

***INSERCIÓN INTERNACIONAL del URUGUAY: ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta el país en este plano y cuál debería ser su estrategia?***

En la actualidad, el fortalecimiento del regionalismo se inscribe en una estrategia encaminada a mejorar las perspectivas del crecimiento económico y se considera que la integración regional es un instrumento para ello. Las reformas estructurales han cambiado la cara de la política de desarrollo y las iniciativas regionales diseñadas para apoyarla. El “nuevo regionalismo” aparece como resultado de condiciones más favorables en diferentes frentes. La mayor apertura externa y el mayor énfasis en el mercado han generado nuevas oportunidades de comercio e inversión en el mundo y han brindado incentivos para adoptar nuevos enfoques regionales en las relaciones comerciales. La democracia ha fomentado la participación social, pacificando las fronteras y aumentado la disposición a cooperar e integrarse con otros países. En este nuevo escenario, la integración regional puede crear un ambiente que permita profundizar las reformas de liberalización, alentando la transformación productiva y fortaleciendo la cooperación, lo que puede generar de forma más rápida beneficios netos para todos. Aquellos acuerdos subregionales que cuenten con el liderazgo político y la relevancia económica necesarias deberán redoblar los esfuerzos para avanzar en sus objetivos de mercado común; o en ausencia de estas condiciones considerar alternativas más limitadas pero también valiosas, como preservar y perfeccionar las áreas de libre comercio.

**Inserción Internacional del Uruguay: factores *generales* a ser considerados en este proceso.**

La integración regional es un medio para alcanzar un fin y no un fin en sí misma, por lo tanto, no sería acertado que la política regional avanzara en dirección contraria a la estrategia de desarrollo global de un país. Nuestro país se inserta en un mundo donde actualmente el “nuevo regionalismo” es una parte integral de un cambio de política estructural general en América Latina hacia economías más abiertas, basadas en el

---

mercado, que operan en un ambiente democrático. Existen varios motivos que están detrás de este concepto, como ser reforzar la apertura del mercado que se ha producido a nivel unilateral y multilateral; la formación de un mercado regional apunta también a crear un ambiente más seguro y estable para que las empresas desarrollen experiencia exportadora y a ofrecer mercados alternativos para los bienes que enfrentan un fuerte proteccionismo a nivel internacional. Además de diversificar las exportaciones, las economías de escala, la atracción de IED y la competencia generada por un mercado regional creíble pueden contribuir con el tiempo a aumentar la productividad y desarrollar la competitividad internacional. También se está utilizando la integración regional como una herramienta geopolítica para fortalecer la capacidad de negociación internacional y para promover la cooperación entre los países vecinos en busca de objetivos tales como la paz, la democracia, la resolución de problemas fronterizos, o el desarrollo de proyectos conjuntos de infraestructura.

*La liberalización comercial ha sido una pieza fundamental del proceso de reforma estructural* - La integración regional no ha sido sin embargo para nuestro país una herramienta igualmente eficaz para la liberalización en otras áreas más allá del comercio de bienes. La mayoría de los acuerdos afectan más que nada al comercio de bienes, y aquellos que han asumido disciplinas de segunda generación (servicios, propiedad intelectual, inversiones, etc.) con frecuencia lo han hecho sólo de manera poco profunda o con compromisos modestos. A medida que se han ido eliminando los aranceles, las medidas no arancelarias se han convertido en la principal barrera para el comercio de bienes. Aunque fueron eliminadas la mayoría de las restricciones cuantitativas sobre las importaciones, el comercio regional todavía enfrenta barreras no arancelarias tales como procedimientos aduaneros costosos, normas técnicas, reglas de origen demasiado restrictivas. La armonización insuficiente o la falta de reconocimiento mutuo de marcos regulatorios también han restringido la explotación plena de las oportunidades del comercio regional.

*Creación de comercio (Vinner)* - Si bien es válido aclarar que cierta desviación de comercio es inherente a cualquier iniciativa de integración regional, hay que recordar que no toda desviación de comercio reduce el bienestar, como es el caso cuando dicho desvío mejora los términos de intercambio o cuando genera efectos dinámicos que resultan en un aumento de la competitividad internacional. Medidos desde el punto de vista del crecimiento del comercio, muchos de los acuerdos regionales han sido económicamente relevantes. En términos de transformación económica, el comercio

---

regional tiende a estar más concentrado en manufacturas de mayor valor agregado en comparación con el comercio extrarregional y también exhibe una especialización mayor a través del comercio intra-industrial. Es de esperar que las oportunidades que brinda la creación de un mercado regional aumenten la productividad. Para que esto sea importante a nivel agregado, el acuerdo regional debe afectar a una parte importante de la actividad económica y generar competencia, comercio e inversión.

*Elección de socios comerciales* - Los acuerdos regionales se han producido de manera espontánea. La ola inicial de principios de los noventa comenzó con el lanzamiento o la renovación de proyectos de integración formal con objetivos de mercados comunes en las cuatro subregiones de América Latina. Todas estas iniciativas involucraban a países que compartían un espacio geográfico común y una historia de intentos de integración económica. En forma paralela a estas iniciativas, Chile, que no formaba parte de ningún grupo, avanzó por su cuenta estableciendo áreas de libre comercio tanto con países vecinos como con países geográficamente distantes (estrategia “hub and spoke” o de acuerdos bilaterales “radiales”, seguida también por Estados Unidos, Canadá y México). En el caso de México, después de unirse al TLCAN (NAFTA), firmó acuerdos similares al mismo con la mayor parte de los países de América Latina. Finalmente, desde el TLCAN ha habido cada vez más propensión a vincularse con países industrializados, algo que habría sido políticamente inconcebible antes del nuevo regionalismo.

*Atracción de inversión extranjera directa* - La integración regional, al mismo tiempo que contribuye a atraer IED al aumentar el área geográfica desde la cual la empresa multinacional puede proveer al mercado ampliado, puede intensificar la competencia en incentivos para la ubicación de IED. Dichos incentivos, que se justifican cuando los proyectos de inversión generan externalidades positivas, pueden bajo ciertas circunstancias llevar a resultados óptimos en términos de los proyectos de inversión que se implementan y en términos de su ubicación. Las restricciones no arancelarias vuelven incierto el tamaño del mercado regional, por lo que el tamaño del mercado doméstico sigue siendo el determinante clave en las decisiones de localización de inversiones.

*Coordinación macroeconómica y monetaria* - Las crisis en los países miembros y los grandes reajustes en los tipos de cambio bilaterales pueden generar importantes tensiones en la relación entre los socios de acuerdos regionales. La actual crisis en los países del MERCOSUR es un buen ejemplo de este problema. Los reajustes cambiarios entre los socios pueden dar lugar a reacciones proteccionistas en los países afectados; inducir a los inversores extranjeros a reconsiderar la localización de sus filiales, así

---

como a las firmas existentes a reubicar sus inversiones en el país que ha ganado competitividad; afectar de forma importante los flujos de exportación, en particular en el caso de bienes que no son fáciles de redirigir a mercados alternativos; y debilitar la credibilidad de los compromisos cambiarios de algunos de los países miembros y, por lo tanto, llevar al contagio.

*Instituciones regionales* - La arquitectura institucional del nuevo regionalismo parece ser demasiado débil frente a la integración y las interdependencias cada vez mayores, así como frente a la complejidad de las agendas que surgen en los diferentes foros. Esto se debe a que algunas instituciones necesarias no existen, o a que las que existen padece de falta de financiamiento, no disponen de suficientes recursos técnicos y humanos o carecen de relevancia respecto de los nuevos compromisos asumidos. La debilidad institucional también tiende a desalentar la participación plena de países miembros más pequeños con menos poder de mercado y menores capacidades. Un área de particular importancia es la de los mecanismos de resolución de disputas.

*Cooperación regional - Infraestructura:* el aumento del comercio fronterizo, que sigue a la formación de acuerdos regionales, aumenta la demanda por una mejor integración de la infraestructura. La mejora de la misma que conecta a los países que se integran no se ha producido, al menos no en escala suficiente. El tema clave es cómo hacer para que se realicen los proyectos regionales necesarios, estableciendo mecanismos de decisiones coordinadas que internalicen las externalidades y al mismo tiempo superen otros riesgos políticos y regulatorios que pueden existir debido al carácter multinacional de los proyectos.

- *Geopolítica:* el MERCOSUR y la CAN tienen cláusulas democráticas y las han usado para enfrentar amenazas a la democracia en sus regiones. Casi todas las fronteras sometidas formalmente a tensiones militares han sido pacificadas. También las subregiones se han agrupado para aumentar su poder de negociación.

- *Fortalecimiento de la capacidad institucional:* el nuevo regionalismo ha incrementado la demanda de asistencia técnica y financiamiento para el fortalecimiento de la capacidad institucional. En los foros regionales y multilaterales, los países de América Latina han identificado al menos dos áreas de prioridad estratégica. La primera es el fortalecimiento de la capacidad para negociar eficazmente compromisos complejos relacionados con los acuerdos de comercio y su implementación (incluye la capacitación de los negociadores, el apoyo técnico para la evaluación del impacto de escenarios alternativos y la evaluación *ex post* de los efectos de los acuerdos regionales,

---

así como la asistencia técnica para la coordinación entre países y entre agencias, y para mecanismos de consulta con el sector privado y la sociedad civil). La segunda área prioritaria se relaciona con la capacidad de los países para llevar a cabo los ajustes necesarios para atenuar los costos y maximizar los beneficios potenciales que ofrecen los acuerdos. Los beneficios de la globalización se dan en los segmentos con mayor formación. Hay que buscar los mecanismos para disminuir la brecha y encontrar mejores instrumentos para aquellos que no pueden obtener oportunidades. La cooperación norte-sur puede ayudar.

*Consideraciones de equidad* - El comercio promete claramente beneficios netos, pero los mismos se distribuyen de manera desigual y la desigualdad puede evitarse solo con una implementación eficaz de mecanismos compensatorios. Este ha sido un tema de preocupación en Europa, donde se han introducido importantes mecanismos compensatorios a través de fondos regionales y de cohesión. En esta línea en el MERCOSUR se creó el FOCEM a través de la Decisión CMC Nro. 18/05 destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

**Inserción Internacional del Uruguay: factores *específicos* a ser considerados en este proceso.**

El movimiento pendular descrito por la política internacional de Uruguay, oscilando entre su inserción en el MERCOSUR y la posibilidad de aventurarse -a través del “regionalismo abierto” mencionado anteriormente en este trabajo- en acuerdos de libre comercio con grandes bloques como el TLCAN o la Unión Europea, ha experimentado nuevos impulsos últimamente. De un lado, el resultado de la última negociación en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es visto por las autoridades uruguayas como una oportunidad para retomar el rumbo de un acuerdo bilateral con los 27 países europeos. En otro plano, el acuerdo de libre comercio suscrito con México podría ser la llave de acceso al bloque norteamericano con lo cual Uruguay perforaría la ya deteriorada unidad del MERCOSUR y, más aún, se alinearía con Perú y Colombia, firmes defensores de TLC’s bilaterales y sin restricciones tanto con Washington como con Bruselas.

---

La República Oriental del Uruguay asumió la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR por el período julio-diciembre de 2009 y definió sus prioridades para el fortalecimiento del bloque en base a una agenda estratégica que impulse avances concretos en las áreas económico-comercial, institucional, de relacionamiento externo y político-social. Se describen a continuación las prioridades establecidas para este período:

*Económico-comercial* - Se otorgará carácter prioritario al perfeccionamiento de la Unión Aduanera especialmente mediante la aprobación, antes del fin del período, de un programa de eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común, que contemple los planteos e intereses de cada uno de los socios. Asimismo, se dará una atención preferente a las tareas para la disminución de las asimetrías existentes entre los socios, considerándose indispensable acordar mecanismos a nivel regional que contribuyan a disminuir estas desigualdades mediante el establecimiento de disciplinas comunes en las políticas públicas que distorsionan la competitividad, la eliminación de las restricciones no arancelarias existentes y la adopción de mecanismos conjuntos ante la eventual aplicación de nuevas restricciones. A su vez, se iniciarán los trabajos para avanzar en la coordinación de políticas tributarias y macroeconómicas. Finalmente, en el ámbito económico se propondrá definir una agenda de proyectos que revistan especial carácter estratégico, fundamentalmente en las áreas de integración productiva, energética y de desarrollo de bienes públicos regionales.

*Aspectos Institucionales* – Se enfocarán los esfuerzos en la observancia y el estricto cumplimiento de la normativa MERCOSUR. Se concentrarán los trabajos en el fortalecimiento institucional de aquellos mecanismos que se han visto debilitados en la práctica, mediante la aplicación de los procedimientos de solución de controversias existentes para la resolución de los conflictos, el efectivo cumplimiento de los Laudos Arbitrales y la generación de las condiciones necesarias para garantizar la seguridad jurídica de todos los actores involucrados en el proceso. En materia de estructura institucional, se propondrán las medidas necesarias para fortalecer el funcionamiento de los órganos principales del MERCOSUR y ajustar sus funciones a los cometidos que se le han ido atribuyendo con el desarrollo del bloque. Se propondrá analizar la organización institucional (órganos, competencias y líneas de reporte) a efectos de maximizar su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

---

*Relacionamiento Externo* - Se impulsará especialmente la negociación con las contrapartes de mayor interés comercial. En este sentido, se dará preferencial atención a la creación de condiciones para un relanzamiento de negociaciones con la Unión Europea, a la conclusión del Acuerdo con el Consejo de Cooperación del Golfo, a retomar negociaciones con el Sistema de Integración Centro Americano, a la vez que se evaluará la posibilidad de iniciar el diálogo con otras Áreas Económicas. Para la concreción de estos objetivos, se estudiará la posibilidad de habilitar mecanismos que respeten las diferentes realidades económicas e institucionales de los socios, de forma de no afectar el interés comercial de ningún socio pero preservando la posibilidad de que todos nos beneficiemos del regionalismo abierto.

*Político-social* - En el ámbito político-social, se continuará apoyando el funcionamiento del Foro de Consulta y Concertación Política y de sus órganos dependientes, en las tareas de armonizar y coordinar las políticas sociales para atender las necesidades de nuestros pueblos. Se impulsarán los avances logrados en estas áreas en los últimos años, comprometiéndonos a contribuir a que estas políticas cumplan con el cometido de hacer del MERCOSUR una herramienta al servicio de la sociedad. Nos sentimos comprometidos con un proceso de integración regional más justo y abierto al mundo, que contribuya a la superación de las asimetrías y a despejar los obstáculos existentes que a veces opacan los logros alcanzados y que generan incertidumbre sobre la marcha del proyecto.

En este sentido, el gobierno uruguayo propondría entonces a los países miembro del MERCOSUR retomar las negociaciones con la UE y los Estados Unidos “como parte de una estrategia común para enfrentar el fracaso de la Ronda de Doha”, buscando la posibilidad de negociación en bloque aunque con “autonomía” de los países, permitiendo la diferencia de “velocidades”. Hace pocos días se afirmó el fracaso de la reunión de la UNASUR. Durante la cumbre, Venezuela le pidió a Colombia que revelara el acuerdo pactado con Estados Unidos, pero se aseguró que no se ha firmado ningún acuerdo. Asimismo, Colombia se negó a que una comisión técnica de los otros países visitaran las siete bases militares en las que potencialmente habría más militares y tecnología estadounidense. Respecto al caso de México, haciendo referencia al antiguo adagio “Tan lejos de Dios... como cerca de los Estados Unidos”, referido a la identidad mexicana, podemos pensar que, por transitividad, el concepto aplicado al país azteca

---

puede convertirse en verdadero para Uruguay. En efecto, los embajadores de México, Estados Unidos y Canadá en Montevideo trabajan en un plan mediante el cual Uruguay podría ampliar el área de libre comercio norteamericana a través del TLC en ejecución con el país azteca. La posibilidad de un TLC bilateral entre Uruguay y los Estados Unidos quedó descartada en momentos en que el MERCOSUR en su conjunto lo consideró inconcebible y el posicionamiento interno dentro del país también se tornó contrario a esta anexión con tonalidad negociadora. Sin embargo, no parece estar dicha la última palabra. Se está negociando un mecanismo en el cual México haría las veces de plataforma para exportar a Estados Unidos y Canadá. La idea es que empresas uruguayas puedan tener “origen del NAFTA” lo que les permitiría ingresar con su producción libremente a los tres países de América del Norte. Los Estados se tienen que poner de acuerdo para negociar en otras condiciones con las empresas transnacionales (MNC) que están de alguna manera determinando los procesos y las características de la integración hasta ahora. En los últimos días se manejó la posibilidad de negociar un TLC por parte de Brasil con Estados Unidos. Al respecto, el gobierno brasileño negó luego cualquier posibilidad de negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos por fuera del MERCOSUR. En el marco regional, luego de las devaluaciones de Brasil y Argentina el MERCOSUR ha entrado en un estado de “stand by” o de retroceso. Se han distorsionado los flujos de comercio. A su vez, ha cambiado el “status internacional” de Brasil, que no es el mismo del año 1991 cuando se firma el Tratado de Asunción, actualmente podemos considerarlo un país de “primera línea” frente a la comunidad internacional ubicándose dentro de las diez principales economías del mundo. El G8 ha mantenido un fluido contacto con Brasil, China, Sudáfrica (considerado el mundo emergente). Brasil ha mantenido estos contactos a título de nación, no como miembro del MERCOSUR. También en ese contexto, negocia un acuerdo de asociación estratégica muy selectivo con la UE. Tanto Brasil como también lo ha hecho Argentina, han cambiado su status como nación, no como miembros del bloque de integración MERCOSUR, contando con una mejor imagen y un lugar de mayor privilegio en la comunidad internacional. De esta forma, el rol de nuestro país no está claramente definido en el bloque de integración. En este sentido, podemos decir que se está “violando” el espíritu del Tratado de Asunción. Actualmente podemos decir que el MERCOSUR se ubicaría entre una ZLC y una UA. Como opción propondría que, debido a la inexistencia de reglas claras, el MERCOSUR logre en primer lugar ser una ZLC con reglas transparentes y que las mismas sean cumplidas por todos sus miembros.



---

Por lo tanto el MERCOSUR enfrenta los siguientes obstáculos: a) prórrogas, b) flexibilidad para negociar acuerdos comerciales con terceros países, c) servicios (es necesaria la participación de capital privado para mejorar la infraestructura y la logística del país). En el marco multilateral se puede observar un fenómeno relativamente nuevo, la volatilidad del precio de los commodities. La volatilidad puede afectar las negociaciones multilaterales, dado que cuando hay recesión generalmente aumenta el proteccionismo. En las negociaciones agrícolas en el marco de la OMC existen tres pilares: a) acceso a mercados, b) competitividad de los países, c) ayuda interna de cada país para promover su producción agrícola. En este escenario, si los precios aumentan, el “problema” surge por la complejidad dada por la volatilidad. Por lo tanto, a la complejidad de las negociaciones multilaterales se suma el tema de la volatilidad en los precios de los commodities.

*Contexto actual de nuestro país:* percepción política en el Uruguay - bajo desempeño en las condiciones de integración dentro del bloque; fuerte bilateralismo entre Argentina y Brasil que prevalece sobre las condiciones plurilaterales del acuerdo subregional en el MERCOSUR; relaciones con Argentina, vecino regional más cercano, se encuentran deterioradas; vulnerabilidad del Uruguay en la región aumentó; balancear vínculo asimétrico con los vecinos usando la relación con terceros poderosos.

*En conclusión, mi propuesta es que nuestro país colabore con los miembros del bloque para repensar el MERCOSUR, intentando mejorar su situación dentro del bloque, buscando a su vez, “negociar” acuerdos de libre comercio bilaterales (caso México), y evaluar la posibilidad de negociar acuerdos sectoriales, siendo el caso de la salud, la energía y la infraestructura; equilibrando los beneficios de estos acuerdos con las “represalias” que se podrían provocar dentro del bloque, especialmente provenientes de Brasil. Preservar o salvaguardar la cohesión entre los países miembros del MERCOSUR debería tener un lugar central en esta estrategia de inserción internacional. Considero que debe ajustarse el modelo de inserción internacional de Uruguay por un modelo más pragmático de acuerdo a la actual situación regional y mundial. Al evaluar este nuevo modelo, no debemos olvidar que luego de la crisis económica internacional del último año, se debe redefinir también el concepto del Estado, lo cual implica una evaluación, comprensión y una nueva interpretación de hacia dónde deberían ir dirigidos los objetivos de la política exterior y de la política*

---

*comercial de nuestro país. Es necesario obtener ciertas “nuevas” condiciones, tales como prórrogas en los valores de los aranceles existentes en bienes de capital, bienes de informática, insumos agropecuarios y en el régimen de admisión temporaria. La renegociación de la forma de convergencia de los aranceles debería ser también un factor esencial para mejorar la posición de nuestro país en su inserción regional e internacional. A su vez, deberían flexibilizarse los acuerdos alcanzados especialmente con terceros países. El rol de las asimetrías sigue siendo fundamental en este nuevo “escenario”. La coordinación macroeconómica en el MERCOSUR es esencial, existe la necesidad de una coordinación cambiaria monetaria y también de una coordinación de políticas de incentivos sectoriales y evidentemente también de una distribución equitativa de la renta aduanera. Aunque existiera una política comercial común, no podemos olvidar que el factor más importante a tener en cuenta es el tipo de cambio real. La negociación con EE.UU. implicaría mejorar las condiciones de acceso al mercado lo cual implicaría asimismo limitar los costos en materia de desvío de comercio que resultarían de la aplicación plena del arancel externo común. Traería también aparejada una dimensión adicional para las inversiones que sobrepasaría el rango de las producciones actuales. La búsqueda de nuevos mercados no debería funcionar espasmódicamente: detenerse si el MERCOSUR anda bien; retomarse cuando éste tiene problemas. Optimizar la inserción internacional es una tarea permanente, y el principio esencial es negociar bien, no negociar sólo si hay adversidades regionales. En el ámbito multilateral, si bien los protagonistas principales de la reducción de los subsidios son los EE.UU. y la Unión Europea, nosotros deberemos, a través del Grupo de Cairns y de cualquier otra forma posible, hacer de este punto el foco de nuestra acción en una nueva Ronda de la OMC. También sería interesante considerar la adhesión al Acuerdo sobre Tecnología de la Información que funciona en la órbita de la OMC. Hay que priorizar el mantenimiento de la cohesión por encima del apego a la perfecta adaptación al modelo formal de integración (unión aduanera). Apartamientos consensuados, de una entidad que no alcance a desvirtuar el emprendimiento, son a menudo esenciales para mantener el correcto balance de costos, beneficios y posibilidades de un país miembro en particular.*

-----