratamiento orgánico del Mercosur* temas o proyectos relevantes para la región o los Estados partes, que permitan elevar el nivel de los equilibrios de expectativas. Este sería el caso de proyectos comunes sobre energía, desarrollo de infraestructura física, transporte, mejora de servicios básicos, desarrollo tecnológico, educación y, también, de proyectos prioritarios para los Estados partes cuya viabilización dependa de la participación de otros Estados partes o de la adopción de decisiones del Mercosur, como por ejemplo, el desarrollo de servicios logísticos en el Río de la Plata.

Soluciones a situaciones específicas y prioritarias

Esta sería una lista muy larga y diversa, que abarcaría probablemente la totalidad de la agenda del Mercosur. Se identificaron algunos casos cuyo tratamiento puede tener efectos prácticos sobre demandas de los Estados partes y para la recuperación de la credibilidad del Mercosur.

- a) *Aprovechamiento del mercado del Mercosur.* Consideración colectiva de la situación en materia de condiciones de acceso a los mercados —eliminación de aranceles y restricciones no arancelarias, tributos internos discriminatorios, obstáculos técnicos al comercio, medidas que afectan la competencia en los mercados domésticos, desvíos en la utilización de los mecanismos para contrarrestar prácticas desleales de comercio—³ con el propósito de reconocer los problemas y adoptar las medidas para solucionarlos o asignarles un carril definido de tratamiento. Se trata de evitar la fragmentación de las negociaciones y decisiones en las materias que inciden en el aprovechamiento del mercado ampliado, mediante la cual los resultados que se logran en un compartimiento se pierden en el siguiente. Esta negociación es fundamental para

² Hay dos razones para que esta flexibilidad se aplique sólo a Paraguay y Uruguay. En primer lugar, porque los efectos de los acuerdos celebrados por Argentina y Brasil con terceros países, sobre el comercio intramercosur serían mucho mayores. En segundo lugar, porque si alguno de estos países está en condiciones de concluir acuerdos con terceros, probablemente puedan ser acuerdos del Mercosur y no solo bilaterales.

³ Incluye medidas tales como los derechos específicos que aplica Uruguay, los gravámenes a la exportación que aplica Argentina, el MAC, diversas desviaciones en la interpretación sobre requisitos de origen y la aplicación de la legislación antídumping.

apreciar la capacidad de decisión y compromiso de los Estados partes. Algunas posibilidades en este sentido serían: i) acordar garantías de acceso a los mercados para bienes prioritarios para los Estados partes, como avance de un proceso de saneamiento del mercado ampliado; o ii) evaluar la necesidad de contar con un régimen de salvaguardia que abarque todas las medidas que pueden afectar el aprovechamiento del mercado ampliado, con el objetivo de evitar los incumplimientos unilaterales y permitir un seguimiento y discusión colectiva de las medidas que apliquen los Estados partes.

- b) *Compromisos sobre promoción de inversiones*, que equilibren las oportunidades de captación de IED. Los compromisos estarían asociados al aprovechamiento del mercado ampliado, la utilización de zonas francas, acuerdos sobre complementación productiva y desarrollo territorial, utilización de los mercados de valores como instrumento de captación de recursos para inversión.
- c) *Aspectos jurídicos e institucionales*. En esta área se trataría de reforzar los elementos comunitarios de la estructura orgánica y dar mayores seguridades jurídicas a los Estados partes y a las personas físicas y jurídicas. Sería un proceso gradual que adecuaría la organización institucional a las necesidades del proceso de integración.⁴

Para el futuro, también es importante encarar con realismo las posibilidades de coordinar la gestión macroeconómica teniendo en cuenta las situaciones diferentes que debe enfrentar cada Estado parte y el peso que tiene la economía brasileña en el Mercosur, que incide sustancialmente en la orientación de los demás países de la región.

Para recuperar y mantener la credibilidad y su papel como instrumento de desarrollo, el Mercosur debe asumir las asimetrías y enfrentar sus propias hipocresías. Los liderazgos deben ser ejercidos con transparencia y equilibrio, y la configuración del sistema de integración debe estar anclada en la realidad y dejar de ser una expresión retórica generadora de expectativas sin sustento y de frustraciones efectivas.

⁴ En un nivel más específico, se debería: resolver la lentitud de incorporación de las decisiones del Mercosur a los ordenamientos jurídicos nacionales; revisar las funciones y reglas de funcionamiento del CRPM para que asuma la representación de los intereses comunes, con presidencia rotatoria y presupuesto solventado por cuotas de todos los Estados partes; eliminar la figura de la presidencia *pro tempore* y utilizar al CRPM como órgano permanente; aceptar la transparencia y publicidad de las decisiones y posiciones de los países, en todos los órganos del Mercosur; fortalar la Secretaría, acentuando el perfil comunitario y la independencia técnica.

DOCUMENTO 5

PROPUESTAS PARA UN MERCOSUR VIABLE

Tanto los gobiernos de los Estados partes como las sociedades de nuestros países muestran hoy dos puntos de coincidencia. El Mercosur está atravesando por una crisis y su funcionamiento no satisface a los intereses y prioridades actuales de gobiernos y sociedades. Pero, al mismo tiempo, estos reconocen la esencialidad del Mercosur para su inserción externa y desarrollo.

Para los cuatro socios fundadores, el Mercosur constituye el instrumento de administración y profundización de una relación de vecindad sustentada en la geografía, la historia y los múltiples vínculos políticos, sociales y económicos generados desde el proceso de independencia. Aprovechar las oportunidades y neutralizar los riesgos involucrados en esa relación ha sido una preocupación prioritaria desde los inicios de la integración regional.

Para Venezuela, al margen de las motivaciones políticas, el ingreso al Mercosur le permite eludir el aislamiento que hubiera resultado de su salida de la CAN.

La canalización de las voluntades de los Estados partes hacia una recuperación del Mercosur como instrumento privilegiado de desarrollo e inserción externa requiere asumir la realidad actual, resolver las tensiones e insatisfacciones y proyectar el sistema hacia el futuro sobre bases sólidas y sustentables.

Las reflexiones que siguen pretenden contribuir a ese propósito, ponen de relieve los aspectos más salientes de la realidad y muestran un camino basado fundamentalmente en la responsabilidad y compromiso de los Estados partes.

EL MERCOSUR HOY

El Mercosur contribuyó a generar un sentimiento de identidad subregional subyacente en la población de los países socios¹ y se constituyó en un componente esencial de sus vínculos políticos, económicos y sociales. Estas fortalezas subsisten —a pesar de los cuestionamientos sobre los resultados económicos y comerciales y sobre ciertas conductas de los Estados partes y de modificaciones de sus estrategias de desarrollo e inserción externa— y son probablemente los principales activos para proyectar una recuperación del papel del Mercosur como instrumento de inserción regional y global.

Hoy el Mercosur es un proceso estancado, con múltiples incumplimientos y con divergencias, manifiestas o subyacentes, entre los socios sobre la propia esencia del proceso. En los últimos años, los Estados partes no han podido adecuar, explícitamente y sobre

¹ En referencia a los socios originales: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

la base de su real capacidad de compromiso, los objetivos y las metas del proceso, ni abordar con sentido común y espíritu asociativo las diversas situaciones planteadas en materia de libre acceso a los mercados, atracción de inversiones, negociaciones con terceros países y tratamientos de los efectos de las asimetrías. La bilateralización creciente entre Argentina y Brasil en el tratamiento de temas relevantes para el conjunto, es un factor de desconfianza y resentimiento para los demás Estados partes.

A las dificultades inherentes al cumplimiento de compromisos y plazos, y a la falta de decisiones en materias estratégicas, se suma la evolución de un contexto regional y global muy dinámico, que presiona sobre la revisión de las estrategias de inserción externa de los Estados partes, especialmente Paraguay y Uruguay.

En los últimos meses, el conflicto —instalado y sin indicios de solución a corto plazo— entre Argentina y Uruguay por la construcción de las plantas de celulosa, a pesar de los esfuerzos para acotarlo al caso específico y al aspecto ambiental, se vinculó con temas de incumbencia directa del Mercosur, como son la libre circulación, el tratamiento de las cuestiones ambientales y las condiciones de competencia.

Finalmente, el ingreso de Venezuela a un sistema en crisis, privilegiando consideraciones políticas sobre la lógica del bloque, no contribuye a las soluciones sino que añade complejidades, por la conflictividad de la política exterior del nuevo socio, por su tendencia a interferir en cuestiones internas de países de la región y la incompatibilidad de su régimen de comercio exterior con los objetivos instrumentales del Tratado de Asunción.²

El contexto externo

En los últimos años, el contexto externo, además de las tendencias históricas de la globalización y de la evolución del sistema multilateral, muestra tres circunstancias relevantes para el proceso de integración y el Mercosur, en particular.

En primer lugar, la economía mundial y la economía regional crecieron sostenidamente y las proyecciones de corto y mediano plazo son auspiciosas, aunque con riesgos latentes (los efectos de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés, los conflictos políticos y militares en curso o probables). Para al menos parte de los países de la región, la combinación entre las dificultades de los sistemas de integración y la mejora en las exportaciones y captación de inversiones de terceros países, tiene un efecto centrífugo y acentúa la visión crítica de las situaciones intrarregionales. De hecho, la mayoría de los países realizaron mayores esfuerzos y concesiones para cerrar acuerdos con los Estados Unidos y otros terceros países, que para recuperar el rol de la CAN, el Mercosur o el MCCA.

En segundo lugar, el estancamiento y posible fracaso de la Ronda Doha de la OMC está directamente vinculado a aspectos del comercio y de las relaciones económicas internacionales que son prioritarios para los países del Mercosur. Por una parte, la liberalización

² La cuestión fundamental es si podría razonablemente ampliarse el Mercosur sin resolver o, al menos, sentar las bases de solución de su crisis interna. Desde la óptica institucional e instrumental, la ampliación debió haber tenido un enfoque 4 + 1, donde los cuatro hubieran establecido claramente el perfil del bloque y los términos de negociación de la adhesión.

del comercio y las decisiones sobre los subsidios a la agricultura y el comercio agrícola y, por otra, la adopción de disciplinas multilaterales en temas como la propiedad intelectual y la apertura de sectores de servicios, como las telecomunicaciones o los financieros. La falta de soluciones multilaterales en materias tan críticas generará presiones para tratar de resolverlas en acuerdos bilaterales o entre bloques de países, con el riesgo de consolidar —más que desmantelar— las vulneraciones al funcionamiento del mercado global que practican los países desarrollados.

En tercer lugar, mucho antes del estancamiento de la Ronda Doha, los Estados Unidos y la Unión Europea promovieron acuerdos bilaterales o regionales de liberación comercial con el formato OMC plus. El NAFTA, el ALCA y los acuerdos de asociación entre uniones aduaneras propuestos por la Unión Europea son expresiones de ello. Chile y México fueron pioneros en incorporarse a esta tendencia. Los siguieron los países centroamericanos y del Caribe y —más recientemente— Colombia, Ecuador y Venezuela.

El estancamiento del ALCA llevó a los Estados Unidos a buscar acuerdos bilaterales o plurilaterales con los países latinoamericanos.³ De hecho, los países del Mercosur⁴ y Bolivia son los únicos que no han participado de este movimiento y la posibilidad de que Uruguay negocie acuerdos bilaterales es uno de los principales temas que enfrenta el Mercosur.

En la región, el proceso de integración —especialmente los sistemas más estructurados— perdió progresivamente prioridad como instrumento de las estrategias de inserción externa de buena parte de los países, a causa de las dificultades para alcanzar los objetivos originales y cumplir con los compromisos y programas acordados.

Junto con este fenómeno se observa una fragmentación creciente entre los países de la región, que se están alineando en función de sus diferencias en política exterior y sus estrategias de inserción externa y, más concretamente, sobre las relaciones con los Estados Unidos.

La formación de la Comunidad Sudamericana —impulsada por Brasil— fue un intento de crear una alternativa al ALCA y diferenciar a los países sudamericanos de México y Centroamérica. Venezuela, a su vez, propuso con un propósito semejante el ALBA y, posteriormente, el TLC de los Pueblos.⁵

En la ALADI se gestó y aprobó la iniciativa de formación del *espacio de libre comercio* (ELC), que incluía a los países de América del Sur, México y Cuba, y que consistía básicamente en un proceso de convergencia de los acuerdos de alcance parcial.⁶ Sin embargo, su tratamiento no muestra un interés prioritario de los países miembros.

Más hechos políticos creó el liderazgo emergente de Venezuela, caracterizado por una política exterior agresiva y una tendencia a incidir en cuestiones internas de otros estados. Frutos de esta política son el alineamiento de Venezuela con Bolivia y Cuba, y la

³ Hoy existen acuerdos vigentes o en proceso de ratificación con México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

⁴ Con inclusión de Venezuela.

⁵ Suscrito por Bolivia, Cuba y Venezuela.

⁶ La Comunidad Sudamericana comparte este objetivo y, en materia de integración comercial, se remite a la formación del ELC de la ALADI.

aproximación de Venezuela a los países del Mercosur, en especial con Argentina a través de la compra de deuda, que culmina con el abandono de la CAN y el ingreso al Mercosur.

Dentro de este panorama complejo, el aspecto más preocupante es la fragmentación política de la región. Esta fragmentación no solo está limitando las posibilidades de actuación conjunta en el ámbito internacional y de integración y cooperación intrarregional, sino que involucra un potencial de conflictos sin antecedentes recientes, derivando en una carrera armamentista y en iniciativas como la de formación de fuerzas armadas del Mercosur o el desarrollo de las industrias de defensa, en un continente cuyos verdaderos conflictos son la pobreza y la marginación, el desempleo y las carencias en las áreas de educación, salud e infraestructura básica.

En este contexto, la reactivación de los sistemas de integración es una alternativa a la profundización de los conflictos y a la canalización de las energías políticas y económicas hacia los verdaderos problemas que enfrentan nuestras sociedades.

Situación interna del Mercosur

El Mercosur fue percibido en sus inicios como un proceso destinado a seguir un camino diferente a otros movimientos de integración latinoamericana. Los vínculos preexistentes entre los cuatro socios, el fuerte respaldo político, las expectativas sociales y económicas y los rápidos incrementos en el comercio recíproco indujeron a pensar en un proceso capaz de alcanzar sus objetivos sobre la base de compromisos sustentables.

Para los socios fundadores del Mercosur, contar con un instrumento que les permitiese administrar una relación de vecindad, intensa y compleja, y apoyarse en ella para mejorar sus opciones de inserción internacional era y sigue siendo una razón fundamental por la que profundizar y preservar la integración en la subregión.

El Tratado de Asunción promueve un enfoque integral del mercado regional. Por ello, incorpora al programa de liberación comercial 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, asociados al acceso al mercado regional, y la proyección externa del Mercosur a través de la política comercial común. Este enfoque permite que el sistema de integración pueda jugar un papel fundamental como instrumento central de las estrategias de inserción externa y desarrollo de los Estados partes.

Sin embargo, después de quince años, el Mercosur muestra los mismos síntomas de estancamiento, distancia entre los compromisos asumidos y las actitudes de los países miembros y pérdida de credibilidad que afectaron a otros sistemas de integración regional. Esta situación se refleja en el estancamiento del proceso de formación del mercado común, la ausencia de un tratamiento sistemático de los efectos de las asimetrías —ignoradas en el Tratado de Asunción, pero que constituyen una realidad insoslayable— el distanciamiento progresivo entre el funcionamiento real del Mercosur y las necesidades y expectativas de los países que lo integran, y la bilateralización entre Argentina y Brasil en el tratamiento de cuestiones relevantes para todos los socios. A estos aspectos se agregan, más recientemente, el conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de las plantas de celulosa y el ingreso de Venezuela al bloque.

La formación del mercado común

Tal como lo destaca Félix Peña en un artículo reciente,⁷ la unión aduanera como objetivo instrumental del Mercosur no está prevista en el Tratado de Asunción, sino que surge de la articulación posterior entre la libre circulación de bienes, el arancel externo común y la política comercial común. En efecto, el Tratado de Asunción establece el compromiso de formar un mercado común basado en:

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los Estados partes;
- el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común;
- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes —incluyendo comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones— para asegurar condiciones adecuadas de competencia entre ellos;
- la armonización de las legislaciones en las áreas pertinentes.⁸

La libre circulación de bienes, la aplicación de un AEC y de una política comercial común no pueden funcionar aisladamente de la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y de la armonización de legislaciones. La inclusión de todos estos elementos en el artículo 1.º del Tratado de Asunción es consistente con la necesidad de mantener la armonía en los avances del conjunto, esencial por las interacciones lógicas y la preservación del equilibrio en los compromisos que asumen y benefician a los Estados partes. Esta concepción se ratificó en el año 2000 con la adopción de un conjunto de decisiones bajo el rótulo de “relanzamiento del Mercosur”, que incluye a los componentes de la unión aduanera y la coordinación macroeconómica.

El estancamiento de los avances en la formación del mercado común y los incumplimientos de los compromisos relativos a la libre circulación de bienes, servicios y factores están estrechamente vinculados con la ausencia de compromisos efectivos en materia de coordinación de políticas y armonización de legislaciones.

Si bien la mayoría de los bienes originarios se benefician del libre acceso al mercado ampliado, las restricciones al acceso afectan, en la mayoría de los casos, a bienes en los cuales uno o más de los Estados partes muestran ventajas competitivas relevantes en el mercado que se restringe.

La búsqueda de alternativas entre Brasil y Argentina para acotar la unilateralidad en la aplicación de restricciones comerciales llevó a la introducción de un mecanismo de salvaguardia en el comercio bilateral, que desconoce la normativa del Mercosur y tiene implicancias serias para los objetivos del sistema de integración y la estabilidad de los mercados.⁹ La

⁷ En *Semanario del Comercio Exterior*, del 3 de agosto de 2006.

⁸ Artículo 1º del Tratado de Asunción.

⁹ Después de quince años de Mercosur, Argentina “descubre” que ciertos sectores industriales no se adaptaron a la competencia regional y está dispuesta a protegerlos por encima de los compromisos asumidos en el Mercosur. Brasil termina aceptando una política comercial de Argentina que retorna al proteccionismo industrial y a la manipulación de su mercado interno mediante diversos instrumentos (gravámenes a la exportación, controles de precios, prohibiciones o restricciones a la importación e importación, etc.) que distorsionan el comercio. Esta política no es compatible con la formación de una unión aduanera o un mercado común.

introducción de mecanismos de administración de comercio es incompatible con el principio de la libre circulación de bienes. En este mismo sentido opera la falta de compromisos sobre la eliminación del régimen de licencia previa aplicado por Venezuela.

La formación del arancel externo común no estuvo respaldada por una coordinación de políticas o estrategias sectoriales, como lo prevé el Tratado de Asunción. Esta coordinación es esencial para que este instrumento cumpla su doble función de preservación de la preferencia regional y promoción de la competitividad. En la práctica, los Estados partes no aplican un AEC. Por una parte, el proceso de convergencia está interrumpido y, por otra, la aplicación discrecional de regímenes especiales de importación —que implican exoneraciones arancelarias— abarca una parte significativa de las importaciones de los Estados partes.¹⁰ En lo que depende del AEC, después de diez años de adoptado, el Mercosur está recién en una etapa de armonización de aranceles y muy lejos de una unión aduanera.

Las negociaciones conjuntas no mostraron avances significativos durante más de seis años, fuera de los acuerdos suscritos entre el Mercosur y los restantes países de la ALADI.¹¹ Fuera de la región se suscribieron acuerdos marco con la Unión Europea, la Unión Aduanera del África Austral (SACU), India, Egipto, Marruecos e Israel. Con la India y la SACU se concretaron acuerdos preferenciales de alcance limitado. Los intereses de Brasil y Argentina en proteger el sector industrial y de servicios, promover algunas ramas tecnológicas, obtener ventajas en rubros agrícolas en los que son fuertemente competitivos y limitar los compromisos en otras áreas OMC plus, hacen difícil configurar paquetes de negociación consistentes y viables. El predominio de estos intereses en las negociaciones implica la postergación de las posibilidades de Paraguay y Uruguay que, en general, son mucho más acotadas y simples de instrumentar.

Esta situación es el resultado de la combinación entre el propio diseño del sistema, la dificultad o limitada voluntad de los Estados partes de asumir compromisos de armonización o coordinación de políticas, y de los cambios o inconsistencias de las estrategias de desarrollo de los Estados partes.

El diseño del sistema, si bien reconoció la necesidad de mantener equilibrio y armonía entre los elementos que conducirían a la formación del mercado común, no incorporó una vinculación práctica entre compromisos que la asegurara. El resultado fue el avance en un programa de liberación comercial, que no contó con el respaldo necesario de políticas consistentes.

Durante la década de los noventa, los Estados partes hicieron un gran esfuerzo de apertura recíproca de las economías y de reducción general de los aranceles NMF (nación más favorecida), que se tradujo en un fuerte ajuste en el sector industrial y en la producción de algunos rubros agrícolas, en todos los Estados partes pero especialmente en Argentina y

¹⁰ El AEC coincide con los aranceles nacionales en aproximadamente 75% de los ítems. En el año 2004, esos ítems representaron la mitad de las importaciones. No obstante, si se toma en cuenta los aranceles efectivamente percibidos, la participación se reduce a un tercio. Además, la mayoría de estos productos tienen arancel cero, por lo cual el conjunto que califica para la libre práctica con arancel mayor a cero es mucho menor. El Mercosur alcanza como unión aduanera potencial a solo 10% de las importaciones de terceros países.

¹¹ Chile (1996), Bolivia (1997), Ecuador, Colombia y Venezuela (2005), Perú (2005), Cuba (2006). Además, el Mercosur suscribió un acuerdo marco con México (2003), dentro del cual se celebró un acuerdo específico para el sector automotriz.

Uruguay. A partir de 1998-1999, en un ambiente de recesión, caída del intercambio intrarregional y crisis financieras, las políticas cambiaron, resurgieron prácticas proteccionistas y la aplicación de instrumentos incompatibles con la libre circulación de bienes. Esta tendencia a la administración de comercio se refuerza con el ingreso de Venezuela y no es compatible con la formación de una unión aduanera o un mercado común.

La postergación de decisiones, la prolongación de plazos y la falta de ejecución de programas asociados a la formación del mercado común, más allá de sus efectos directos reales sobre la marcha del proceso, contribuyeron a la pérdida de credibilidad y a un sentimiento de creciente frustración e impotencia que ha afectado la confianza en el sistema como tal y de los socios entre sí.

Recuperar el equilibrio entre los compromisos y los componentes del sistema, aunque sea al costo de reducir sus metas en el corto y mediano plazo, es un requerimiento esencial para el restablecimiento del papel del sistema de integración como instrumento de desarrollo y armonía política.

Las asimetrías

Los efectos de las asimetrías económicas en los resultados económicos y el equilibrio de costos y beneficios de participación de los socios en Mercosur no fueron contemplados en el Tratado de Asunción y comenzaron a ser tratados tardíamente.

Debemos diferenciar el concepto de *asimetrías* en el Mercosur, del tradicional de *diferencias en los grados de desarrollo* de los países que tratan de integrarse, que se forjó en la ALALC y se trasmitió al Grupo Andino y a la ALADI. También debemos dejar de lado la estrategia que emplearon en esos sistemas los países de menor desarrollo económico relativo, que condujo a un gran desgaste negociador para obtener ventajas marginales y de escaso valor en la práctica.

Cuando encaramos las asimetrías en el Mercosur nos estamos refiriendo a la diferente capacidad de los Estados partes para negociar entre sí y para obtener beneficios del resultado de esa negociación. Esa diferente capacidad tiene que ver con la dimensión de las economías, la estructura de producción, la diversificación del comercio exterior, la dotación de factores y —muy especialmente— la intensidad y composición de los flujos recíprocos. No se trata simplemente de una relación entre grandes y chicos. La relación entre Argentina, Brasil y Venezuela también es fuertemente asimétrica.

El Mercosur se caracteriza por un desequilibrio congénito e irreversible en el proceso de integración, en el cual uno de los miembros concentra alrededor de 70% del PBI regional,¹² del mercado regional y de los flujos externos del conjunto.¹³ Paralelamente es el país en el que menos pesan los flujos económicos intrarregionales. En el otro extremo, Paraguay y Uruguay tienen un compromiso mucho mayor con el mercado regional y son mucho más sensibles a cualquier cambio que allí se produzca. Todo lo que suceda en el

¹² Antes del ingreso de Venezuela.

¹³ 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.

mercado brasileño tiene un impacto decisivo en el funcionamiento del bloque; todo lo que suceda en el mercado argentino puede tener repercusiones fuertes, al menos en Paraguay y Uruguay.

La conducta de Brasil en los últimos tiempos muestra una disposición a contemplar planteos argentinos que buscan neutralizar algunos efectos de la relación asimétrica, pero está lejos de atender los efectos de las asimetrías sobre la participación de Paraguay y Uruguay en el Mercosur. La adopción del MAC es una demostración de esa disposición de Brasil y, al mismo tiempo, de la prioridad que asigna a la relación económica con Argentina, dentro de las múltiples situaciones que enfrenta el Mercosur.

El tratamiento de las asimetrías no puede razonablemente reducirlas, sino que debe apuntar a neutralizar sus efectos sobre la distribución de las cargas y beneficios relativos que resultan del proceso. La pretensión inicial de una negociación entre iguales demostró en los hechos no ser realista y es uno de los elementos que más inciden en la crisis actual del Mercosur. Para que algunas reglas se apliquen a todos los Estados partes, otras tienen que ser diferentes, de forma de equilibrar las posibilidades de participación. Esto no se resuelve con tratamientos diferenciales más o menos simbólicos o medidas asistenciales como el Fondo de Convergencia Estructural, el financiamiento de inversiones brasileñas en Uruguay u otras que, además de no representar verdaderas oportunidades de desarrollo, están muy lejos de compensar los efectos de la vulneración de los compromisos de acceso a mercados, los desequilibrios en la capacidad de captar inversiones y las limitaciones para negociar bilateralmente con terceros países. Paraguay y Uruguay deben buscar y obtener en el Mercosur oportunidades genuinas de desarrollo. No hay sustitutos para el libre acceso a los mercados de los Estados partes, para mejorar las condiciones de acceso a los grandes mercados extrarregionales y para el equilibrio en la capacidad de atraer inversiones.

Frente al enfoque fundacional —que ignora las asimetrías— debería prevalecer el conocimiento adquirido, que nos muestra los desequilibrios resultantes de la aplicación de las mismas reglas para todos, especialmente cuando las conductas de los países se apartan de las reglas.

Respuestas insuficientes a las políticas y expectativas de los países

Las diferencias entre las estrategias nacionales de desarrollo económico y sectorial, y el estancamiento del Mercosur, determinan que este pierda funcionalidad como instrumento para el desarrollo.

Esto es especialmente marcado en el caso del Paraguay y Uruguay, que a fines de los noventa tenían una dependencia muy alta de los vínculos económicos con Argentina y Brasil. Para Paraguay y Uruguay, el papel del Mercosur como puente de su inserción en la economía global era fundamental. Sin embargo, la falta de disposición del bloque para negociar con los Estados Unidos y el fracaso de la negociación conjunta con la Unión Europea, no permitieron que el Mercosur cumpliera ese papel.

La experiencia económica y comercial de los últimos años puso de manifiesto que para Paraguay y Uruguay la relación de vecindad es esencial pero no excluyente. El mer-

cado regional es insuficiente, en parte por las incertidumbres que crean los recurrentes incumplimientos en los compromisos de acceso a mercado y la postergación de decisiones en temas como la coordinación macroeconómica. En parte, porque si bien Brasil y Argentina son mercados grandes en comparación regional, están lejos de las oportunidades que ofrecen, como socios económicos, las potencias comerciales mundiales.

Las insatisfacciones también se dan en Argentina y Brasil. El largo proceso de negociación del MAC, precedido y acompañado de medidas unilaterales de Argentina, refleja un cambio en su estrategia industrial que busca proteger y promover la producción nacional más allá de los compromisos derivados de la formación de un mercado común.¹⁴ Para Brasil, el MAC significó una confrontación interna de los industriales con el gobierno.

En realidad, se produjo una reversión proteccionista en la región, que se refleja en el MAC y en la falta de disposición de Argentina y Brasil a negociar con terceros países. La tendencia de Argentina a la utilización unilateral de mecanismos de administración de comercio o que distorsionan el mercado, la tolerancia de Brasil —en lo que se puede denominar “argentinización” de su política para el Mercosur— y el ingreso de Venezuela con un régimen de importación basado en licencias previas, deben hacernos reflexionar sobre las posibilidades reales de mantener el libre intercambio de bienes como una meta accesible en plazos ciertos y, más aún, de llevar adelante una política comercial común que contemple los intereses de todos los socios.

Las consecuencias negativas de la insatisfacción de algunos socios y de cambios en las estrategias comerciales inconsistentes con el objetivo del libre comercio, son probablemente mayores que las que tendría una flexibilización del diseño del Mercosur que permitiera atender la realidad y expectativas de todos los Estados partes.

La cuestión institucional y el debilitamiento de la sociedad

La institucionalidad del Mercosur presenta al menos tres limitaciones congénitas relevantes.

En primer lugar, la demora en la internalización¹⁵ de las normas adoptadas por los órganos del Mercosur que deben ser implementadas por los Estados partes, lo cual crea incertidumbre jurídica y puede generar desequilibrios en la aplicación de los resultados de acuerdos entre los Estados partes.

En segundo lugar, la ausencia de elementos comunitarios en la organización institucional, que es estrictamente gubernamental. La constitución posterior del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur podría haber servido para introducir un órgano con responsabilidades comunitarias. Sin embargo, el criterio de selección de los presidentes del Comité y el hecho de que sus gastos sean solventados por el país del cual el presidente es nacional, introducen una figura carente de la neutralidad y condiciones que debería tener un promotor de los intereses comunitarios.

¹⁴ En esta misma línea se ubican, entre otras medidas o conductas, la aplicación de gravámenes a la exportación e incentivos extraordinarios para zonas deprimidas.

¹⁵ Incorporación a los regímenes jurídicos nacionales y efectiva puesta en vigencia de las normas.

Las iniciativas que surgen del Comité evaden el núcleo de la problemática actual del Mercosur y se orientan a promover medidas y proyectos periféricos que —sin perjuicio del mérito de algunos de ellos— no contribuyen a resolver las tensiones actuales.

En tercer lugar, el funcionamiento del Mercosur, con una Secretaría muy débil —tanto en funciones como en recursos— depende totalmente de las burocracias nacionales. En ausencia de órganos permanentes, las responsabilidades de la presidencia *pro tempore*, rotativa y de corta duración, quitan continuidad y neutralidad a la gestión.

La creación de la Asesoría Técnica dentro de la hasta entonces Secretaría Administrativa¹⁶ fue un paso en el sentido de fortalecerla y ampliar sus funciones. No obstante —y a pesar de las contribuciones de la Secretaría al tratamiento de la agenda del Mercosur— algunas burocracias nacionales se resisten al reconocimiento de las realidades y a la transparencia de las actuaciones en los órganos del Mercosur, y tratan de minimizar las funciones de la Secretaría.

Sin embargo, quizás el mayor problema en el ámbito institucional es la bilateralización del tratamiento de temas y proyectos entre Argentina y Brasil, marginando a Paraguay y Uruguay, que pasan a ser tomadores de acuerdos que no tuvieron oportunidad de negociar. El tratamiento del MAC, las negociaciones en el sector automotriz, reuniones informales de distintos niveles, e incluso tratativas entre los jefes de Estado de Argentina, Brasil y Venezuela, con exclusión de los de Paraguay y Uruguay, son expresiones de una actitud que se acentuó notoriamente en los últimos años y genera en los socios menores un sentimiento de desconfianza e impotencia que alimenta las divergencias y reclamos. En cierta medida se están dando en la región situaciones propias de la relación entre las grandes potencias y los países periféricos.

Los acuerdos entre Brasil y Argentina fueron y seguirán siendo el motor del Mercosur. Sin embargo, un mayor equilibrio entre el tratamiento bilateral y colectivo es esencial para preservar y fortalecer los vínculos asociativos. Todo lo que acontezca entre Brasil y Argentina es relevante para el Mercosur y, por tanto, para Paraguay y Uruguay.

VISIÓN ESTRATÉGICA

La integración económica es un fenómeno político. La formación de uniones aduaneras o zonas de libre comercio tiene obvias repercusiones económicas y sociales en los países involucrados e implica transferir, a la gestión colectiva, decisiones sobre el manejo de la regulación del comercio exterior. Por estas razones, únicamente puede prosperar en la medida que existan intereses compartidos y convergentes entre los países que participan y solo es sustentable si es percibida por las sociedades como un instrumento eficaz para la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

El denominador común de la posición de los Estados partes respecto al Mercosur es la voluntad de preservarlo como sociedad y como instrumento de desarrollo. El aspecto crítico es que esa voluntad se canalice hacia una adecuación del sistema a la realidad, y no

¹⁶ Decisión 30/02 del Consejo.

a la adopción de programas que se limiten a reiniciar una vez más el ciclo de expectativas y frustraciones.

Para que el Mercosur siga constituyendo un instrumento privilegiado de inserción externa y desarrollo, tiene que estar sustentado en el sinceramiento y la responsabilidad de los gobiernos de los Estados partes a la hora de definir objetivos, establecer compromisos y diseñar programas. Es preferible un Mercosur con un perfil más bajo que el inicial, pero que responda a la capacidad efectiva de compromiso de los países que lo forman, a la ficción de mantener objetivos y mecanismos que no tienen respuesta en las posiciones y conductas reales de los Estados partes, especialmente cuando esa ficción afecta en forma desigual a los distintos socios.

La recuperación de la credibilidad de los gobiernos y los actores sociales y económicos es la cuestión esencial para el Mercosur. La situación actual se caracteriza por una falta de credibilidad recíproca, que está conduciendo al sistema a su punto más bajo de equilibrio. La respuesta es la confianza en el cumplimiento de lo que se acuerda y acordar únicamente lo que se podrá realmente cumplir.

Hoy el Mercosur enfrenta el doble desafío de afirmarse como sistema de integración y, al mismo tiempo, resolver una serie de situaciones —políticas e instrumentales— que son prioritarias para los Estados partes e inciden fuertemente en sus actitudes. La formación de consensos sobre los objetivos del Mercosur y sobre las políticas asociadas a él —sea confirmando o revisando las decisiones fundamentales iniciales— es condición para que el tratamiento de situaciones conflictivas específicas contribuya a fortalecer el sistema y no lo deteriore aún más. Por su parte, la persistencia de estas situaciones conflictivas, que involucran en mayor o menor medida a todos los Estados partes, es una de las principales causas de la pérdida de credibilidad del Mercosur.

Por las razones ya expuestas, la reprogramación de la formación de la unión aduanera o el mercado común no parece una opción realista, al menos en el corto y mediano plazo. Las conductas y estrategias reales que practican Argentina, Brasil y Venezuela apuntan a un sistema menos exigente en disciplinas comunes, con un componente político relevante. Las políticas comerciales y las estrategias sectoriales prevalecientes en esos Estados partes limitan las posibilidades de avanzar en un sistema de integración basado en el libre comercio intrarregional y en el concepto de regionalismo abierto.

El mantenimiento del *statu quo*, con sus indefiniciones y conflictos, tampoco sería una opción salvo que los Estados partes acepten tácitamente la pérdida de relevancia del Mercosur en sus estrategias de desarrollo.

La opción para salvaguardar el Mercosur pasa por la búsqueda de acuerdos entre los Estados partes, que fortalezcan el vínculo asociativo y posibiliten una adecuación consensual del sistema de integración. Para ello es necesario relativizar el peso de la coyuntura y rescatar los componentes más permanentes y sólidos de una relación de vecindad que es esencial para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esta relación debería ser la base para que la incorporación de Venezuela sea realmente el resultado de la aplicación del criterio 4 + 1. Adicionalmente, para salvaguardar al Mercosur también es necesario mantener la conveniencia de un bloque de países que mejora las posibilidades de inserción global, la

gravitación de la red de intereses comerciales y económicos generados, y el valor de la *marca* o pertenencia a una asociación de países que, en su momento, se consideró exitosa.

El objetivo inmediato sería recuperar el valor del Mercosur para todos los Estados partes y adecuar el sistema a la capacidad efectiva de compromiso de estos.

La estrategia contemplaría cuatro líneas de acción.

En primer lugar, la definición de un núcleo de compromisos recíprocos, programas y actividades comunitarias que constituyan la base para acordar el contenido y alcance del sistema de integración a mediano plazo, sin atarse a los objetivos instrumentales establecidos en el pasado, pero sin renunciar a ellos como proyecto futuro.

En segundo lugar, la flexibilización del sistema, que reconozca la pluralidad de objetivos, prioridades y expectativas, la necesidad de contemplar los efectos de las asimetrías y las estrategias y expectativas nacionales en el corto plazo, y que alivie las tensiones actuales es condición para la consolidación y proyección futura del sistema.

En tercer lugar, el fortalecimiento de la organización institucional, adaptándola a los requerimientos de formación de consensos políticos sobre aspectos esenciales del sistema de integración, de administración de un sistema más flexible y de recuperación de la credibilidad.

Finalmente, la adopción de algunas decisiones que generen impactos inmediatos y demuestren la capacidad de los Estados partes de asumir compromisos recíprocos, como podrían ser la negociación de medidas para estabilizar y proteger corrientes de comercio prioritarias, un *stand by* en materia de restricciones o distorsiones en los mercados y el inicio de la consideración de proyectos prioritarios para cada Estado parte que requieran de participación y compromiso de los demás Estados partes.

BASES PARA LA REACTIVACIÓN DEL MERCOSUR

En el marco de las consideraciones expuestas en el capítulo anterior, el conjunto de acuerdos y medidas dirigidas a restablecer el papel de la integración regional y el Mercosur como instrumentos de desarrollo para los Estados partes debería cumplir con cuatro condiciones:

a) Equilibrio en dos dimensiones:

- i) en la forma e intensidad con que se contemplan los intereses de los países miembros y la pluralidad en materia de expectativas nacionales, política exterior y políticas económicas y sectoriales;
- ii) en los compromisos que se asuman, entre áreas y dentro de las áreas. Esto significa, entre otras posibilidades, que los compromisos en materia de comercio tienen que estar acompañados de avances armónicos en el tratamiento de las inversiones, coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y armonización normativa. Hacia adentro del área comercial, los compromisos sobre acceso a mercado, arancel externo común o preservación de las preferencias y política comercial común tienen que ser equilibrados entre sí y con el resto del sistema.

Estos equilibrios son fundamentales para la apreciación de los Estados partes sobre los costos y beneficios de su pertenencia al sistema.

- b) Sinceramiento y compromiso. Es necesario dejar de lado la retórica, reconocer las impotencias y buscar los máximos compromisos que cada país puede asumir efectivamente. Las propuestas deben adecuarse a las condiciones políticas y las posibilidades de decisión actuales de los Estados partes y prever la progresividad que les permita acompañar una evolución favorable.

La recuperación de la credibilidad depende de la percepción de las sociedades de los Estados partes sobre la voluntad y la posibilidad de los gobiernos de cumplir y preservar los compromisos que asuman, y mantener los objetivos del sistema.

- c) Flexibilidad para reconocer y tratar las diferentes oportunidades y riesgos asociados a la apertura recíproca de las economías, para aceptar las distintas necesidades de vinculación con la economía global y para adaptarse a cambios en el contexto y en las condiciones internas de los Estados partes, manteniendo el equilibrio y el compromiso. La resiliencia del sistema depende de las solidaridades efectivas entre los países, y entre estos y el proceso de integración. Para que ello se logre, todos deben percibir que la participación es más ventajosa que la exclusión.
- d) Eficacia de los procesos decisarios y en el cumplimiento de las decisiones, tanto en la organización institucional del Mercosur como en la de los Estados partes. La organización que respalda al Mercosur tiene un papel esencial en el diseño y negociación de los acuerdos y en su aplicación.

En lo inmediato, la meta principal sería detener el deterioro de los vínculos asociativos. Para ello se pueden considerar, entre otras posibilidades, dos compromisos.

En primer lugar, el de restablecer el tratamiento colectivo en los órganos del Mercosur de todos los asuntos relevantes para el sistema de integración, superando la bilateralización que se observa en la actualidad. Cuando existan razones prácticas y lógicas para el tratamiento bilateral o por un grupo de países, este deberá ser transparente y estar abierto para todos los 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. No podemos desconocer que el canal bilateral, en algunas circunstancias, puede ser una opción práctica para tratar de resolver casos que se dan entre dos partes. Sin embargo, la bilateralización sistemática de las negociaciones erosiona los vínculos asociativos y desvirtúa el carácter del Mercosur como proyecto colectivo. Todos los países pueden y deben tener la oportunidad de contribuir a diseñar el escenario futuro y a la solución de las situaciones existentes o que se presenten en el futuro.

En segundo lugar, el reconocimiento de la diversidad de realidades sociales y económicas de los Estados partes y la pluralidad de estrategias de desarrollo e inserción externa, y de la necesidad de contemplarlas armónicamente en el sistema de

integración. La consideración de las asimetrías tiene que incorporarse a la esencia del modelo y no limitarse a tratamientos excepcionales adicionales a este. Las asimetrías deben ser encaradas como diferencias sustanciales entre los países, que tienen efectos relevantes en los resultados del sistema, y no como un *handicap* que puede ser resuelto con mecanismos o medidas puntuales.

La aceptación de la diversidad y el reconocimiento de los efectos de las asimetrías deben conducir en la práctica a una flexibilización del sistema de integración. A partir de un núcleo común constituido por la preservación del mercado ampliado, las reglas básicas sobre comercio de bienes y servicios, competencia e inversiones, y la organización institucional, se abrirían compromisos y tratamientos diferenciales.¹⁷

La diversidad y las asimetrías también se pueden contemplar mediante la incorporación al tratamiento orgánico en el Mercosur, de temas o proyectos relevantes para la región o los Estados partes, que permitan elevar el nivel de los equilibrios de expectativas. Este sería el caso de proyectos comunes sobre energía, desarrollo de infraestructura física, transporte, mejora de servicios básicos, medio ambiente, desarrollo tecnológico, educación, y también de proyectos prioritarios para los Estados partes, cuya viabilización dependa de la participación de otros Estados partes, o de la adopción de decisiones del Mercosur.

Algunas bases concretas para la discusión

A continuación se incluyen algunos avances sobre propuestas que podrían ser útiles para dar contenido a la visión estratégica del futuro del Mercosur.

Varias de las posibilidades que se plantean ya están siendo consideradas en los órganos del Mercosur o dieron lugar a la aprobación de decisiones. De todos modos, es importante incluirlas para preservar una visión completa de las bases.

Acceso a los mercados

El objetivo de un mercado ampliado que sirva de sustento a transformaciones en la estructura productiva y de argumento para la captación de inversiones no es compatible con las incertidumbres que generan las restricciones —sean unilaterales o consensuadas— o con la administración de comercio como forma de proteger producciones no competitivas o de asegurar equilibrios cuantitativos en el intercambio.

Para alcanzar ese objetivo es esencial asegurar la libre circulación de bienes, partiendo de la consideración colectiva de las condiciones actuales de acceso a los mercados —eliminación de aranceles y restricciones no arancelarias, tributos internos discriminatorios, obstáculos técnicos al comercio, medidas que afectan la competencia en los mercados domésticos, desvíos en la utilización de los mecanismos para contrarrestar prácticas desleales de comercio—¹⁸ con el propósito de reconocer los problemas

¹⁷ En los hechos, esa flexibilización se está dando por la vía de medidas unilaterales de los Estados partes o de mecanismos acordados bilateralmente como el MAC.

¹⁸ Incluye medidas tales como los derechos específicos que aplica Uruguay, los gravámenes a la exportación que aplica Argentina, el MAC, diversas desviaciones en la interpretación sobre requisitos de origen y la aplicación de la legislación *antidumping*.

existentes y adoptar las medidas para solucionarlos o asignarles un carril definido de tratamiento.

Se trata de evitar la fragmentación de las negociaciones y decisiones en las materias que inciden en el aprovechamiento del mercado ampliado, mediante la cual los resultados que se logran en un compartimiento pueden perderse en el siguiente.¹⁹ Es necesario definir claramente y asegurar la efectividad de las condiciones de acceso al mercado regional, el alcance del trato nacional y las materias de regulación del comercio que serán objeto de programas de armonización o coordinación. La exportación al mercado regional debe ser un proceso seguro y previsible, y no un juego de adivinanzas o una carrera de obstáculos.

Esta negociación es fundamental para apreciar la capacidad de decisión y compromiso de los Estados partes. Algunas posibilidades inmediatas en este sentido serían:

- a) adoptar el compromiso de no innovar en materia de restricciones en el acceso o distorsiones en el funcionamiento de los mercados, y de mantener consultas sobre medidas o proyectos nacionales que puedan afectar el comercio, la competencia o las inversiones.
- b) acordar garantías de acceso a los mercados para bienes prioritarios para los Estados partes, como avance de un proceso de saneamiento del mercado ampliado.
- c) evaluar la necesidad de contar con un régimen de salvaguardia que abarque a todas las medidas que pueden afectar el aprovechamiento del mercado ampliado, con el propósito de evitar los incumplimientos unilaterales, y permitir un seguimiento y discusión colectivos de las medidas que apliquen los Estados partes. En la eventual adopción de estas medidas se deberán tener en cuenta los efectos de las asimetrías.

La meta sería una zona de libre comercio arancelaria y no arancelaria efectiva, complementada por mecanismos para contemplar requerimientos excepcionales y transitorios del los Estados partes, que sean acordados, formalizados y administrados colectivamente por todos los Estados partes y en forma transparente para los operadores económicos.

Política comercial común

Los compromisos que se adopten o reiteren en materia de condiciones de acceso a mercados y de aplicación de medidas que distorsionan la competencia en los mercados de la región, pautarán la intensidad y exigibilidad de los compromisos en materia de política comercial común. En el Mercosur, esta presenta tres componentes: el AEC, las negociaciones con terceros países y la regulación del comercio mediante normas comunes o armonizadas.

El AEC tiene un doble papel. Por una parte, preserva las preferencias que benefician a los exportadores de los Estados partes en el acceso reciproco a sus mercados. Por otra,

¹⁹ En la práctica de negociación se forma una cadena: gravámenes a la importación, medidas no arancelarias, obstáculos técnicos, requisitos de origen. La falla en cualquiera de esos eslabones afecta el resultado comercial.

es un instrumento de promoción de la competitividad que tiene que reflejar la armonización de las estrategias sectoriales de los Estados partes. Para cumplir estas funciones no es imprescindible tener un arancel común estricto, con los mismos gravámenes a la importación para todos los Estados partes, sino un arancel concertado que puede aceptar diferencias en los gravámenes a la importación, consistentes con las diferencias en las estrategias sectoriales y condiciones de funcionamiento de los mercados y que refleje acuerdos sobre el mantenimiento de los márgenes de preferencia.

Es necesario partir del hecho de que los Estados partes no están aplicando un AEC para la gran mayoría de las importaciones originarias de terceros países,²⁰ y que el proceso de formación de un AEC efectivo será muy prolongado.²¹ La transición debe estar presidida por el equilibrio de los compromisos de los Estados partes, en términos reales y no de una ficción.

A largo plazo, las diferencias deberían minimizarse en la medida que se haga efectiva la libre circulación de bienes, se coordinen o armonicen las estrategias sectoriales y se cuente con mecanismos efectivos de coordinación macroeconómica.

Más allá del caso concreto de una eventual negociación bilateral entre Uruguay y los Estados Unidos, los compromisos y, sobre todo, la estrategia de negociaciones conjuntas deben ser revisados a la luz de la situación en materia de compromisos de acceso a mercados, de la realidad del AEC y de la experiencia en las negociaciones conjuntas.

Las negociaciones conjuntas, después de casi diez años, no condujeron a resultados relevantes. Probablemente la presión de Uruguay para negociar bilateralmente con terceros países no se daría si el Mercosur como tal hubiera concluido el acuerdo con la Unión Europea y entablado negociaciones con los Estados Unidos. En ausencia de estos resultados prima la percepción de que la inserción regional es esencial para su desarrollo, pero insuficiente, y que debe ser compatibilizada con una relación activa con mercados extrarregionales que ofrecen oportunidades de comercio, inversión y complementación productiva que no se encuentran en el Mercosur, sea por las políticas de los Estados partes o por las propias condiciones estructurales de la región.

Las diferencias de interpretación de las normas del Mercosur en esta materia²² deberían resolverse en forma constructiva, aceptando la posibilidad de negociaciones bilaterales con terceros países, y estableciendo condiciones y procedimientos que aseguren su transparencia y seguimiento por todos los Estados partes.

²⁰ Véase nota 53, *supra*.

²¹ La zona de libre comercio de Manaos, que es la mayor perforación unitaria al AEC, estará vigente al menos hasta el año 2023.

²² En Uruguay, se señala incluso por altos funcionarios de gobierno que la decisión 32/2000 —que limita las posibilidades de negociación por los Estados partes de preferencias arancelarias fuera del Mercosur— forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas en el año 2000 bajo el rótulo de “relanzamiento” del Mercosur, que apuntaban al perfeccionamiento de la unión aduanera. No es lógico, políticamente, exigir el cumplimiento de una decisión que es parte de un conjunto, si ese conjunto no está siendo cumplido ni exigido en forma integral. En especial, cuando el objetivo instrumental al cual respondían —la formación de una unión aduanera— ha sido sistemáticamente postergado. Las obligaciones tienen que mantener coherencia, equivalencia y un mínimo equilibrio. Si se toleran vulneraciones a los compromisos sobre acceso a mercados —incluso sustanciales, como lo es la formalización del MAC—, si el AEC está muy distante de ser tal, si se postergan sistemáticamente los compromisos sobre coordinación macroeconómica y decisiones sobre otros componentes necesarios de la unión aduanera, no es razonable reclamar el cumplimiento de solo uno de ellos. O todo se exige y se cumple, o todo se relativiza o posterga hasta que haya condiciones para decidir sobre el conjunto.

La flexibilización en las negociaciones con terceros no significa, de modo alguno, el fin del Mercosur. Por el contrario, sería un elemento equilibrador y compensador de las asimetrías, que garantizaría su supervivencia y proyección hacia el futuro. Puede afectar un modelo de integración que se ha mostrado incapaz de obtener el respaldo de los Estados partes —en cumplimiento de compromisos y toma de decisiones operativas, que es lo que realmente cuenta— y satisfacer sus expectativas, pero en cambio sería un elemento esencial de la adecuación del modelo a la realidad actual de la región.

Por otra parte, la experiencia de las negociaciones pone en evidencia que es muy probable que Paraguay y Uruguay puedan alcanzar acuerdos bilaterales acotados a sus intereses específicos, más fácilmente y más rápidamente que el Mercosur actuando conjuntamente. La posición de Brasil como *global trader*, las políticas proteccionistas en algunos sectores —tanto de Brasil como de Argentina y, ahora, Venezuela—, la incidencia de temas que no pudieron ser resueltos en el ámbito multilateral y la dimensión de las oportunidades y amenazas involucradas en una negociación con Brasil, determinan que la negociación conjunta sea un ejercicio complejo, difícil y dilatado. Obviamente, estos factores no inciden, al menos con tanta intensidad, en una negociación con Paraguay y Uruguay.

Los efectos prácticos sobre el Mercosur también son muy diferentes, por los distintos pesos relativos que tiene el mercado regional para cada Estado parte. Una alteración de las preferencias en el mercado brasileño podría tener impactos fuertes y generalizados sobre las exportaciones de los demás Estados partes. En cambio, el mismo fenómeno en los mercados de Paraguay y Uruguay tendría efectos limitados y focalizados en determinados productos. Estamos ante un caso claro de efectos de las asimetrías, que debería ser encarado como tal.

En una perspectiva de largo plazo, el tratamiento de las negociaciones con terceros países debería seguir la trayectoria del sistema, fortaleciendo la negociación conjunta o concertada, en la medida que los avances en otros componentes del sistema lo hagan posible y necesario para preservar su lógica y equilibrio.

Coordinación de la gestión macroeconómica y las estrategias sectoriales

La coordinación efectiva de la gestión macroeconómica es el respaldo necesario para la libre circulación de bienes, la política comercial común y los compromisos sobre los demás componentes económicos del sistema. La ausencia de coordinación macroeconómica es una restricción sustancial a la formación de una unión aduanera o un mercado común.

Sin embargo, es importante encarar con realismo las posibilidades de coordinar la gestión macroeconómica, teniendo en cuenta que en quince años no se registraron avances en este sentido. Probablemente sea necesario transitar antes por medidas más blandas y acordes con la situación actual del sistema. Se podría implantar un mecanismo de seguimiento y consulta, que permitiera el intercambio de información, el análisis de la evolución macro en los Estados partes y de los factores externos que inciden en ella. También se puede considerar la identificación y determinación de condiciones de aplicación de medidas transitorias para compensar distorsiones en los mercados provocadas por cambios súbitos en alguna variable.

La coordinación y armonización de las estrategias sectoriales es el sustento de la política comercial común y de proyectos que tengan que ver con la promoción de esquemas de complementación, de la competitividad, la programación y preparación de negociaciones con terceros países, la integración de cadenas productivas y mecanismos semejantes. Una aproximación pragmática apuntaría a la consideración conjunta de las estrategias sectoriales de los Estados partes, para extraer elementos que puedan volcarse en otros componentes del sistema, como el acceso a los mercados, el arancel externo común o eventuales mecanismos de complementación productiva y, al mismo tiempo, determinar las posibilidades de coordinación o armonización.

Lo importante es generar conciencia de que, sin una coordinación macroeconómica efectiva, la profundización de la integración hacia la unión aduanera o el mercado común supone asumir riesgos importantes, especialmente en un sistema con asimetrías tan fuertes como es el Mercosur.

Inversiones, comercio de servicios y otras áreas relevantes de las relaciones económicas entre los Estados partes

La concentración frecuente de las preocupaciones en el comercio de bienes no debe hacernos perder de vista la importancia del comercio de servicios y de áreas de armonización y cooperación, como las inversiones, la propiedad intelectual, el desarrollo de la infraestructura, la integración energética y otros temas relevantes en las relaciones económicas entre los Estados partes. Hasta ahora, el tratamiento de la mayoría de estos temas en el Mercosur fue, en general, incipiente y fragmentado. Para el futuro, el primer paso es recuperar una visión integrada —incluso con la integración comercial—, rescatar los condicionamientos recíprocos y establecer prioridades de tratamiento, no solo en función de la mayor o menor dificultad para avanzar, sino también de la necesidad de preservar el equilibrio en el desarrollo y funcionamiento del sistema.

No vamos a entrar en un detalle de la función, perspectivas y posibilidades de tratamiento de cada tema, pero sí se destaca por su importancia y por el valor que se atribuye por algunos Estados partes, el del equilibrio en la captación de inversiones.

Las decisiones de los inversores se toman en función de las oportunidades de negocios y las combinaciones de rentabilidad-riesgo que ofrece cada sector o localización. Esto es, en general, propio de cada país y tiene que ver con la dimensión del mercado, la estabilidad de las reglas de juego, los antecedentes de conducta de los gobiernos, el clima laboral y social, la estabilidad política, los incentivos nacionales y los tratados de garantía de inversiones.

La planificación de inversiones en sistemas de integración no pudo sostenerse cuando se intentó²³ y no parece practicable en el Mercosur. Sí se puede promover, desde el sistema de integración, un mayor equilibrio en la distribución de inversiones, que dependerá en último término de las condiciones internas de los países. En ese sentido, se puede considerar:

²³ El caso más notorio fue el de los programas sectoriales de desarrollo industrial del Acuerdo de Cartagena.

- a) la garantía de respetar las condiciones de acceso a los mercados acordadas en el Mercosur. La recuperación de la credibilidad de los inversores en las reglas del sistema es esencial para neutralizar —al menos parcialmente— el efecto de la dimensión de los mercados nacionales en las decisiones de inversión.
- b) armonizar los incentivos a la inversión, teniendo en cuenta los que se otorgan en los niveles nacional o local, de modo que se ofrezca un paquete único o armonizado a inversores nacionales y extranjeros.
- c) promover inversiones en Paraguay y Uruguay asociadas al aprovechamiento del mercado ampliado, la utilización de zonas francas, acuerdos sobre complementación productiva y desarrollo territorial, o utilización de los mercados de valores como instrumento de captación de recursos para inversión.
- d) apoyar las gestiones de Paraguay y Uruguay para obtener financiamiento de inversiones públicas y privadas, por organismos internacionales.

Tratamiento de las asimetrías

El tratamiento de las asimetrías tiene que estar incorporado en el diseño de los mecanismos, programas y proyectos. Pueden adoptarse programas específicos orientados a incidir en los efectos de las asimetrías, pero que tendrían un carácter complementario.

Las apreciaciones y medidas concretas para el tratamiento de las asimetrías se han ido adelantando en la consideración de los distintos componentes del Mercosur. Sin perjuicio de ello, se deben destacar dos aspectos.

En primer lugar, la importancia de la flexibilización, no solo en los compromisos, sino además en la posibilidad de avanzar en programas bilaterales o plurilaterales, en el marco del Mercosur, sea porque su contenido solo interesa a dos o tres países, o porque no todos están dispuestos a acompañar el programa. Esta es una posibilidad que se plantearía por encima del núcleo común de compromisos y mecanismos.

En segundo lugar, la posibilidad de diseñar proyectos o promover el tratamiento de temas que contribuyan a neutralizar los efectos de las asimetrías, sea por reducción de la vulnerabilidad o por generación de oportunidades que compensen a los países más afectados.

Aspectos institucionales y jurídicos

En esta área se trataría de reforzar los elementos comunitarios de la estructura orgánica y dar mayores seguridades jurídicas a los Estados partes y a las personas físicas y jurídicas. Sería un proceso gradual que adecue la organización institucional a las necesidades del sistema de integración.

En un nivel más específico se debería:

- a) Resolver las dificultades de incorporación de las decisiones del Mercosur a los ordenamientos jurídicos nacionales, mediante procedimientos automáticos, en la medida que las disposiciones constitucionales de los Estados partes o la definición explícita de entrada en vigencia simultánea de normas vinculadas lo admitan.

- b) Revisar las funciones y reglas de funcionamiento del CRPM para que asuma la representación de los intereses comunes, con presidencia rotatoria y presupuesto solventado por cuotas de todos los Estados partes. El CRPM puede cumplir la función de órgano permanente, facilitando el funcionamiento del Grupo Mercado Común y la preparación de las sesiones del Consejo. Mantendría una articulación permanente con la Secretaría, que proporcionaría el apoyo logístico, secretarial y técnico. De esta forma se puede prescindir de la figura de la presidencia *pro tempore* y utilizar al CRPM como órgano permanente.
- c) Fortalecer la Secretaría, acentuar su independencia técnica y asignarle la responsabilidad de actuar como secretaría del CRPM. Los órganos gubernamentales seguirían aprobando los programas de actividades y presupuestos, pero en ese marco la Secretaría tendría autonomía con responsabilidad.
- d) Los presupuestos del Mercosur tienen que tener un mínimo de relación con la dimensión del negocio y la importancia de los intereses de los Estados partes que están en juego.
- e) Aceptar la transparencia y publicidad de las decisiones y posiciones de los países, en todos los órganos del Mercosur. La transparencia es el principal límite para la ficción. El conocimiento de la realidad por los actores políticos y sociales es condición necesaria para que puedan participar efectivamente en la toma de decisiones en el nivel nacional y orientar la agenda de los órganos del Mercosur. Es necesario instalar definitivamente la idea de que el Mercosur existe para las sociedades, que son las que internalizan los beneficios y los costos, y no solo para la gestión burocrática.
- f) Revisar el sistema de solución de controversias, estableciendo sanciones objetivas, colectivas y automáticas por el incumplimiento de las decisiones de los tribunales arbitrales. De otra forma, en un sistema tan asimétrico como el Mercosur, los países pequeños no tendrían forma de hacer valer sus derechos.²⁴ Por supuesto, ninguna previsión puede sustituir el compromiso de los Estados partes y el interés nacional en el funcionamiento del sistema de integración.
- g) Ampliar el alcance de la solución de controversias, para proteger a los particulares de las decisiones u omisiones de sus propios gobiernos. No se trata de introducir una justicia supranacional, sino establecer, dentro de límites de la soberanía jurisdiccional, la responsabilidad de los gobiernos por actuaciones u omisiones que supongan desconocimiento de los compromisos asumidos.

Con estas ideas se trata de buscar mayor solidez y eficacia institucional, y facilitar el seguimiento y participación de los actores sociales y económicos en los procesos decisarios.

La recuperación de la credibilidad depende, en buena medida, de la eficacia y transparencia de la gestión institucional.

²⁴ Paraguay y Uruguay no tienen ninguna forma razonable de retaliación frente a Argentina y Brasil. En un conflicto bilateral serían perdedores. En cambio, medidas colectivas y automáticas pueden tener más efectos.

Reflexión final

En una sociedad voluntaria de naciones que se proclaman hermanas, la confianza, el compromiso y la responsabilidad son los valores que deben presidir las decisiones colectivas e individuales y su aplicación. Nadie debería buscar ventajas mediante el incumplimiento que perjudica a quienes confían en el sistema.

En el Mercosur de hoy es crítica la recuperación de esos valores, más que la búsqueda de esquemas o fórmulas instrumentales que reemplacen o restauren a las que se trataron de aplicar hasta ahora sin éxito. Solo en un ambiente de confianza y compromiso será posible encontrar la comprensión recíproca y el equilibrio de intereses que den continuidad, progresividad y solidez al sistema de integración.

La flexibilidad no es retroceso, cuando es un requisito esencial para asegurar el equilibrio y corregir carencias en el diseño original del sistema. El verdadero retroceso está en la brecha entre el mantenimiento de objetivos instrumentales, que los propios Estados partes desconocen, y la realidad de avances desequilibrados, incumplimientos de compromisos y estancamiento en las decisiones.

Aceptar la realidad, dejar de lado la retórica y la ficción, asumir las diferencias surgidas entre los Estados partes en determinadas políticas y respetar la pluralidad de estrategias de desarrollo, son condiciones para aliviar las tensiones, resolver los nudos del estancamiento y proyectar hacia el futuro el mejor Mercosur viable.

DOCUMENTO 6

18 DE NOVIEMBRE DE 2006

LA INSERCIÓN ECONÓMICA EXTERNA Y LA SITUACIÓN DEL MERCOSUR

PROPÓSITO

Los documentos anteriores, tal como se señala en la presentación, constituyen una secuencia que muestra la evolución del enfoque de la estrategia de la inserción económica externa del Uruguay a la luz de las cambiantes circunstancias en su área de vecindad, la región y la economía global.

El último de estos documentos es reciente, data de principios de setiembre de 2006. A partir de entonces se destacan algunos acontecimientos que pueden ser relevantes para el tratamiento del tema.

En primer lugar, en octubre, Uruguay decidió no iniciar todavía la negociación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, sin renunciar por ello a la búsqueda de mejorar las condiciones de acceso al mercado americano. Esta decisión permite considerar, en el ámbito del Mercosur, las necesidades del Uruguay de obtener flexibilidad para la negociación bilateral con terceros países, sin la presión de la inminencia de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

En segundo lugar, el conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de plantas de fabricación de celulosa sobre el río Uruguay persiste y puede adquirir mayor intensidad. En el momento de finalizar la redacción de este documento, los ambientalistas entrerrianos habían cortado por tiempo indefinido el puente Fray Bentos-Puerto Unzué, el Banco Mundial acababa de decidir favorablemente el otorgamiento de un préstamo y garantías a la empresa Botnia, y la facilitación asumida por el rey de España comenzó sin avances, ni siquiera de tipo procesal. No es realista pensar que un conflicto de tal duración e intensidad pueda quedar circunscrito a su origen específico, sin incidir en otras materias o ámbitos de discusión en que participen Argentina y Uruguay.

Finalmente, los órganos del Mercosur deberán cerrar el período de la presente *presidencia brasileña* con reuniones en las que presumiblemente se debatirá sobre la situación del Mercosur y los planteos de los socios menores.

Estos elementos no afectan las conclusiones presentadas en el documento “Propuestas para un Mercosur viable”. Por esa razón, más que reiterar o abundar en los argumentos y conclusiones allí incluidos, el propósito de este artículo es centrar la

atención en algunos aspectos específicos vinculados a la estrategia de inserción externa y a la participación del Uruguay en el Mercosur, que incluyen:

- Los roles de la región y la economía global en la inserción externa del Uruguay. Se trata de mostrar que los requerimientos de la estrategia de desarrollo económico conducen a la necesidad de inserción en ambos ámbitos y que las dificultades del Mercosur para negociar como conjunto con terceros países llevan a plantear la flexibilización de las reglas para que Paraguay y Uruguay puedan negociar bilateralmente.
- El análisis de las relaciones de vecindad del Uruguay, donde se analiza el papel del Mercosur como marco formal e institucional para el desarrollo de estas relaciones.
- Las posibilidades y condiciones para el restablecimiento del papel del Mercosur sobre la base de compromiso, equilibrio, flexibilidad y progresividad.

LA REGIÓN Y LA ECONOMÍA GLOBAL EN LA INSERCIÓN EXTERNA DEL URUGUAY

Inserción externa y estrategia de desarrollo

Para los países de las características del Uruguay, el desarrollo económico y la inserción externa están íntimamente asociados y son recíprocamente dependientes. La estrategia de inserción externa debe formularse en función de los objetivos de desarrollo económico. A su vez, estos deben sustentarse en un conjunto limitado de opciones de inserción externa, que depende de los sistemas convencionales de regulación y operación de las relaciones económicas internacionales,¹ de los términos corrientes de funcionamiento de la economía global,² y de condicionamientos políticos y geográficos asociados generalmente, pero no solo, a la vecindad.³

La estrategia de desarrollo económico, formulada tomando en cuenta las opciones disponibles, es el soporte excluyente de la estrategia de inserción externa.

Los objetivos de desarrollo económico deben establecerse a partir de las definiciones sobre los aportes deseables de la economía al perfeccionamiento progresivo de la sociedad, medido en bienestar colectivo, reducción de la pobreza y superación de la desintegración social. La pobreza y la exclusión social constituyen limitaciones a la libertad individual y a la soberanía nacional y uno de los principales factores de vulnerabilidad social y económica. No hay libertad en la miseria y solo son realmente soberanas las naciones que pueden asegurar el bienestar de sus súbditos.⁴

La contribución de la economía al perfeccionamiento progresivo de la sociedad se sintetiza en incremento del empleo de calidad, ingreso distribuido y recursos, captados a través del sistema tributario, para el financiamiento de las políticas sociales.

¹ Por ejemplo, el Uruguay no podría pretender suscribir acuerdos bilaterales de comercio con los Estados Unidos u otros países desarrollados, que no se ajusten a las disposiciones del artículo XXIV del GATT.

² Los países no pueden tomar decisiones de cierre de sus economías o de protección a ultranza, salvo que estén dispuestos a pagar altos precios en materia de bienestar de sus habitantes.

³ Como se verá más adelante, el Uruguay puede, en una situación extrema y con altos costos, salir del Mercosur o reducir sus vínculos de vecindad, pero no puede escapar de los condicionamientos que le impone su ubicación geográfica.

⁴ El término *bienestar* se usa en el sentido de 'disponibilidad distribuida de bienes y servicios para la sociedad', lo cual no significa necesariamente riqueza o comodidad.

En torno a estos objetivos deben diseñarse las políticas públicas, los términos de relación entre el Estado y el capital, y la estrategia de inserción externa.

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

A los efectos anteriores, la estabilidad y equilibrio macroeconómicos son condiciones necesarias pero no suficientes. Deben estar acompañadas por políticas públicas que orienten el crecimiento hacia actividades que contribuyan a transformar la estructura productiva y a generar empleo e ingreso distribuido, y 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.

La estrategia de inserción externa se basa en dos pilares.

Por una parte, el crecimiento de la exportación de bienes y servicios, la inversión y la captación de recursos externos, orientado a la creación de empleo de calidad, al incremento del ingreso distribuido y a la obtención de beneficios de las empresas, que contribuyan a la formación de capital y a la generación de recursos fiscales.

Por otra, la creación o preservación de las condiciones de sustentabilidad del crecimiento,⁵ que dependen de la adecuación progresiva de la estructura productiva de bienes y servicios a la demanda internacional, de la neutralización de los factores de vulnerabilidad de la economía uruguaya, y de la estabilidad y progresividad de las articulaciones económicas regionales y globales.

El crecimiento y la sustentabilidad deben estar presentes en todos los escenarios de inserción externa y en todas las líneas de acción. Las posiciones en materia 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 los efectos sobre el crecimiento orientado y la sustentabilidad.

Líneas de acción y escenarios

La estrategia de inserción externa puede visualizarse como una matriz de líneas de acción y escenarios, en la cual se vuelcan las acciones y resultados que se esperan en cada cruce de escenarios y líneas de acción.

De acuerdo con las consideraciones sobre objetivos de desarrollo económico podemos considerar cuatro líneas de acción:⁶

- La mejora y preservación de las condiciones de acceso a los mercados externos. Incluye: la negociación de condiciones de acceso y de regulaciones al comercio, la promoción comercial y el apoyo a la gestión comercial de las empresas.

⁵ La sustentabilidad del crecimiento depende además de políticas hacia adentro de la economía, como son, entre otras, la mejora de la productividad y la competitividad, el fortalecimiento de las empresas y la educación.

⁶ Estas líneas de acción *hacia afuera* tienen que estar articuladas con líneas de acción *hacia adentro*, que aseguren la disponibilidad de bienes y servicios exportables, la competitividad, etcétera.

- La creación y preservación de condiciones propicias para la inversión privada. Incluye: la negociación de acuerdos sobre garantía de inversiones, los sistemas de incentivos, la promoción de inversiones.
- La creación y preservación de condiciones favorables para la generación y afianzamiento de ventajas comparativas dinámicas, la incorporación de valor en las actividades económicas basadas en recursos naturales, el desarrollo del conocimiento y la innovación y, en general, para las transformaciones de la estructura productiva que la aproximen a la demanda regional y global. Incluye: el tratamiento internacional de temas tales como la propiedad intelectual, el acceso a la tecnología, el financiamiento del desarrollo o la facilitación y apoyo a la articulación internacional en la producción y comercialización.
- La diversificación de las relaciones económicas y otros medios de neutralización de la vulnerabilidad mediante la creación de alternativas a la excesiva concentración geográfica o de riesgos asociados a las características de la oferta exportable.

En el caso del Uruguay, estas líneas de acción cruzan cuatro escenarios: la vecindad económica y el Mercosur, el sistema multilateral, las relaciones bilaterales y las relaciones gubernamentales o empresariales que involucran a corporaciones globales.

En las relaciones bilaterales se puede diferenciar entre los países vinculados al Uruguay en el marco de la ALADI y los demás países.

La individualización de las vinculaciones con las corporaciones globales responde al reconocimiento de entidades que actúan en múltiples Estados y cuyos intereses no están asociados específicamente a ninguno de ellos. En los sectores más transnacionalizados, las denominadas corporaciones globales comparten con los gobiernos la capacidad de orientar las transacciones y decidir qué producir y dónde producir.

Los cruces entre líneas de acción y escenarios tienen una relación lógica y una relación estratégica. Por una parte, se condicionan mutuamente. En general, las líneas de acción son interdependientes.⁷ A modo de ejemplo: la estabilidad y seguridad en las condiciones de acceso a los mercados es un factor determinante de muchas de las decisiones sobre localización de inversiones; la participación en una unión aduanera efectiva no solo asegura las condiciones de acceso, sino que incide en la forma de tratamiento de la diversificación de las relaciones económicas internacionales. La relación lógica determina la necesidad de mantener una visión integrada de todos los aspectos y direcciones de la inserción externa. La relación estratégica regula la prioridad, intensidad y urgencia de las acciones, en función de las oportunidades o amenazas y de los requerimientos de las coyunturas nacionales.

Cuando enfocamos la inserción externa del Uruguay desde el ángulo de los requerimientos del desarrollo sostenible podemos concluir que este depende tanto de las relaciones de vecindad como de las relaciones con el resto del mundo, especialmente las

⁷ La interdependencia también se da entre las líneas de acción *hacia afuera*, que corresponden a la inserción externa, y *hacia adentro*, que tienen que ver fundamentalmente con el desarrollo de la oferta y la promoción de la competitividad.

grandes potencias comerciales y las corporaciones globales. El análisis y fundamentación de esta característica excede las posibilidades de este documento, sin perjuicio de lo cual se desarrollan algunas consideraciones sobre los escenarios de inserción externa.

El Mercosur

Uruguay tiene un relación de vecindad intensa con Argentina y Brasil determinada por la geografía, la historia y las características peculiares de la economía de áreas limítrofes.

Componentes de esta relación no encuentran, al menos en el corto y mediano plazo, alternativas en el resto del mundo. Numerosos bienes son exportados única o sustancialmente a Argentina y Brasil; el turismo depende fundamentalmente de los aportes de Argentina y, en menor medida, de Brasil.

El comercio con Argentina se ha caracterizado por una gran diversificación en bienes industriales, en ambos sentidos, que aprovecha la proximidad entre los grandes centros de producción y consumo de ambos países, y las facilidades en materia de infraestructura, transporte y comunicaciones. Estas condiciones determinan que la comercialización tenga características muy similares a las del mercado doméstico y, al mismo tiempo, una ventaja difícil de emular para proveedores de otros países, incluso de Brasil. Las mismas razones determinan que el sector turismo de Uruguay sea dependiente de los turistas argentinos. El comercio con Brasil es diferente, con menos diversificación y concentrado en productos agrícolas y agroindustriales, como el arroz y la cebada. Algunos sectores industriales tradicionales, como las industrias químicas o los plásticos, dependen del mercado regional.

Brasil y Argentina tienen también una participación importante en la inversión en actividades productivas agrícolas e industriales.

Proyectos importantes para el desarrollo del Uruguay, como la prestación de servicios al transporte y el comercio, solo pueden ser llevados adelante con la participación y acuerdo de los países vecinos.

La vecindad ha sido y es una fuente de oportunidades, pero también de riesgos. Los vaivenes macroeconómicos y los ciclos expansivos y recessivos de los mercados vecinos se reflejaron con intensidad en la producción y el mercado uruguayo, incluido 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.

La relación de vecindad de Uruguay es fuertemente asimétrica. No se trata solo de la diferente capacidad para negociar y para aprovechar los resultados de las negociaciones, vinculadas a la dimensión de los países vecinos y las diferencias de estructuras productivas, sino de la gran diferencia de los efectos de eventos o medidas económicas en una u otra dirección. Mientras que lo que sucede 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.

La formación del Mercosur permitió a los países que lo forman contar con un instrumento que les permitía administrar una relación de vecindad intensa y compleja,

y apoyarse en ella para mejorar sus opciones de inserción internacional, lo que es una razón fundamental para profundizar y preservar la integración en la subregión.

El Tratado de Asunción muestra un enfoque integral del mercado regional, que agrega a la liberación comercial el tratamiento de los temas relacionados con el desarrollo competitivo de la producción y comercialización de bienes y servicios, y la obtención de ventajas comparativas dinámicas, asociados al acceso al mercado regional y la proyección externa del Mercosur a través de la política comercial común. Este enfoque hubiera permitido que el sistema de integración jugara un papel fundamental como instrumento central de las estrategias de inserción externa y desarrollo económico de los Estados partes.

La formación de una unión aduanera real⁸ con sus efectos sobre la necesidad de coordinación macroeconómica y de armonización tributaria y de los sistemas de incentivos, hubiera sido y sigue siendo la mejor solución para neutralizar los efectos de las asimetrías, permitir una distribución equilibrada de beneficios y costos de la integración y proyectar a los Estados partes al mercado global.

La libre circulación de bienes, que es la esencia de la unión aduanera, neutraliza el *efecto frontera* y equilibra las posibilidades de captación de inversiones. La dimensión del mercado nacional deja de ser un factor de localización, en la medida que es sustituido por el mercado de la unión aduanera. Los incentivos serían equivalentes, salvo acuerdos entre los Estados partes para promover la localización en determinadas áreas o países.

El arancel externo común es el instrumento esencial de la unión aduanera. Por una parte, es condición para posibilitar la libre circulación de bienes. Por otra, es la expresión de la política de protección y fiscal. Por estas razones, las excepciones y perforaciones a través de regímenes aduaneros especiales desvirtúan al arancel externo común y, consecuentemente, a la propia unión aduanera.

La negociación conjunta no es solo una cuestión de voluntad política; para que sea efectiva, e incluso posible, debe tener un respaldo instrumental adecuado. Básicamente deben existir un mercado único con libre circulación de mercaderías y un arancel externo común que sirva de base a tratamientos preferenciales. Sin un mercado interior y un arancel externo común efectivo, la negociación comercial conjunta no es necesaria y no tiene sentido práctico.⁹

Para Uruguay la formación de la unión aduanera es la razón esencial de su participación en el Mercosur, y el equilibrio en los compromisos y su cumplimiento, entre los distintos elementos que contribuyen a formar una unión aduanera efectiva —la libre circulación de bienes, el arancel externo común, las normas comunes de política comercial y la negociación conjunta por terceros— es una exigencia de la equidad del sistema.

⁸ Es decir: libre circulación irrestricta de bienes, arancel externo común efectivo, y regímenes aduaneros y regulaciones comerciales unificadas.

⁹ Esta afirmación se refiere a la negociación comercial basada en preferencias en las condiciones de acceso a mercados. En otras materias, la negociación conjunta puede ser conveniente y efectiva.

El Mercosur fue percibido en sus inicios como un proceso destinado a seguir un camino diferente a otros movimientos de integración latinoamericana. Los vínculos preexistentes entre los cuatro socios, el fuerte respaldo político, las expectativas sociales y económicas y los rápidos incrementos en el comercio recíproco, indujeron a pensar en un proceso capaz de alcanzar sus objetivos, sobre la base de compromisos sustentables. Sin embargo, después de quince años, el Mercosur muestra los mismos síntomas de estancamiento, distancia entre los compromisos asumidos y las actitudes de los países miembros, y pérdida de credibilidad, que afectaron a otros sistemas de integración regional.

La bilateralización entre Argentina y Brasil en el tratamiento de cuestiones relevantes para todos los socios, el conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el ingreso de Venezuela al bloque agregan complejidades o problemas al estancamiento del Mercosur. No obstante, la raíz de la crisis actual es la imposibilidad de avanzar en la formación de la unión aduanera y formular un programa creíble para su perfeccionamiento. Los reclamos sobre las asimetrías y de flexibilidad para llevar adelante negociaciones comerciales con terceros países, están justificados en la percepción de esa imposibilidad.

Para el Uruguay, la formación de una unión aduanera efectiva, que asegurara las condiciones de acceso al mercado ampliado, tuviera un arancel externo común que promoviera la competencia y estuviera complementada por un sistema de coordinación macroeconómica, constituiría un escenario favorable, en el que se combinarían las ventajas de la vecindad con las seguridades de acceso a mercados y aranceles comunes sobre bienes de capital e insumos que faciliten la inversión y la actualización tecnológica. En estas condiciones, la unión aduanera constituiría también la plataforma y el instrumento para negociar con terceros países. Sin embargo, la realidad del Mercosur está muy lejos de la formación de una unión aduanera y de constituir un marco estable y previsible para el crecimiento del comercio y la producción.

El mercado global

Cuando pensamos en apuntalar el desarrollo con la inversión externa, la generación de ventajas comparativas dinámicas, la agregación de valor en las cadenas de transformación de recursos naturales, el desarrollo de la economía del conocimiento y los servicios, y buscamos neutralizar la vulnerabilidad mediante la diversificación de los flujos económicos, estamos señalando la esencialidad de los grandes mercados de terceros países en la estrategia de inserción externa.

La agregación de valor en las cadenas de la carne, el cuero o los lácteos, la industria del software, la recuperación del sector textil y de la vestimenta, dependen de las condiciones de acceso a los mercados de alto poder adquisitivo y de articulaciones comerciales y productivas con operadores de esos mercados u operadores globales. La innovación, el desarrollo de nuevas producciones o la especialización en las producciones existentes se verá facilitada en la medida que no existan obstáculos para el acceso a los mercados de la región y de terceros países.

Para Uruguay, la negociación comercial y económica con terceros países es tan esencial como la administración de la relación de vecindad y el acceso a los mercados del Mercosur.

Esta negociación puede realizarse a través del Mercosur, del sistema multilateral o mediante acuerdos comerciales bilaterales. Asumidas las dificultades y limitaciones de la negociación conjunta, y agregado el estancamiento e incertidumbre sobre los resultados de la Ronda Doha de la OMC, la negociación bilateral aparece como la única opción efectiva, al menos mientras persistan las condiciones actuales.

El concepto de regionalismo abierto compatibiliza la integración regional con la competencia y apertura del mercado. La integración económica y el acceso seguro a los mercados de la región deberían facilitar una inserción activa y eficiente de la región en la economía global. En otros términos, la integración regional debe mejorar las condiciones de participación en la economía global y no constituirse en un obstáculo a esos efectos.

Sin embargo, y aun dejando de lado la falta de definiciones sobre la formación de la unión aduanera, la experiencia del Mercosur muestra dificultades prácticamente insalvables para llegar a acuerdos relevantes con terceros países.

El Mercosur tuvo un papel importante en el abandono del ALCA como proceso de negociación colectiva con los Estados Unidos y la consecuente proliferación de acuerdos de libre comercio vigentes, en proceso de ratificación o últimas etapas de negociación. En alguna de estas situaciones están Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Venezuela, si bien no negoció acuerdos de comercio con Estados Unidos, tiene una relación comercial y económica bien definida, que soportó hasta ahora las fuertes diferencias políticas bilaterales. Los países del Mercosur y Bolivia son los únicos que están quedando al margen de tratamientos preferenciales en el mercado norteamericano. Las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea siguen estancadas después de diez años, aunque se hayan rebajado considerablemente las expectativas para facilitar su conclusión. Los acuerdos alcanzados con India y la SACU están muy por debajo de las potencialidades.

Esta situación es el resultado de las dificultades que muestran Brasil y Argentina para abrir sus mercados a productos industriales y servicios, y aceptar ciertas disciplinas en materia de propiedad intelectual, compras del Estado y otros temas generalmente presentes en las negociaciones comerciales y económicas actuales. Y también es el resultado de los intentos para obtener definiciones anticipadas sobre temas críticos de la agenda de la OMC. La incorporación de Venezuela al Mercosur agregará probablemente dificultades políticas a las negociaciones conjuntas, especialmente con los Estados Unidos.

En suma, la situación actual del Mercosur, caracterizada por la falta de credibilidad en el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados partes, la incertidumbre sobre el libre acceso a los mercados, la escasa aplicación del arancel externo común y la falta de consensos sobre el futuro del proceso, reduce su relevancia como instrumento del desarrollo económico y conduce a la necesidad de buscar términos de inserción directa en la economía global, como respuesta a la baja eficacia de las negociaciones conjuntas y a las limitaciones derivadas del escaso compromiso de los Estados partes con el sistema de integración.

LA VECINDAD Y EL MERCOSUR

La vecindad económica en el Río de la Plata

El concepto de vecindad económica está referido a la proximidad geográfica entre centros de producción y consumo, acompañada de la disponibilidad de infraestructura física y de servicios al comercio y el transporte, y de afinidades sociales y culturales que facilitan los negocios y la integración local. Así definida, la vecindad es capaz de generar una preferencia de hecho a favor de los proveedores locales, que tiene efectos generalmente significativos en la orientación del comercio y otros flujos económicos.

Las relaciones de vecindad entre Argentina, Brasil y Uruguay no dependen de la existencia y funcionamiento del Mercosur. De hecho, este fue creado para promover, organizar y administrar esas relaciones.

La vecindad es un hecho geográfico, social, económico y político, que en el Río de la Plata se remonta al período colonial, y que adquirió progresivamente importancia en comercio, turismo e inversiones. El CAUCE y el PEC jugaron un papel importante en la diversificación y crecimiento del comercio con anterioridad al Mercosur. Pero la coincidencia entre la reducción general de aranceles y el inicio del programa de liberación del Mercosur, a principios de los años noventa, fue el factor que provocó el fuerte crecimiento del comercio en esa década.

El Mercosur significó la posibilidad de canalizar las relaciones de vecindad en un marco político y operativo estable, predecible y administrable. En el caso del Uruguay, aunque no fuera una solución total a la vulnerabilidad de su economía, 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 está jugando ese papel, ni podrá jugarlo cabalmente mientras no se establezca una efectiva armonización de la gestión macroeconómica, se respeten estrictamente los compromisos de acceso a mercados, se profundice la armonización de los distintos elementos que regulan o inciden en el funcionamiento de los mercados, se llegue a un acuerdo sobre reglas en materia de promoción de inversiones y se fortalezca la seguridad jurídica del sistema.

El gran desafío es cómo regular una relación fuertemente asimétrica, con vecinos que tienen una larga tradición de incumplimiento de sus compromisos regionales, 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 en función de esas expectativas.

En todo caso, la formalización e institucionalización de los vínculos de vecindad es una condición mejor que la ausencia de reglas e instancias de tratamiento de las posibilidades y problemas característicos de este tipo de relaciones. Cuanto más amplia sea la cobertura formal e institucional, mayor será la posibilidad de administrar esos vínculos.

Por esta razón, el abandono del Mercosur no parece una opción realista para el Uruguay. Esa opción implicaría además un nivel de conflicto que complicaría la búsqueda de alternativas, tales como el estatus de país asociado o acuerdos bilaterales en el marco de la ALADI y, en definitiva, aumentaría los riesgos y disminuiría las oportunidades.

Uruguay debe apuntar a preservar la vigencia de un proceso de integración que es político, económico y social, y promover acuerdos entre los Estados partes sobre los objetivos sustantivos e instrumentales, que respondan a su efectiva capacidad de compromiso y a una visión equilibrada de sus intereses. Es preferible un Mercosur con un perfil más bajo que el original, pero que resulte un sistema creíble, con reglas estables y respetadas, seguridad jurídica y política, y equilibrado en sus compromisos.

Las soluciones para las situaciones planteadas actualmente en materia de comercio e inversiones solo pueden alcanzarse en el marco de un proyecto de Mercosur efectivo u creíble.

Desarrollo local y vecindad

Las relaciones de vecindad en el Río de la Plata son el resultado de la agregación de distintos elementos de naturaleza local o sectorial. Las características de los vínculos económicos entre el sur del Uruguay y el Gran Buenos Aires son diferentes a los existentes entre estas dos zonas y Río Grande del Sur, San Pablo o el Paraguay. Los factores locales tienen un peso determinante para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la vecindad.

Sin embargo, no se dio hasta ahora una promoción sistemática de articulaciones binacionales basadas en oportunidades locales. Este es un déficit importante porque limita la formación del entramado de intereses y articulaciones entre empresas, que da solidez y progresividad a la economía de vecindad. Un mayor desarrollo de este tipo de integración posiblemente hubiera evitado o al menos acotado el conflicto por la construcción de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. De hecho, las inversiones en Fray Bentos pudieron ser la base de un proyecto de integración local binacional que distribuyera los beneficios económicos entre ambas márgenes del río.

La situación de las relaciones actuales entre Argentina y Uruguay no es la más adecuada para promover proyectos locales. Sin embargo, no debemos olvidar que frecuentemente la cooperación es un instrumento que facilita la solución de los conflictos entre países. Con el Brasil, las condiciones son mejores y permitirían formular algunas iniciativas.

La vinculación entre el desarrollo local y la vecindad económica debería ser uno de los principales aspectos a considerar, en el marco de la estrategia de inserción externa.

Los efectos del conflicto entre Argentina y Uruguay

A pesar de los intentos iniciales de mantenerlo acotado al tema ambiental, la duración del conflicto y la interrupción de las negociaciones durante un período prolongado determinan que los efectos se hayan extendido a toda la relación bilateral y además dificulten la toma de decisiones en el Mercosur, especialmente sobre los planteos de flexibilización y tratamiento de las asimetrías.

La aprobación por el Banco Mundial de un préstamo y garantías para la empresa Botnia fortalece la posición uruguaya al descartar las posibilidades de riesgo ambiental, que eran el centro de la posición argentina. Pero, al mismo tiempo, puede contribuir a intensificar las protestas y cortes de los accesos a los puentes internacionales del lado argentino. Parecería que el conflicto está instalado para mantenerse por un tiempo

prolongado, durante el cual se seguirá deteriorando la relación bilateral y complicando la toma de decisiones en el Mercosur.

Por otra parte, el desarrollo del conflicto está modificando algunas ópticas tradicionales del Uruguay hacia los países vecinos y el proceso de integración. La adhesión al Mercosur y la prioridad que se le asignaba en la estrategia de inserción externa, está dando paso a una posición más crítica y a una gran desilusión ante las expectativas sobre los efectos de las coincidencias políticas y de la solidaridad entre los Estados.

La confianza hacia los países vecinos fue erosionándose con los incumplimientos de los compromisos en materia de acceso a mercados, la bilateralización entre Argentina y Brasil de la conducción del Mercosur, el desconocimiento de decisiones arbitrales por Argentina y las restricciones al suministro de gas. Pero fue el conflicto de las plantas de producción de celulosa el que provocó una reacción de tipo nacional y una sensibilidad popular que se manifestó en la reacción ante cuestiones como la ausencia de los presidentes de Brasil y Venezuela a la reciente reunión de la Cumbre Iberoamericana en Montevideo.

Hoy la opinión pública en Uruguay está preparada para aceptar cambios fuertes —e incluso costos— en las relaciones con los países vecinos y en la participación en el Mercosur. Esto, por cierto, no es positivo ni ayuda a la solución de los problemas actuales.

Recuperación de la economía de vecindad a mediano y largo plazo

El elemento principal para la recuperación de las relaciones de vecindad y del papel del Mercosur es, como se considera en el capítulo siguiente, la calidad del vínculo asociativo. La fortaleza y arraigo social y político de este vínculo es el principal soporte de cualquier sociedad.

Los propósitos de la asociación pueden modificarse, profundizarse o sustituirse, pero el resultado depende de la responsabilidad, compromiso y solidaridad de los socios con la sociedad que crearon.

La crisis del Mercosur no es un problema creado o soportado solo por el Uruguay. Ni siquiera es una situación que se limita a enfrentar a socios menores con socios mayores. El peso que adquirió el conflicto entre Argentina y Uruguay no debe dejar en segundo plano una crisis profunda que involucra a todos los Estados partes y tiene que ver fundamentalmente con la necesidad de revisar los objetivos sustantivos e instrumentales del sistema de integración.

Los problemas de la integración pueden resolverse con más integración. Más integración es volver al carril de la formación de la unión aduanera con un programa y actitudes de los países que lo hagan creíble. En un ambiente orientado a más integración, el tratamiento de la cuestión de las asimetrías y de la negociación con terceros países puede realizarse con otra perspectiva, como parte o precio de la transición que conduciría a una unión aduanera efectiva.

Si es demasiado pronto para tomar decisiones que conduzcan a más integración, habrá que considerar las alternativas de la denominada *geometría variable* o de flexibilización de las condiciones de participación de Paraguay y Uruguay. En realidad, se trata de aplicar reglas diferentes entre países diferentes.

Cuanto menos estructuradas sean las soluciones a la situación del Mercosur, más importancia adquieren la calidad de los vínculos y las actitudes de los países. En este sentido, una reflexión objetiva sobre la inevitabilidad de la vecindad y de las oportunidades y riesgos que involucra, debería motivar a la búsqueda de acuerdos que permitan superar las dificultades actuales.

El gran desafío es cómo evitar que el conflicto entre Argentina y Uruguay contamine al Mercosur y termine bloqueando las posibilidades de reactivación.

LOS VALORES QUE PUEDEN RECUPERAR AL MERCOSUR

Hoy el Mercosur enfrenta el doble desafío de afirmarse como sistema de integración y, al mismo tiempo, resolver una serie de situaciones —políticas e instrumentales— que son relevantes para los Estados partes e inciden fuertemente en sus actitudes hacia el sistema de integración. La formación de consensos sobre los objetivos del Mercosur y sobre las políticas asociadas a estos es condición para que el tratamiento de cuestiones específicas contribuya a fortalecer el sistema y no lo deteriore aún más.

El problema principal, y que afecta particularmente al Uruguay, es la falta de responsabilidad y compromiso de los socios mayores respecto de un proyecto que ellos mismos definieron y al que se sumaron a Paraguay y a Uruguay. Como se ha señalado, lo esencial en una sociedad, especialmente cuando existen asimetrías entre los socios de la intensidad de las del Mercosur, es la calidad de los vínculos asociativos.

Para el futuro, lo importante, más que el ajuste de objetivos e instrumentos, 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 o bilaterales 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.

La recuperación del Mercosur como sistema de integración y como instrumento de desarrollo, depende del acuerdo y adopción de decisiones políticas consistentes con las realidades sociales y económicas de los Estados partes.

Ese acuerdo debería incluir un objetivo sustantivo, asociado al desarrollo sustentable, y objetivos instrumentales, que establezcan los mecanismos y procesos mediante los cuales se llegue al objetivo sustantivo. Si partimos de la flexibilidad como condición de consenso, no podemos esperar en lo inmediato objetivos instrumentales muy estructurados, sino más bien flexibles y adaptables a las circunstancias, pero dotados de una progresividad que vaya incrementando su eficacia en función del objetivo sustantivo.

Para ello es necesario relativizar el peso de la coyuntura y rescatar los componentes más permanentes y sólidos de una relación de vecindad que es esencial para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En este sentido, los acuerdos a que puedan llegar Argentina y Brasil sobre sus relaciones económicas recíprocas, definirán la base del sistema. De hecho, el Mercosur nace de los acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil a fines de los años ochenta, con el pro-

pósito de ampliar y profundizar la integración bilateral. Sin perjuicio de ello, las soluciones que sirvan a Argentina y Brasil deben ser complementadas con medidas que permitan una participación equilibrada de Paraguay y Uruguay en el sistema.

No vamos a reiterar las apreciaciones sobre la situación del Mercosur y las propuestas recogidas a esos efectos en los documentos anteriores, pero sí insistir en tres conceptos.

En primer lugar, la voluntad política enunciada por todos los gobiernos es tal si está acompañada de compromiso y responsabilidad hacia el sistema de integración. Hoy es más la recuperación de esos valores, que la búsqueda de esquemas o fórmulas instrumentales que reemplacen o restauren a las que se trajeron de aplicar hasta ahora sin éxito. Solo en un ambiente de confianza y compromiso será posible encontrar la comprensión recíproca y el equilibrio de intereses que den continuidad, progresividad y solidez al sistema de integración.

En segundo lugar, el compromiso y la responsabilidad deben estar complementados por la flexibilidad y progresividad de las soluciones, que al mismo tiempo deben contemplar las distintas necesidades y posibilidades de los países, y proyectarlas hacia un objetivo de integración futura lo suficientemente consistente como para constituirse en una prioridad para ellos.

La flexibilidad no debe ser vista como un retroceso, cuando es un requisito esencial para asegurar el equilibrio y evitar el recurso persistente a la unilateralidad. El verdadero retroceso está en la brecha entre el mantenimiento de objetivos instrumentales que los propios Estados partes desconocen, y la realidad de avances desequilibrados, incumplimientos de compromisos y estancamiento en las decisiones.

En tercer lugar, la necesidad de flexibilidad como respuesta a las asimetrías está en función de la imposibilidad de resolver, en plazos previsibles, los aspectos críticos señalados. Si la unión aduanera se hubiese concretado y se hubieran negociado acuerdos comerciales del Mercosur con la Unión Europea, los Estados Unidos, Japón y los grandes mercados emergentes, la flexibilización no sería necesaria. En la medida en que no es realista pensar que ello se concrete en plazos cortos, la flexibilidad es vital para salvaguardar el sistema y permitir a los Estados partes desarrollar sus estrategias de inserción externa.

Como se señala al concluir el documento de propuestas para un Mercosur viable: “Aceptar la realidad, dejar de lado la retórica y la ficción, asumir las diferencias surgidas entre los Estados partes en determinadas políticas y respetar la pluralidad de estrategias de desarrollo, son condiciones para aliviar las tensiones, resolver los nudos del estancamiento y proyectar hacia el futuro el mejor Mercosur viable”.