

MERCOSUR, ¿integración fallida?

Taller sobre Política Comercial e Integración Regional del Uruguay

CUARTA GENERACIÓN 2015-2016

MONTEVIDEO

FIONA

Índice

<i>INTRODUCCIÓN</i>	2
<i>HACIENDO UN POCO DE HISTORIA</i>	3
<i>MERCOSUR: LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN COMPROMETIDA.</i>	6
<i>POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS</i>	9
<i>CONCLUSIONES</i>	10
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	11



Introducción

La globalización se ha caracterizado por el aumento de la incertidumbre que impide predecir la evolución económica de los próximos años, como resultado de un comercio mundial de bienes y servicios que se ha multiplicado espectacularmente, nuevos países industrializados, un sistema financiero internacionalizado, políticas comerciales favorables al libre comercio y grandes corporaciones multinacionales que han sido apoyadas por instituciones internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario internacional que han tenido un papel clave en este proceso.

Uruguay, debido a su escasa población, cuenta con un mercado interno muy pequeño que no le permite asegurar un desarrollo menos dependiente de los mercados externos, y como tal su economía es vulnerable frente a ciertos shocks externos obtenidos de cambios repentinos de precios internacionales o de reversiones drásticas de los flujos de capital. Por ello, es de vital importancia contar con estrategias de inserción externa para contrarrestar estas debilidades y obtener una penetración más competitiva del país en una economía mundial que exige expansión, modernización y diversificación del sector externo.

El Gobierno juega un rol fundamental al momento de desarrollar las estrategias que generan una inserción externa exitosa, y para ello no existe una única regla que al aplicarla otorgue un resultado positivo.

Por lo tanto, la determinación de una política comercial óptima y estable debe estar fijada de acuerdo a las características de la realidad del país y a las circunstancias coyunturales que lo envuelven. Esto implica amplios acuerdos nacionales que sean capaces de perdurar más allá del ciclo político- electoral y que respondan a una visión estratégica de mediano y largo plazo. No es posible obtener buenos resultados mediante el logro de extensos consensos, si estos no practican cambios periódicos, que se adapten a las condiciones del contexto internacional. El uso de un sistema de incentivos transparentes y adecuados para subrayar los beneficios de la inversión en los sectores exportadores más activos y de mayor valor agregado a nivel internacional puede ser una de las condiciones para garantizar un aumento de la competitividad. Lo anterior es referido a la matriz productiva intensiva en recursos naturales, para alcanzar una senda de crecimiento estable y sostenido también es necesario diversificar dicha matriz.



Uruguay tras sufrir una profunda crisis económica y financiera en el año 2002, que se constituyó en una de las peores en nuestra historia reciente; consiguió establecer medidas macroeconómicas estables favorecidas por el escenario mundial, en el cual desarrolló una buena promoción y diversificación de los mercados y atracción de inversiones. Esto ha determinado notables progresos en los últimos años que han dado lugar a un crecimiento económico sostenido durante la última década.

Luego de esta introducción, el documento se referirá a la experiencia sobre la participación del Uruguay en el MERCOSUR, realizando un breve repaso del proceso que llevó a la integración regional, sus principales consecuencias y las posibles alternativas para la inserción externa de nuestro país.

Haciendo un poco de historia

A partir de los sesenta Uruguay confecciona cambios en las estrategias de inserción externa con la intención de generar una apertura económica y una integración comercial con la región. Los cambios fueron alentados por el fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones y las consecuencias del primer shock petrolero a nivel mundial.

El giro de la política regional tenía como base un crecimiento económico mediante un aumento de las exportaciones. Es por ello, que los acuerdos comerciales con Argentina y Brasil tenían como estrategia acceder a estos mercados de mayor tamaño para realizar un mejor uso de las economías de escalas de varias actividades a través de tratamientos arancelarios preferenciales.

Los primeros pasos fueron dados por el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) en 1975 y el Protocolo de Expansión Comercial con Brasil (PEC) en 1976. Ambos acuerdos profundizaron el relacionamiento comercial con Argentina y Brasil respectivamente. Luego en el año 1986 se ampliaron las condiciones del PEC mediante la firma del Acta de Cooperación Económica Uruguay- Brasil (PEC2).

Durante los ochenta, estos acuerdos comerciales celebrados con Argentina y Brasil, y las condiciones coyunturales internacionales; caída de precio del petróleo, el descenso de las tasas de interés y el aumento de la demanda, alentaron a Uruguay en la búsqueda de una integración regional con una mayor proximidad entre estos países.



Es por ello, que durante los noventa, los países antes mencionados impulsaron la estrategia de liberación del comercio con la región. Esta iniciativa tiene como consecuencia el acuerdo entre Brasil y Argentina de Complementación Económica (ACE14) firmado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI) en el año 1990. Como resultado del mismo, Uruguay pierde ventajas en las negociaciones realizadas y se ve obligado a fortalecer los vínculos con la región, entonces en el año 1991 firma el Tratado de Asunción por parte de Argentina, Brasil y Paraguay.

La incorporación del Uruguay al MERCOSUR tenía como principales objetivos: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; para ello se plantearon la eliminación de los derechos aduaneros, el establecimiento de un arancel externo común (AEC) y la adopción de una política comercial en relación con terceros países, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes y el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Considerando que el objetivo de la integración era que respondiera de acuerdo a la economía e intereses de cada país, fue que los miembros del MERCOSUR acordaron un conjunto de pautas, para que la puesta en marcha del Tratado de Asunción fuese más funcional para cada uno y se lograra cumplir con las metas acordadas. En relación a los compromisos asumidos, los Estados miembros expresaron que los vínculos con el exterior se organizaran en torno a las ventajas competitivas que permitieran ampliar el potencial exportador basado en la dotación de los recursos existentes.

En relación al AEC, es necesario mencionar que ha sido una de las herramientas fundamentales para el proceso de integración regional porque su función ha implicado tener una política arancelaria coordinada para la mayoría de los productos entre los países que integran el bloque frente a terceros. Esto es favorecer el comercio regional mediante las importaciones procedentes por fuera del bloque.

En la actualidad el AEC va del 0% al 35%, teniendo los productos con mayor valor agregado, generalmente, un mayor AEC. Por otra parte, a efectos de definir los aranceles, son contemplados además otros aspectos tales como la posibilidad o no de abastecerse regionalmente de insumos.



Si bien la idea original era que el AEC se aplicara a todos los productos que ingresaran al bloque, desde sus comienzos los países exceptuaron productos y los colocaban en sus listas de excepciones. Algunos de los regímenes especiales son para automotores, bienes de capital, bienes de informática y telecomunicaciones, diversos textiles y azúcar.

Con el transcurrir del tiempo, las crisis económicas y las diferencias estructurales hicieron que esas excepciones fueron incrementadas por medidas unilaterales principalmente por los países Argentina y Brasil.

Adentrados en los noventa, la crisis financiera en Asia en el año 1997 que parecía ser una crisis regional repercutió a nivel mundial ocasionando lo que luego se denominó la “primera gran crisis de la globalización” generó impedimentos en la integración que luego empeoró con la devaluación de la moneda brasileña en el 1999.

Todas estas observaciones iniciaron una nueva etapa en el MERCOSUR caracterizada por inconvenientes comerciales y políticos. La incorrecta articulación institucional provocó la transgresión de los objetivos fijados por todos los países del bloque en el Tratado de Asunción. A su vez, las economías de Argentina y Brasil provocaron efectos adversos en la región entorpeciendo el avance en el proceso de integración.

Uruguay como socio pequeño desafiaba al gobierno electo en el año 1999 a proporcionar una nueva adecuación ente la posición país y el sistema político en cuanto a la política comercial y nuevas prioridades en materia de inserción externa. Se escogió medidas proteccionistas y de incentivo a las exportaciones para contraponer las dificultades que las economías de los países vecinos estaban generando.

La Cumbre realizada en junio del año 2003 sugería una renovación de aire fresco, basado en la aparición en el debate de tres tópicos que daban a entender una posible reorientación de los objetivos, hasta entonces no mencionados con respecto a las diferencias estructurales y de política económica de los países pertenecientes al MERCOSUR.

Se debe agregar que los tópicos enunciados fueron: el reconocimiento de asimetrías, evitar la dificultad en los procesos productivos de cada país del MERCOSUR mediante la flexibilidad en las negociaciones comerciales extra bloque y otorgar preferencias a los países de América del Sur para la integración.



Pero a causa de que la brecha por parte de los estados participantes en relación a las percepciones e intereses por la integración regional es muy amplia, el resultado fue la no concreción de ningún documento que detallara estas problemáticas y las posibles alternativas para su solución.

Se debe agregar que la agenda en el contexto de negociación del MERCOSUR, en estos últimos años, ha sido fortalecer la Unión Aduanera y uno de los últimos resultados fue la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR en la 39° Cumbre del MERCOSUR del año 2010 que preveía la eliminación del doble cobro del AEC, que se da daba cuando se cobraba un arancel a un producto de un país del bloque que luego cuando lo exportaba a otro país también del bloque se le volvía a cobrar. Sin embargo, aunque entró en vigencia en el año 2012 aún no se aplica por falta de armonización en los ordenamientos jurídicos entre los Estados que lo integran.

La incorporación de Venezuela en el año 2012 como miembro de pleno derecho y con posterioridad la adhesión de Bolivia es una reafirmación de que la integración es parte de la agenda de los países del Cono Sur. Con anterioridad el surgimiento de la UNASUR en el 2008 y la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en 2011 eran indicios que se inclinaban hacia este sentido.

Sin embargo, a pesar de sus largos años de existencia, el MERCOSUR no cumple con las expectativas que originaron su creación y que tenía como objetivo principal la formación de un Mercado Común.

MERCOSUR: la estrategia de integración comprometida.

La integración comercial profunda con la región que el Uruguay inició en la década del sesenta, como fue antes mencionado, está seriamente comprometida.

La decisión por reforzar el ámbito regional se fue dando sin grandes debates en instancias políticas y sociales, sin medir las consecuencias de esta implicancia. Las manifestaciones que surgieron en las definiciones políticas, decisiones negociadoras y de los agentes económicos para determinar la política comercial común fueron: el AEC, el acceso a mercado regional, el arancel a los bienes de capital, el trato a las inversiones extranjeras y el comercio de servicios.

Se determinó como política de inserción externa principal al MERCOSUR; restándole prioridad a otros contextos y alternativas posibles para atender los objetivos de desarrollo del país.



El diseño de la estrategia de inserción externa no muestra haber considerado las tendencias y transformaciones del escenario mundial actual. El centro principal del crecimiento del comercio y la economía internacional se ha trasladado hacia los países de desarrollo con China como motor de las grandes transformaciones. El incremento de las cadenas de valor global coincide con la fragmentación de los procesos productivos entre los países. La captación de valor que cada país realiza está reflejada en los bienes intermedios que son el 60% del comercio mundial.

La acentuación del bilateralismo por parte de Brasil y Argentina en la negociación y tratamiento de temas, sin considerar a los países menores ha generado y erosionado el vínculo entre ellos.

También se han provocado desequilibrios entre las decisiones del MERCOSUR y los ordenamientos jurídicos de cada país, esta falta de coordinación de políticas ha entorpecido un eficiente proceso de integración. Por otra parte la aplicación unilateral de medidas proteccionistas incongruentes con los objetivos del Tratado de Asunción y los dictámenes de los órganos previstos en el mismo, han generado una inflexión negativa con respecto al MERCOSUR.

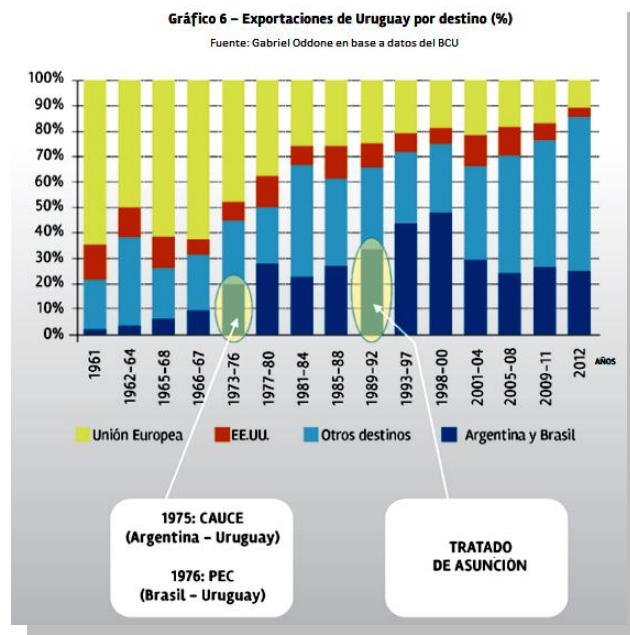
La ausencia de mecanismos para el tratamiento de las asimetrías entre los socios del MERCOSUR, conformó un entorno adverso para el Uruguay. Pueden mencionarse como principales características: las fuertes asimetrías estructurales acompañadas de una falta de mecanismos y políticas orientadas al tratamiento de estas, las diferentes perspectivas hacia donde los países querían dirigir su economía originaron que enfoques de políticas micro y macroeconómicas y los recursos económicos e institucionales sean muy divergentes, y contribuyeran a agravar dichas asimetrías.

Al contrario de lo que podría suponerse con la generación del mercado ampliado, el MERCOSUR implicó para Uruguay un proceso de desindustrialización debido a que el ingreso de productos desplazó la producción nacional por la importada y además se generó una relocalización de las empresas trasnacionales desfavorables para el país.

Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, las exportaciones tuvieron una correlación positiva respecto al proceso de integración regional. A mediados de la década del setenta, la firma del PEC y el CAUCE implicaron aproximadamente la duplicación de las ventas al exterior y los mercados de Brasil y Argentina siguieron una tendencia ascendente en la participación de los destinos de los productos de origen nacional. Este incremento del peso relativo en la región

es acompañado por una continua reducción de las exportaciones a Estados Unidos y la Unión Europea, proceso que se estabiliza a mediados de la década del noventa.

Con la firma del Tratado de Asunción, las ventas hacia la región se ven nuevamente impulsadas hasta llegar a representar casi la mitad de las exportaciones del país. Esta tendencia favorable de casi cuarenta años se ve interrumpida con la crisis de principios del Sg. XXI, donde los valores se ubicarán próximos a los de la segunda mitad de los ochenta¹.



¿Es posible seguir pensando que el MERCOSUR es la vía de inserción externa internacional para transitar una senda de crecimiento sostenible para el Uruguay?

¹ En el año 2015, las exportaciones hacia Argentina y Brasil representaron aproximadamente el 19% del total.

Posibles escenarios futuros

Para responder la pregunta precedente, formularemos cuatro alternativas posibles: primero, asumir unilateralmente una estrategia de inserción externa; segundo, fortalecer la posición negociadora en el bloque regional que implique nuevos compromisos y obligaciones; tercero, sostener que la única alternativa de inserción externa es el MERCOSUR y por último, diseñar una nueva estrategia de inserción.

Salir unilateralmente del bloque implicaría la pérdida de los mercados de Brasil y Argentina, distribuyendo esas exportaciones en otros destinos. En consecuencia, considerando que los productos nacionales se caracterizan por tener una baja capacidad de producción, la ventaja de la ubicación geográfica es importante para la determinación de los precios de comercialización.

Una estrategia como ésta, determinaría la pérdida de las preferencias arancelarias, ya que el salir del MERCOSUR no haría viable la instauración del estadio precedente (acuerdos PEC y CAUCE).

El fortalecer la posición negociadora en el bloque regional puede implicar o bien, transformarse en un miembro asociado o flexibilizar las condiciones de pertenencia al MERCOSUR para realizar negociaciones bilaterales con terceros².

Sostener que la única alternativa de inserción externa es el MERCOSUR es desconocer que la realidad del país está vinculada estrechamente a Brasil y Argentina desde antes de constituirse como Estados Nación. Además esta alternativa limitaría las opciones de asociación con terceros debido a que el Uruguay por sí solo no sería atractivo como mercado.

Suponiendo que los rasgos estructurales del MERCOSUR permanecieran incambiados, la alternativa sería la de diseñar una nueva estrategia de inserción que contenga definición de objetivos sustanciales para la inserción externa, una postura sobre las negociaciones de las cuales formará parte a nivel del bloque. Esto supone generar grupos de trabajo con personal calificado y un marcado perfil político que sean capaces de resolver y tomar decisiones, aunque esta implique la salida del acuerdo regional.

² La Decisión 32/00 del Consejo de Mercado Común no impide a los Estados Partes negociar con terceros países.



Conclusiones

Si bien el MERCOSUR en sus comienzos auguraba un eficiente desarrollo en materia de acuerdos y concreciones, con el paso de los años se evidenció el debilitamiento del proceso de integración a causa de varios factores, entre los que podemos mencionar: la imposibilidad de avanzar en el cumplimiento del primer artículo del Tratado de Asunción (libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; coordinación macroeconómica y sectorial; consolidación del AEC, etc.); continua violación de las normativas por parte de los Estados y la existencia de barreras no arancelarias.

De cara al futuro, ante esta realidad, se hace difícil visualizar el camino por el cual se puedan retomar los objetivos fundacionales del bloque. Suponiendo que se llegaran a los acuerdos necesarios para que esto sucediera, aún queda la duda de cómo avanzar en la disminución de las brechas estructurales.

El crecimiento económico sostenido es sustancialmente importante para lograr que las asimetrías tiendan a disminuir, y para ellos es necesaria la concreción de acuerdos comerciales con terceros países o bloques regionales. En particular, para Uruguay es fundamental que se generen mayores avances en esta materia y se debe buscar el mayor compromiso de Brasil para destrabar los acuerdos pendientes con la Unión Europea.

Uruguay debería poder celebrar acuerdos comerciales con terceros países en el marco del MERCOSUR. En tal sentido, el Emb. José Luis Cancela, Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores expresó en el seminario “El dilema de la inserción internacional del Uruguay” realizado en la Antecámara de Cámara de Representantes el pasado día 7 de julio del corriente: *“...No hablamos de eliminar la 32/00. Naturalmente, será necesaria adecuarla, realizar aquellas adaptaciones necesarias para que el instrumento nos pueda permitir avanzar hacia la firma de acuerdos marco con objetivos comunes, dentro de los cuales cada país pueda implementar dichos objetivos, tal vez, a diferentes velocidades, según sus necesidades...O sea, estamos hablando de una negociación conjunta, de un acuerdo marco; si un país no quiere firmar ese acuerdo marco, no hay acuerdo”*.



Bibliografía

Fanelli,J; Lorenzo,F; Oddone,G: Fluctuaciones y Crecimiento Económico de América Latina durante la década del noventa: Evaluación y Agenda de Política. Paper. Dic, 2002.

Fundación Astur; Red Sur: Uruguay+25 Documentos de Investigación. Ed. Trilce. 2014.

Gabriela, H.; Basualdo, M.; Valverde, J: La política comercial del MERCOSUR: un breve recuento. Revista RELACIONES INTERNACIONALES 83 Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica Enero-junio de 2012 Pp. 139-155.

OCDE; CEPAL: Estudio Multi-dimensional de Uruguay: Volúmen1. Evaluación Inicial. Ed. OECD Publishing. 2014.

Oddone, Gabriel; Fontes, Enrique: La inserción externa en debate: ¿La región o el mundo? . Mayo 2013

Ons, Alvaro: Inserción Económica Internacional del Uruguay: situación y perspectivas. Pap.er, 2009.

Pérez del Castillo, Carlos: Inserción Internacional del Uruguay: Realidades, desafíos y estrategias. Paper. Mayo, 2014.

Rosano,M: Hacia la Unión Aduanaera: el Código Aduanero del MERCOSUR. Revista Política Exterior del Presente. AFUSEU. Dic, 2007.

Vaillant, M: Determinantes de las estrategias de liberalización comercial en Uruguay. Papler. Dic, 2005.