

## SENDAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA URUGUAY,<sup>1</sup>

*Isidoro Hodara*  
*Universidad ORT Uruguay*

### INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende reseñar, con ánimo prospectivo, los diferentes ámbitos por los que transita la inserción internacional de nuestro país, con el propósito de discernir su importancia para la formulación de su política comercial externa. Se ha procurado realizar un trabajo eminentemente práctico, orientado a la comprensión del rol de cada uno de los ámbitos analizados y su interacción. Ello lleva a dejar de lado algunas de las formalidades que signan los trabajos exclusivamente académicos para contribuir a llegar a una audiencia más amplia, particularmente en el mundo empresario. No se trata, entonces, de una tónica teórica o de una explicación de circunstancias actuales sino de un esfuerzo por identificar, con la vista puesta en el futuro, elementos de juicio de interés para el desarrollo de nuestro comercio exterior. Como queda dicho, entonces, el trabajo se centra en los aspectos de política comercial externa. Quedan fuera de este estudio otros aspectos de interés para la inserción internacional del Uruguay, como los relacionados con la promoción del comercio internacional y de las inversiones.

Se han seleccionado tres ámbitos como los más relevantes para los temas de política comercial en la inserción internacional del Uruguay: el regional el multilateral y el bilateral. En primer lugar se analiza, en el Capítulo 1, **el ámbito regional**. El mismo incluye tanto al MERCOSUR como a las negociaciones comerciales con terceros países que pueden realizarse en conjunto con sus países miembros. En el Capítulo 2 se examina el **ámbito multilateral**, que se desarrolla esencialmente en el marco de la Organización

---

<sup>1</sup> Texto Del Capítulo Sobre Sendas De Inserción Internacional Para Uruguay, Publicado Por La Unión De Exportadores Del Uruguay Y El Brou En: “Exportación Inteligente – Un Puente Entre El Sector Exportador Y La Academia”, Montevideo, 2007

Mundial del Comercio. Ese ámbito influencia, a veces de manera decisiva, las negociaciones comerciales con terceros países, tanto a través del ámbito regional como del bilateral. El Capítulo 3 pasa revista a la inserción internacional que pueda verse lograda por la vía de **otras negociaciones comerciales**, incluidos acuerdos bilaterales de los que constituye un caso particular el de las negociaciones de esa naturaleza con los Estados Unidos. Un capítulo final reseña algunos comentarios basados en las conclusiones principales del presente estudio.

Se hace necesario adelantar aquí una precisión: estos ámbitos no pueden visualizarse como compartimientos estancos. En realidad ninguno de estos ámbitos necesariamente excluye *a priori* a los demás y una armoniosa inserción internacional del Uruguay requiere de la juiciosa combinación de esfuerzos desplegados en los tres ámbitos en la proporción que en cada circunstancia resulte aconsejable.

## 1. EL AMBITO REGIONAL

La región constituye un punto de partida ineludible para el análisis de la inserción internacional de nuestro país. Como dijéramos en oportunidad de un llevar a cabo un análisis similar, que mantiene su validez en lo esencial:

“La selección del escenario regional para comenzar el análisis no es casual. La comarca es, para nuestra economía y para nuestra sociedad, a la vez *habitat*, vecindario, área de expresión y destino irrenunciable, aunque nunca excluyente, de la inserción en el ámbito más amplio posible para el desarrollo de nuestro comercio exterior.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ponencia sobre Opciones para la inserción internacional de Uruguay, publicada en “Uruguay: Opciones para su inserción en un mundo global. Aspectos productivos, comerciales y financieros”, Centro de Estudios Estratégicos 1815, Banda Oriental, Montevideo, 2002

El entorno regional es, entonces, por varias razones, punto de partida ineludible de esta reflexión. El MERCOSUR es también una suerte de prisma a través del cual podemos ver al resto del mundo en materia comercial. La calidad de la visión que nuestro entorno regional nos proporcione a este respecto es muy importante para determinar el éxito del relacionamiento con el resto del mundo de este grupo de países con todavía muy pequeña participación a nivel global, y particularmente de nuestro país. Esto implica, por supuesto, que en determinadas circunstancias el entorno regional puede jugar un papel muy funcional a una inserción internacional exitosa de nuestro país, y que es razonable procurar que sean esas y no otras las circunstancias que prevalezcan en definitiva.

La opción realizada en su momento por la que el acuerdo regional adoptó la modalidad de una unión aduanera, implica la tendencia a colocar buena parte de la política comercial en una suerte de condominio, lo que hará aun más relevante la tarea de lograr que el entorno regional se vaya encauzando en una senda lo más funcional posible a esa exitosa inserción internacional del conjunto y de nuestro país. Por este conjunto de razones el capítulo relativo al ámbito regional habrá de merecer una extensión mayor que la de los restantes capítulos.

La región pasa por dificultades circunstanciales, pero lo más preocupante es que es posible discernir que en varios casos existen carencias o defectos de diseño que no son solamente circunstanciales.

Desde el inicio conviene formular una precisión metodológica: una cosa son las dificultades circunstanciales por las que está pasando la región y otra muy diferente son las que aquejan al MERCOSUR como tal. Hay, como en toda distinción de esta naturaleza, un cierto grado de superposición, de influencia mutua entre ambos fenómenos. Pero el rigor del análisis debe enfocarse en permitir distinguir entre ambos, al menos en la mayoría de los casos. Esa distinción es esencial para no errar ni en el diagnóstico ni en la prospectiva.

Los problemas de la región no son sólo los problemas que se ven en las cifras de comercio, ni se solucionan si circunstancialmente esas cifras suben. Ilustremos con un ejemplo. Cuando la devaluación brasileña primero y argentina después provocaron un descenso en el comercio intrarregional, se multiplicaron las iniciativas de relanzamiento del MERCOSUR. La idea subyacente parecía ser que lo ocurrido fue un mero accidente del camino y que se requería solamente un nuevo impulso para que el emprendimiento integrador volvería a funcionar sin mayores dificultades.

Los hechos demostraron que el diagnóstico no era el adecuado. Ni el relanzamiento inicialmente postulado ni otras iniciativas con óptica similar que le siguieron pudieron lograr que el MERCOSUR se dirigiera a un mejor funcionamiento. En realidad, el deterioro no se detuvo a pesar de los sucesivos intentos de relanzamiento.

Lo que esta sucesión de acontecimientos pone en evidencia, entonces, es que más que un relanzamiento, el MERCOSUR parece estar necesitando un repensamiento. El diagnóstico ya no sería, entonces, el de un simple accidente en el camino sino el de la existencia de fallas de diseño que es necesario identificar con precisión y procurar corregir. No parece haber dudas de la necesidad de esta tarea: el MERCOSUR es perfectible y esa tarea es central para una inserción internacional exitosa para el Uruguay.

Entretanto, se han venido manifestando en nuestro país expresiones de un creciente y difundido sentimiento de insatisfacción con el MERCOSUR. Las manifestaciones de esta insatisfacción adquieren forma diversa, desde aseveraciones en el sentido de que en el estado actual el MERCOSUR tiene escaso atractivo para el Uruguay hasta reclamos para que nuestro país tenga en el MERCOSUR un estatuto similar al que en ese marco tiene hoy Chile.

Las razones esgrimidas para esta insatisfacción son también diversas. Incluyen, entre otras, las siguientes:

- las trabas enfrentadas por nuestras corrientes de exportación a la región;
- la tendencia de los dos socios de mayor dimensión económica de llegar a arreglos bilaterales aún si ellos se apartan de aspectos esenciales del MERCOSUR;
- el encarecimiento de ciertos bienes como consecuencia de la aplicación actual o prevista del AEC y la orientación que este podría producir en la dirección de abastecerse de productos con características subóptimas tanto en lo competitivo como en lo tecnológico;
- el desconocimiento de pronunciamientos del sistema de solución de controversias por parte de países socios del MERCOSUR;
- los efectos negativos para ciertos sectores productivos uruguayos derivados de políticas comerciales y de estímulos regionales o nacionales aplicados otros países socios;
- asimetría en el impacto de los desequilibrios macroeconómicos y de las políticas adoptadas respecto de los mismos;
- incumplimiento, al menos de momento, de la promesa de regionalismo abierto como un principio rector de la integración de la región, con consecuencias negativas por lo menos en la obtención de mejores condiciones de acceso a los principales mercados mundiales.

## **1.1 ADELANTOS Y DIAGNÓSTICOS**

Esta sección tiene como propósito auscultar en las diversas opiniones que se han venido vertiendo respecto de la sensación de inconformidad con el MERCOSUR que ha sido perceptible en los últimos años en Uruguay, sin perjuicio de que las mismas razones puedan aplicarse análogamente a otros países miembros del MERCOSUR. La explotación permitirá discernir algunas tendencias profundas y validar algunas hipótesis respecto de las causas profundas y valederas de tal inconformidad.

La sensación de disconformidad se comenzó a generalizar apenas se hicieron sentir las consecuencias de la devaluación brasileña de enero de 1999. Una manifestación temprana, apenas unos pocos meses después de ese detonador, fue la que formuló el Ing. Alvaro Ramos:

“Quizás los nuevos gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay (países a la sazón en proceso electoral; nota del autor) vean que más vale una zona de libre comercio bien administrada que una Unión Aduanera en recesión.”<sup>3</sup>

Con la lucidez que le caracteriza, Gustavo Magariños, apenas un poco más tarde que Álvaro Ramos, describe de manera precisa la situación en que se encuentra el MERCOSUR y el déficit de credibilidad que está en la base de la disconformidad uruguaya (aunque, justo es subrayarlo, esa falencia afecte, en diferentes medidas, a cada uno de los socios y al conjunto del emprendimiento).

Nos proporciona este intérprete privilegiado de la integración latinoamericana, nada menos que en su contribución al Grupo de Reflexión Prospectiva sobre el MERCOSUR que lanzó el entonces Presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, este contundente diagnóstico:

“Todo esfuerzo de imaginación creadora sobre el futuro del MERCOSUR debe basarse en un diagnóstico de validez incontrovertible respecto de su situación actual: transcurrido más de un decenio de su instauración como sistema institucional de integración en el Cono Sur, afronta una seria crisis que algunos definen como existencial, otros como de coyuntura y causada en gran parte por la recesión económica que afecta a la región, y los menos como una decrecimiento acorde con la complejidad y los recurrentes vaivenes propios de este tipo de programas multinacionales. La pérdida de credibilidad ocasionada por la

---

<sup>3</sup> Ramos, Alvaro, La encrucijada del MERCOSUR, en Enfoques Económicos, Epoca II, Año 1, No. 1, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, setiembre 1999, p.13

enorme distancia que ha medido entre el ambicioso proyecto original y la capacidad real de las Partes para implementarlo, así como por los reiterados incumplimientos de compromisos asumidos, es notoria y común a empresarios, analistas, sectores informados de las opiniones públicas nacionales y aun a numerosos dirigentes y negociadores gubernamentales. En los hechos, el *mercado común* establecido por el Tratado de Asunción ha vuelto a ser, por ahora, sólo un credo que simboliza la fe en la "idea-fuerza" de la integración latinoamericana vigente desde hace más de medio siglo. Ante este desaliento generalizado, los actores políticos, jefes de Estado y otros gobernantes de alto nivel procuran restaurar la confianza perdida con repetidas promesas de apoyo a una empresa común que califican de irreversible. Sin embargo, tales declaraciones tienen valor relativo, pues son ya de rutina cuando se afrontan situaciones adversas y no se aciertan soluciones para resolverlas." <sup>4</sup>

Más recientemente, INTAL en su informe anual No. 11 sobre el MERCOSUR, por ahora disponible solo en versión portuguesa, da cuenta del impacto que el incumplimiento del objetivo del regionalismo abierto ha tenido en la cohesión entre los países miembros del MERCOSUR, con particular. En su capítulo dedicado al análisis de la agenda de las negociaciones externas, la primera sección se denomina "*As tensões entre os sócios na coordenação da agenda externa*", un título por demás elocuente. La sección recoge algunos puntos salientes de estas tensiones:

*"Na ausência de progressos relevantes, cresceram as tensões entre os sócios do MERCOSUL quanto às prioridades da agenda externa. Embora as divergências em relação à política comercial externa do bloco não sejam novidade no MERCOSUL, pela*

---

<sup>4</sup> Magariños, Gustavo, La integración multinacional es también un arte de lo posible, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, Clodoaldo Hugueney Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002, pp. 207-208.

*primeira vez registraram-se movimentos que vão além da simples manifestação de interesse por acordos bilaterais for a do formato 4+1. ...O relatório do governo uruguaio a OMC, divulgado em abril deste ano no âmbito da Trade Policy Review (WT/TPR/G/163), evidencia os rumos que o país deseja percorrer na sua inserção internacional. Defende o multilateralismo, o regionalismo aberto no MERCOSUL, e acordos bilaterais como esforços de complementares de ampliação de acesso a mercados para produtos uruguaios...*

*...No início de setembro de 2006, o presidente do Uruguai, Tabaré Vazquez, encaminhou aos demais presidentes dos países do bloco, através do presidente do Brasil - país que ocupa a presidência pro tempore do MERCOSUL- uma carta em solicita a “flexibilização das negociações externas, a traves da incorporação da bilateralidade, seja no marco das negociações conjuntas ou permitindo negociações individuais”.<sup>5</sup>*

En presencia de múltiples manifestaciones y motivaciones para este sentimiento de insatisfacción resulta conveniente tratar de discernir una jerarquización para enfocarnos en los temas más relevantes para un repensamiento del MERCOSUR desde el punto de vista de los intereses uruguayos pero sin perder de vista las necesidades del conjunto.

Desde la perspectiva uruguaya, entonces, resulta claro que la evaluación del MERCOSUR está acompañada de consideraciones acerca de la observancia o no de las disciplinas que resultan de la existencia del Arancel Externo Común adoptado por el grupo. Pasa por la observancia plena o no del AEC uno de los nervios centrales para sopesar los costos y beneficios desde el punto de vistas de los intereses de nuestro país. El próximo texto, elaborado recientemente por dos reconocidas especialistas uruguayas, aporta nítidamente elementos de juicio en este mismo sentido.

---

<sup>5</sup> INTAL, Informe MERCOSUL No. 11, Buenos Aires, Noviembre 2006, pp. 84-85



*“The definition of this CET (AEC, acotacion del autor) has been a conflictive issue, as long as there are strong asymmetries among the member countries, not only in relation to their economic size but also regarding their specialization in production and trade. The smallest countries in the MERCOSUR are more open, more specialized and a larger share of their total trade is intra-bloc. Their integration to the MERCOSUR deeply affected their external relations and their output composition. On the contrary, for the largest countries, especially Brazil, their integration to the MERCOSUR has had much less impact on production and trade. Several studies show that the CET approved in Ouro Preto was more consistent with the Brazilian interests than with those of the other members. Olarreaga and Soloaga (1998) show that national lobbies’ activity, weighted by country size, has been the strongest determinant of the structure of the CET approved by the MERCOSUR in 1994. Therefore, the Brazilian interest prevailed over those of the small countries...The small countries tried to protect their interests through exceptions that delayed the full enforcement of the CET, maintaining the effective protection to local industries.”<sup>6</sup>*

Este texto enfoca los efectos de la observancia del AEC sobre la protección efectiva. De manera análoga pueden señalarse los efectos de los costos, para las economías más pequeñas, asociados con el desvío de comercio. El desvío de comercio es, debe reconocerse, prácticamente inevitable en cualquier emprendimiento de integración. En el caso del MERCOSUR se ve particularmente potenciado, y de manera asimétrica, por las grandes diferencias de dimensión económica y, consecuentemente de la mayor frecuencia con la que la economía menor protege a través del AEC a bienes que ella no produce. Obsérvese que el fenómeno inverso (protección por parte de una de las economías mayores de bienes solo producidos en las

---

<sup>6</sup> Laens, Silvia y Terra, María Inés, MERCOSUR: Asymmetries and strengthening of the Customs Union - Options for the Common External Tariff, presentado en el Seminario Uruguay: Disparidades regionales e inserción internacional, BID, Montevideo, octubre de 2006, p. 1

economías menores) es mucho menos frecuente y de un alcance escasamente significativo.

Un elemento de juicio que parece generalizado en el estado de disconformidad que en Uruguay se aprecia respecto del MERCOSUR es la convicción de que hay un desbalance entre los costos y beneficios derivados de ser miembro del grupo. De las diversas razones invocadas para este desbalance, hay una que se destaca: los costos asociados con proteger lo que Uruguay no produce pero los socios mayores sí producen (y que pueden resultar en transferencias importantes a los demás socios) no se ven compensados con algún grado de equiprobabilidad en la radicación en nuestro país de inversiones para atender el mercado regional.

Esta falla es el resultado de la existencia de interrupciones intempestivas de los flujos de exportación a los mercados vecinos. En presencia de estas interrupciones, ningún inversor razonable localizaría sus inversiones orientadas al mercado regional en Uruguay. Se rompe así el equilibrio básico de ventajas y desventajas, y el acuerdo regional se ha demostrado incapaz de asegurar el fin de este estado de cosas. La baja calidad del acceso a los mercados vecinos obtenido en el seno del MERCOSUR está en la raíz de esta disconformidad.

Así planteado el tema, se comprende con más claridad la razón por la que las inquietudes de Uruguay pasan la mayor parte de las veces por el cuestionamiento de la observancia del AEC. El mantenimiento de la Admisión Temporal, la subsistencia de los regímenes especiales, las excepciones aplicando niveles inferiores a los del AEC, el entusiasmo por que prosperen instancias negociadoras, como en su momento el ALCA o con la UE son todos ejemplos de esta preocupación. El mantenimiento de esta tendencia por parte de dos administraciones que corte ideológico disímil parece poner de manifiesto la profundidad de esta inquietud más allá de modas, preferencias o improvisaciones.

## 1.2 HACIA UNA SUPERACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL

En esta sección plantearemos sucintamente una línea argumental que apunte a superar la percepción negativa del MERCOSUR que parece difundirse en Uruguay a partir de un desbalance notorio entre los costos y los beneficios de su membresía en el acuerdo regional.

- Las integraciones maduras se preocupan por el mantenimiento de la cohesión entre los países miembros, priorizando evitar erosiones del *affectio societatis*. Así lo hace la Unión Europea, que en Maastricht reforzó la preservación de la cohesión como uno de los objetivos centrales de la unión.<sup>7</sup>
- Las integraciones no tan maduras tienen también buenas razones para preocuparse en el mismo sentido, por lo menos por dos razones: una de elemental justicia y otra más compleja de funcionamiento armonioso de la sociedad y efectiva unidad entre los miembros
- Priorizar el mantenimiento de la cohesión por encima del apego a perfecta adaptación a un modelo formal de integración es esencial. Apartamientos consensuados, de una entidad que no alcance a desvirtuar el entendimiento, son a menudo esenciales para mantener el correcto balance de costos, beneficios y posibilidades de un miembro en particular, como lo pone en evidencia el tratamiento que se acordó aplicar en el caso de Manaos. La UE tiene algunos ejemplos célebres más por el cuidado que evidencian que por la difusión que alcanzaron (por ejemplo, el tratamiento acordado para las importaciones de Alemania Federal procedentes de la República Democrática Alemana).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> En el curso de las negociaciones para llegar a Maastricht, el entonces Secretario de Estado Español para las Comunidades Europeas llegó a proclamar “Sin cohesión no habrá tratado”, El País Internacional, 8/12/91.

<sup>8</sup> Véase al respecto el Protocolo Anexo al Tratado de Roma: Treaty establishing the EEC - Protocol on German internal trade and connected problems, 1957

En realidad, la idea explícita de consensuar flexibilidades como mecanismo de mejora del MERCOSUR no es totalmente nueva. Cuando en el 2002 se publica la compilación de los textos de reflexión sobre el MERCOSUR que fuera lanzada por el Presidente Fernando Enrique Cardoso, la contribución del analista argentino Félix Peña ya incluía, dentro del subtítulo “De algunas fallas metodológicas en la construcción del MERCOSUR”, la siguiente consideración:

“Difícil sería, sin embargo, encontrar en el proceso del Mercosur una relación de causalidad que explique las dificultades económicas por las que han atravesado los socios. Podría en todo caso formularse la hipótesis que los compromisos asumidos en el Mercosur **no tuvieron el alcance suficiente para evitar o atenuar impactos de la crisis evidenciada a partir de 1998** - por ejemplo, en materia de disciplinas macroeconómicas - **o la flexibilidad para permitir la adaptación consensuada y previsible de instrumentos de política comercial a las dificultades producidas** - por ejemplo, en materia de cláusulas de escape aplicables al comercio intra-regional y al arancel externo común.”<sup>9</sup>(negrita del autor de la cita; subrayado nuestro).

Los emprendimientos de integración han encontrado a lo largo de su historia ocasiones en las que debieron optar entre, por un lado, apegarse a la rigidez del modelo ideal de integración elegido (unión aduanera, para el caso del MERCOSUR) o, por otro, consensuar apartamientos del modelo que permitiesen desarrollar y fortalecieran la cohesión entre los países miembros. Pueden citarse, entre otros, los variados ejemplos de apartamientos consensuados que permitieron:

- que la República Federal de Alemania no cobrase, por mas de cuatro décadas, el arancel externo común a las mercaderías de la República

---

<sup>9</sup> Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, Clodoaldo Huguene y Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002, pp. 276-277.

Democrática Alemana mientras los demás miembros del Mercado Común Europeo sí lo hacían;

- que Bolivia pudiese concertar un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR sin entrar conflicto con su membresía en la Comunidad Andina;

- que el ingreso de España a la Comunidad Económica Europea implicase movimientos compensatorios en la Política Agrícola Común (inclusión del aceite de oliva en la PAC a resultas de los altos costos de la adhesión para España en materia de carnes y granos) a pesar del principio que estipulaba que los países ingresan a la unión en las condiciones vigentes en el momento de su adhesión;

- que Groenlandia, parte integrante de Dinamarca, no aplique ni el arancel externo común ni las demás medidas de política comercial común ni las relativas a la PAC, a pesar de ser parte integrante de un país miembro de la Unión Europea como Dinamarca;

- que Brasil pudiese aplicar la normativa preexistente para Manaos hasta 2013, fecha hasta la que los usuarios de ese esquema contaban con una garantía para sus derechos de orden constitucional, a pesar de aplicarse todas las demás zonas francas del MERCOSUR con exclusión de Tierra del Fuego una normativa drásticamente diferente.

La normativa MERCOSUR no incluye en la actualidad disposiciones que privilegien la preservación de la cohesión entre los países miembros. Tampoco las incluía el Tratado de Roma. Si desde Roma se pudo evolucionar para llegar a Maastricht, caminos habrá para evolucionar desde Asunción al tratado que incorpore esta dimensión al MERCOSUR y habilite a apartamientos consensuados para salvaguardar la cohesión entre los países socios.

Corresponde caracterizar la naturaleza de los apartamientos consensuables con arreglo a este principio:

- deben usualmente responden a problemas que afectan particularmente a un país miembro
- el apartamiento no puede ser de magnitud tal que desvirtúe la naturaleza del emprendimiento integrador
- el apartamiento debe contribuir directa o indirectamente al reequilibrio de los costos y beneficios de la interacción para el país afectado, sin afectar sensiblemente ni el equilibrio para los demás países miembros ni para el emprendimiento en su conjunto.

Si este diagnóstico es correcto, y se transita por el camino de salvaguardar la cohesión entre los socios, la solución a la disconformidad uruguaya puede ser fácil de encontrar y reforzará a la vez las disciplinas del grupo en su conjunto. ¿Cuándo podemos llegar a la convicción en torno a este punto? Mientras no lo hagamos, y prioricemos en cambio la igualdad jurídica (cuando no todos tienen problemas de la naturaleza del de la garantía constitucional para Manaos o del del comercio interalemán de fines de los años 50) o el intento de compensación por la vía de simples transferencias financieras, no se estará respondiendo ni a la naturaleza del problema enfrentado por Uruguay ni se estarán sirviendo los intereses de una integración madura. Este es el cerno que requiere de nuestra atención, nuestro entendimiento y nuestros esfuerzos para que el MERCOSUR recupere la vitalidad perdida.

## **2. EL AMBITO MULTILATERAL**

En términos de política comercial, el ámbito multilateral esta corporizado esencialmente en la Organización Mundial del Comercio. El ordenamiento multilateral tiene para Uruguay, como para todos los países pequeños, el atractivo de un conjunto de reglas vinculantes que, a pesar de sus imperfecciones, pone a resguardo sus derechos contra medidas arbitrarias que puedan vulnerar sus corrientes de comercio.

Para Uruguay la OMC representa además la esperanza de una solución posible para el tratamiento injusto que resulta de que el comercio y las distorsiones por subsidios en lo que respecta a productos agrícolas esta sometido a disciplinas mucho mas laxas que las aplicables al resto de las mercaderías. Dada la naturaleza de los esquemas de subsidios aplicados por los principales países desarrollados y la competitividad a ellos asociada, la OMC es prácticamente el único ámbito con posibilidades de atenuar o eventualmente superar los problemas planteados por los subsidios a la agricultura.

Esta constatación comporta dos corolarios:

- la importancia que para Uruguay tiene el comercio agrícola convierte al ámbito multilateral en una prioridad estratégica, y
- las eventuales contrapartidas por parte de Uruguay provendrán de otros sectores y áreas temáticas de las negociaciones.

Ambas resultancias se encuentran resumidas en el texto siguiente, extraído de una reciente tesis de graduación para la Licenciatura de Estudios Internacionales de Universidad ORT Uruguay:

“En el caso particular de Uruguay, la porción de la oferta exportable nacional que el sector agrícola representa (gracias a la competitividad natural de la que goza) lo convierte, casi de forma automática, en una cuestión jerárquica en la agenda comercial del país. Sin embargo, la eventual concreción de acuerdos en materia de comercio multilateral agrícola no ha de lograrse sin que se materialicen a cambio otros referidos a los nuevos temas (priorizados por los países desarrollados). Ello genera la necesidad de que estos últimos asuntos sean incorporados al debate interno, para lograr una posición negociadora coherente y fundada en una ecuación de costo-beneficio, elaborada

concienzudamente, aun cuando las cuestiones agrícolas continúen siendo esenciales para el país.”<sup>10</sup>

Si la superación de las notorias medidas distorsivas del comercio agrícola practicadas por los principales países desarrollados es en sí misma un objetivo de primer orden para la política comercial uruguaya, existe otra dimensión en la que esta superación traerá indirectamente beneficios para una mejor inserción internacional del Uruguay. Las prácticas distorsivas plantean, por su sola persistencia, dificultades en casi todas las negociaciones comerciales con países desarrollados que puedan encararse, tanto en el seno del ámbito regional como en el de las demás negociaciones comerciales. En caso de superarse este problema se eliminara en consecuencia uno de los obstáculos mas frecuentemente esgrimidos para detener y eventualmente abortar las negociaciones del MERCOSUR con países desarrollados. En efecto, en buena medida las negociaciones birregionales MERCOSUR – Unión Europea y las de alcance continental en el marco del ALCA pudieron ser frenadas por la imposibilidad de solucionar los problemas de subsidios en una negociación bilateral. Implícita o explícitamente el argumento fue esgrimido tanto en Argentina como en Brasil por sectores ajenos a la agricultura que encontraron en él una cobertura apta para diferir o anular esas negociaciones. Al hacerlo, contribuyeron de manera importante a que MERCOSUR no cumpliera con su promesa de practicar un regionalismo abierto, al frustrar las negociaciones con las dos principales potencias comerciales del orbe.

Las acciones en este ámbito multilateral no se limitan meramente a las reuniones en el seno de la OMC. Incluyen asimismo los contactos bilaterales y plurilaterales tendientes a mejorar las posibilidades de éxito en la arena multilateral. La acción en el marco de los grupos G20, o de Cairos, o el *lobby* en Bruselas, las capitales europeas o Washington con este propósito quedan también dentro del ámbito multilateral. Por ultimo, queda también incluida en este ámbito la incorporación o no a los acuerdos plurilaterales sobre tecnología

---

<sup>10</sup> Coll, Shyra y Hodara, Eliana, La construcción de la posición negociadora del estado uruguayo para la Ronda Doha, Tesis para la obtención de la Licenciatura en Estudios Internacionales, Universidad ORT Uruguay, Montevideo, 2005, pp. 6 y 7



de la información y sobre telecomunicaciones ya concluidos bajo los auspicios de la OMC.

### **3. EL AMBITO BILATERAL**

Clasificamos en este ámbito las demás negociaciones comerciales no incluidas en los dos capítulos anteriores. Ciertamente, la preferencia de principio es que tales negociaciones puedan ocurrir en el marco del MERCOSUR, que daría así cumplimiento a la promesa con que fuera creado de practicar un regionalismo abierto. Dada la poca verosimilitud de que esto ocurra en el marco regional en el mediano plazo, el ánimo de principio debería de ser, en cualquier caso, el de no vulnerar las preferencias regionales acordadas.

Las negociaciones comerciales de este género pueden, mientras tanto, proporcionar remedio al desbalance de costos y beneficios para Uruguay que deriva de la actual situación en el seno del MERCOSUR, y lo haría sin afectar de manera significativa la situación para los demás países miembros del emprendimiento de integración. Esta consideración parece presidir el espíritu de la presensación realizada por Uruguay en propuesta uruguaya en la Reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común, Brasilia, en octubre de 2006, y que refleja aspectos esenciales de lo que a este respecto ha sido tratado en el presente estudio:

“En el caso particular de Uruguay, las asimetrías resultan fundamentalmente del tamaño de su mercado doméstico y, en consecuencia, debe buscarse la forma de compensar la ausencia de expectativas ciertas en cuanto a la construcción de un mercado ampliado y la apertura de terceros mercados vía la negociación conjunta. Esto se obtiene, lógica y directamente, a través de la flexibilidad en la negociación con terceros para los socios menores, tanto dentro de procesos MERCOSUR como a través de procesos propios.

La propuesta de flexibilidad es realista, fundamentada, técnicamente factible y puede ayudar a profundizar efectivamente el MERCOSUR sin violentar objetivos fundacionales. Las razones son las siguientes:

i) Las importaciones de Paraguay y Uruguay son marginales en las importaciones totales desde extra-zona de los países del MERCOSUR (no alcanzan al 5%), por lo que el desvío que podría generarse por esta vía respecto de una eventual política comercial común es también marginal en términos del conjunto. A su vez, esta “perforación”, fundada en una necesidad nacional de implementación efectiva de una estrategia de crecimiento liderado por exportaciones, sería de magnitud muy inferior a otras que difícilmente sean eliminadas en los plazos acordados y que están legítimamente fundadas en necesidades de desarrollo regional.

ii) Se puede avanzar y mucho en materia de política comercial común, tendiendo a que la única fuente de desvío sean las preferencias comerciales a terceros otorgadas unilateralmente por los socios menores. De este modo, se mejora la distribución de los costos y beneficios de la protección, haciendo factible el avance de la política comercial común en los socios menores, que son quienes pagan en muchos casos por la protección a los productores de los socios mayores sin una contrapartida de beneficios.”

iii) No hay de hecho un efecto negativo de relevancia sobre los productores de Argentina y Brasil que sólo perderían acceso relativo en mercados que son relativamente marginales en comparación con el conjunto de sus dos países.

iv) Las Decisiones CMC 54/04 y 37/05, que refieren a la eliminación del doble cobro del AEC, proporcionan la herramienta

técnica que posibilita todo lo anterior, en la medida que permiten separar las importaciones de extra-zona, y otorgarles un tratamiento diferente, según cumplan o no con la política arancelaria común.”<sup>11</sup>

La situación actual del MERCOSUR, incluyendo respecto de los costos y beneficios que plantea para Uruguay crea además dos incentivos para este tipo de negociaciones bilaterales:

a) por un lado, la apertura por varios años a la competencia sin aranceles a casi toda la producción de nuestros vecinos limita los intereses defensivos que puedan manifestarse por parte de la producción local respecto de un acuerdo bilateral. Puede afirmarse *a priori* que se pasaría del paradigma tradicional para Uruguay de negociaciones comerciales que privilegiaban los intereses defensivos a uno en el que los mismos tendrían un peso mucho menor;

b) por otra parte, la licuación de los costos asociados con el desvío de comercio se computa como una ventaja adicional desde el punto de vista de las importaciones. La circunstancia de que la aplicación del AEC pueda hacerse más estricta en el MERCOSUR (posible desmantelamiento de algunos regímenes especiales de importación, convergencia hacia el AEC en productos como los bienes de capital, informática y telecomunicaciones, etc.) sólo amplifica este efecto.

Una caracterización de aquellos socios comerciales con los que resulte más conveniente entablar negociaciones debería incluir los siguientes elementos de juicio:

- un mercado importante al que puedan acceder productos de exportación de interés para Uruguay

---

<sup>11</sup> Uruguay y el MERCOSUR, propuesta uruguaya en la Reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común, Brasilia, 24 de octubre de 2006, pp. 17 y 18

- calidad de las condiciones de acceso pactadas, en condiciones jurídicamente creíbles y vinculantes de manera hacer posibles las inversiones para la exportación a ese destino
- una oferta diversificada en condiciones competitivas, particularmente de aquellos productos que Uruguay actualmente no produce pero protege a través de la aplicación del AEC

Para completar esta caracterización, correspondería señalar que los acuerdos de la naturaleza examinada en este capítulo tendrían en general los siguientes atributos:

- deberían adoptar alguno de los formatos recogidos en el Artículo XXIV del Acuerdo General, presumiblemente el de zona de libre comercio
- tienen en general límites a su plena efectividad hasta que no se resuelvan los temas agrícolas en las negociaciones multilaterales

En este punto corresponde mencionar que un eventual acuerdo con EE.UU. cumple con el perfil que viene de delinarse, agregando un factor adicional de interés: al presente existen sectores exportadores uruguayos que se encuentran discriminados en el mercado americano respecto de los proveedores de otros orígenes. Ello resulta tanto de la multiplicidad de acuerdos comerciales que ese país ha celebrado como de iniciativas legislativas unilaterales concediendo unilateralmente acceso preferencial a ese mercado (como Caribbean Basin Initiative, Andean Trade Preferences o Africa Growth Opportunities Act). Esta circunstancia ha llevado a que las exportaciones uruguayas de productos en los que tiene una importante tradición, como los tejidos y vestimentas de lana, deban abonar hoy aranceles de entre 18 y 25% para acceder al mercado americano. Todos los competidores importantes del continente americano y de Africa del Sur, entre otros, disfrutaban de acceso preferencial sin arancel. Esta discriminación desaparecerá de concretarse un acuerdo comercial con los EE.UU.

El escenario de las negociaciones comerciales incluidas en el presente capítulo no se circunscribe exclusivamente al caso de EE.UU., y posiblemente casos como los de Japón, Corea o Canadá compartan algunas de las características antes reseñadas. Si no se incluye en este elenco a la Unión Europea es esencialmente en consideración al hecho de que el mandato existente para los negociadores europeos habilita exclusivamente negociaciones con el MERCOSUR en tanto unión aduanera y no a negociaciones con sus países miembros a título individual.

#### **4. COMENTARIOS FINALES**

- Los tres escenarios son parte de un único emprendimiento: la inserción internacional exitosa del país
- Están interrelacionados: el primero (regional) condiciona a los demás, y genera la necesidad del tercero (otras negociaciones); el segundo (multilateral) gravita particularmente sobre el tercero (otras negociaciones); las otras negociaciones se influyen entre sí y tienen impacto sobre el MERCOSUR
- Es necesario concebir la estrategia con unicidad de criterio y objetivos, porque son múltiples las oportunidades en que cada uno de los escenarios incide en los restantes. Para ello habrá que:
  - Consensuar ideas fuerza
  - Identificar prioridades
  - Asegurar la consistencia de los planteos y las acciones en cada uno de los escenarios
- El éxito en los planteos en el ámbito regional es esencial para optimizar la inserción internacional del Uruguay
- El tránsito por el tercer ámbito de negociación parece imprescindible en lo inmediato, ante lo inverosímil de una pronta modificación de las perspectivas en el seno del MERCOSUR

Estos comentarios no hacen más que poner de relieve la constatación inicial: ninguno de estos ámbitos necesariamente excluye *a priori* a los demás y una armoniosa inserción internacional del Uruguay requiere de la juiciosa combinación de esfuerzos desplegados en los tres ámbitos en la proporción que en cada circunstancia resulte aconsejable.

En este punto debemos llevar cuenta de que estamos circunscribiendo el análisis, de acuerdo con los términos de referencia recibidos, a los temas relacionados con la política comercial. No obstante, como nos lo recuerda Sergio Abreu hay más en la vecindad que lo comercial, y ciertamente más que lo que alcanza a cubrir el MERCOSUR. En sus propias palabras:

“...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 sólo son posibles entre dos países.”<sup>12</sup>

Recapitulando, entonces, en términos de política comercial, estos tres ámbitos son parte de un único emprendimiento que es la inserción internacional exitosa de nuestro país. Esta interrelación esencial no puede desconocer el hecho de que, en términos generales, el éxito en el relacionamiento regional, incorporando la preservación de la cohesión como principio básico del emprendimiento, es crucial para fluida marcha de la inserción comercial internacional del Uruguay. El reconocimiento de este principio –que fue planteado hasta aquí sólo como funcional para Uruguay- es un realidad un aporte al buen funcionamiento del MERCOSUR en su conjunto. En primer lugar porque el principio esta a disposición de las necesidades

---

<sup>12</sup> La inserción externa del Uruguay: visión política y estratégica, en Reflexiones para un MERCOSUR viable, Fundación Konrad Adenauer y Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (eds.), Montevideo, 2006, p. 34

legítimas de cada uno de sus miembros. En segundo lugar, porque incrementa la dotación de recursos institucionales del MERCOSUR en su conjunto, incorporándole un principio propio de integraciones maduras. Privilegiando la cohesión por sobre el apego a un modelo formal contribuye a solidificar al grupo y hace posibles progresos en la integración que son, en su ausencia, fuertemente resistidos por los países miembros que se perciban vulnerados en sus intereses por un notorio desequilibrio entre los costos y beneficios resultantes del MERCOSUR.

El estudio termina entonces como comenzó, resaltando el rol crucial del éxito en el relacionamiento regional para optimizar las posibilidades de inserción internacional de nuestro país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Análisis de los eventuales impactos para la industria derivados de la firma de un TLC con Estados Unidos, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, 2006
- Coll, Shyra y Hodara, Eliana, La construcción de la posición negociadora del estado uruguayo para la Ronda Doha, Tesis para la obtención de la Licenciatura en Estudios Internacionales, Universidad ORT Uruguay, Montevideo, 2005
- Evaluación de la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona, Informe de avance, Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Montevideo, 2006
- Evaluación preliminar de un posible acuerdo con los Estados Unidos, en el sitio *web* de la Presidencia de la Republica ([www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)), 2006
- García Peluffo, Juan Ignacio, MERCOSUR: Más allá de la coyuntura, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, pp. 127 a 146,

- Clodoaldo Huguene y Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002
- Hodara, Isidoro, Ponencia sobre opciones para la inserción internacional de Uruguay, en “Uruguay: Opciones para su inserción en un mundo global. Aspectos productivos, comerciales y financieros”, pp. 63 a 69, Centro de Estudios Estratégicos 1815, Banda Oriental, Montevideo, 2002
  - INTAL, Informe MERCOSUL No. 11, particularmente su Capítulo 4 (A agenda de negociações externas, pp. 83 a 124), Buenos Aires, Noviembre 2006
  - Laens, Silvia y Terra, María Inés, MERCOSUR: Asymmetries and strengthening of the Customs Union - Options for the Common External Tariff, presentado en el Seminario Uruguay: Disparidades regionales e inserción internacional, BID, Montevideo, octubre de 2006
  - Magariños, Gustavo, Hacia el MERCOSUR 95 Bases para una negociación equilibrada, en Comercio e Integración, Tomo III, pp. 47 a 68, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994
  - Magariños, Gustavo, La integración multinacional es también un arte de lo posible, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, pp. 207 a 220, Clodoaldo Huguene y Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002
  - Peña, Félix, Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro, en Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUR, pp. 271 a 288, Clodoaldo Huguene y Filho y Carlos Enrique Cardim (eds.), Ministerio das Relações Exteriores, Brasília, 2002, pp. 276-277
  - Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona, Asociación Rural del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Montevideo, 2006



- Ramos, Alvaro, La encrucijada del MERCOSUR, en Enfoques Económicos, Epoca II, Año 1, No. 1, pp. 11 a 13, Cámara de Industrias del Uruguay, Montevideo, setiembre 1999
- Reflexiones para un MERCOSUR viable, Fundación Konrad Adenauer y Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (eds.), Montevideo, 2006
- Terra, María Inés, El comercio exterior de Uruguay en los noventa, creación y desvío de comercio en la región, CEPAL, Documento LC/MVD/R.157.Rev.1, Montevideo, 1997
- Treaty establishing the EEC - Protocol on German internal trade and connected problems, 1957
- Uruguay y el MERCOSUR, propuesta uruguaya en la Reunión de Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común, Brasilia, 24 de octubre de 2006