

URUGUAY Y EL MERCOSUR

Reunión de Coordinadores Nacionales GMC
Brasilia, 24 de octubre de 2006

I. Introducción

El presente documento da cumplimiento a lo previsto en el punto 13.3 del Acta de la XXX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común en cuanto a que *“los países con economías de menor tamaño relativo presenten, en un plazo de sesenta días, sus necesidades y propuestas para superar las asimetrías y facilitar el acceso a mercados”*. Se trata de una primera aproximación al tema que podrá ser profundizada y ampliada en un futuro cercano.

El MERCOSUR atraviesa por una situación de notorias dificultades, tal como ha sido reconocido desde las instancias más diversas del bloque regional: Jefes de Estado, órganos decisorios (CMC y GMC), Ministros, y altos portavoces de nuestros gobiernos. La coyuntura intra-bloque y el panorama de las negociaciones comerciales internacionales, tanto a nivel multilateral como bilateral, ameritan un balance y una revisión, después de 15 años de iniciado el proceso de integración. Esta revisión deberá centrarse en la adecuación de los objetivos, de manera que sean realizables por medio de instrumentos eficaces y que respondan a las necesidades e intereses de todos los socios.

En este sentido, este documento introduce un enfoque altamente crítico, que tiene como centro algunos de los componentes clave de la agenda incumplida del proceso de integración. Tales componentes son los que, en un marco de fuertes asimetrías, fundamentalmente, de tamaño económico, han determinado una distribución adversa de costos y beneficios desde el punto de vista de la economía uruguaya.

Lo anterior no implica de ningún modo desconocer los logros y la significación de la construcción comunitaria a lo largo de los últimos 15 años. Por el contrario, se trata de generar las condiciones que permitan un compromiso sólido y estable con dicha construcción, por parte de todos los países miembros. Asimismo, si bien el documento suele referir con frecuencia a las asimetrías de los socios menores del MERCOSUR, el análisis es incompleto, en la medida que Paraguay presenta otras fuentes de asimetrías fundamentales, además de la compartida con Uruguay (el reducido tamaño del mercado doméstico respectivo).

El documento se organiza en esta introducción y tres secciones más. La segunda sección define el rol del MERCOSUR en el marco de la estrategia de desarrollo de Uruguay. La tercera sección evalúa la situación actual del MERCOSUR desde una perspectiva uruguaya. Por último, la cuarta sección presenta las “necesidades y las propuestas”.

II. EI MERCOSUR en la estrategia de desarrollo de Uruguay

El “Compromiso Nacional” presentado por el Poder Ejecutivo el 19 de mayo de 2005 estableció las prioridades del Gobierno Nacional en materia de inserción económica internacional, y su correlato en términos de los objetivos básicos de la negociación comercial en general, y la del ámbito del MERCOSUR en particular (“Política de inserción internacional”, sección III.9; el subrayado es nuestro):

“La estrategia de crecimiento sostenido con equidad requiere la generación de condiciones para la expansión de la inversión productiva. En el caso de una economía pequeña, el logro de una escala adecuada que posibilite una producción eficiente depende de la inserción exportadora y, por lo tanto, del acceso a los mercados externos. El crecimiento de la economía uruguaya requiere un fuerte dinamismo exportador.

El objetivo prioritario de la negociación externa consiste en el logro de condiciones estables y predecibles de acceso a mercados en todos los ámbitos - regionales, bilaterales y multilaterales.

La negociación externa es una sola y los distintos procesos de negociación en curso.....son complementarios y no excluyentes. La estrategia externa debe buscar la inserción competitiva en las economías de la región y el mundo simultáneamente, promoviendo la colocación de productos con ventajas comparativas estáticas, así como productos de mayor contenido tecnológico que exploten nuestras ventajas comparativas dinámicas.

La profundización del MERCOSUR permitirá el mantenimiento de la identidad del bloque y de un status preferencial para los flujos recíprocos. El establecimiento de zonas de libre comercio ampliadas complementará el proceso de integración y de cooperación regional.

La consolidación del MERCOSUR otorga consistencia a la negociación conjunta con terceros. Por otro lado, la concreción de acuerdos preferenciales con otros bloques o países reducirá los costos de desvío de comercio implícitos en la profundización del MERCOSUR, específicamente los derivados de la plena vigencia de la política comercial común. En definitiva, la profundización del MERCOSUR debe promover el acceso a los mercados regionales y también a los extra-regionales vía los procesos de negociación conjunta.“

Así, uno de los objetivos básicos de Uruguay en la negociación comercial internacional consiste en el logro de condiciones mejores, estables y predecibles de acceso a mercados.

Desde principios de 2005, la nueva Administración, en línea con el objetivo mencionado, definió como prioridad la profundización del proceso de

integración regional; en palabras de nuestro Presidente: “*más y mejor MERCOSUR*”. El MERCOSUR fue percibido como el instrumento apropiado para promover el acceso tanto a los mercados regionales como a los extra-regionales, imprescindible para la expansión de la inversión y el empleo. Uruguay siempre ha entendido al MERCOSUR como un proceso de regionalismo abierto, y la construcción de la unión aduanera tiene dos componentes, uno interno y otro externo, en los que deben registrarse avances simultáneos.

Sin embargo, la realidad ha mostrado negociaciones con contenidos poco significativos, en las que se privilegia la proyección de una imagen de dinamismo, pero que de hecho transmiten cada vez mayor incertidumbre y no brindan perspectivas razonables de avanzar tanto en la construcción de un mercado integrado como en la apertura con otros bloques y países.

El MERCOSUR es obviamente un proyecto político, que tiene entre sus componentes principales un acuerdo comercial que debe ser perfeccionado, avanzando concomitante y consistentemente en los demás niveles de la integración regional. Esto de ningún modo significa priorizar lo económico sobre lo político, en el entendido que lo primero no es más que una parte integrante de lo segundo.

El MERCOSUR es un componente esencial en la estrategia de crecimiento de largo plazo de Uruguay, por lo tanto, el costo del estancamiento y/o una reversión parcial del proceso es extremadamente elevado, en tanto afecta elementos medulares de nuestra estrategia de desarrollo. A juzgar por una larga lista de acciones y comportamientos en los últimos años, esta no parece ser la situación de los socios mayores, lo que configura una marcada asimetría con economías de pequeño mercado doméstico y escasa integración vertical que se enfrentan a las características que el proceso de integración viene asumiendo. En este sentido, entendemos que continuar con la dinámica actual de este proceso, con un liderazgo que deja muy poco espacio para las inquietudes y necesidades de las economías de menor tamaño, implica que estas últimas paguen altos costos en términos de potencialidades de crecimiento actual y futuro, de las que dependen directamente las posibilidades de generación de empleo y reducción de la pobreza.

Así, requerimos de un MERCOSUR que sea funcional a la estrategia de desarrollo de todos sus integrantes. Por el contrario, un proceso de integración que se vuelve un instrumento al servicio de la estrategia de desarrollo de algunos socios, en el que las posiciones se van asumiendo en función de los poderes relativos y las correlaciones de fuerzas que se van expresando, no parece el escenario adecuado para desenvolver nuestra estrategia. Si crecientemente nuestras sociedades perciben que estamos viviendo una situación de este tipo, sus reclamos pueden continuar acumulándose hasta el punto de volver insostenible la voluntad política de reafirmar el compromiso con la profundización de la integración regional.

III. La situación actual del MERCOSUR desde la perspectiva uruguaya

Aspectos institucionales: incumplimientos e incertidumbre

El MERCOSUR se caracteriza por una elevada incertidumbre tanto a nivel general como en diversos aspectos más concretos o específicos. A nivel general porque no está clara la dirección global del proceso en el futuro inmediato, y mucho menos los plazos en que prevé alcanzar aquellos objetivos estratégicos, tempranamente anunciados, y tan frecuentemente ratificados como escasamente cumplidos. En un nivel más específico, en los últimos años se ha observado una tendencia a la reversión en los avances comerciales previamente concretados, que ha generado incertidumbre respecto de las condiciones de acceso a los mercados regionales en diversos productos y sectores.

El incumplimiento, por parte de todos los países miembros, de varias de las normas acordadas, ha sido más frecuente en los últimos años. Los Estados no se han constituido en verdaderos líderes de la integración regional, en particular, aquellos que por tamaño deberían ejercer su liderazgo natural.

Lo anterior se ha visto recientemente agravado por el incumplimiento de laudos arbitrales, que resulta también en el incumplimiento del propio Protocolo de Olivos, erosionando gravemente la seguridad jurídica y contribuyendo al descreimiento generalizado en el proceso de integración. Claramente, no es posible comprometerse, y tener certidumbre, en un proceso de integración en el que no se cumple con su normativa, aun cuando la violación a la misma ha sido confirmada por tribunales arbitrales, cuyos dictámenes los socios se han comprometido a cumplir.

Debemos insistir sobre este punto porque nos parece especialmente grave. Si al incumplimiento de la normativa MERCOSUR le adicionamos que los mecanismos de arbitraje y solución de controversias no son respetados, los mismos pierden validez, su propia existencia pierde justificación, y la frágil institucionalidad del MERCOSUR se debilita todavía más, al límite de su desmoronamiento.

El progresivo y cada vez más generalizado estado de incumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados Parte afecta muy negativamente el clima de inversiones, en particular, en una economía pequeña con lazos muy estrechos con la región. Precisamente, para un país como el nuestro, la solidez institucional y la efectividad de las reglas acordadas son una condición necesaria para la expansión de la inversión y el crecimiento.

Acceso a los mercados regionales

En términos generales, Uruguay ha aceptado los efectos comerciales adversos implícitos en la integración regional. Parte de la des-industrialización de la década del noventa correspondió a casos de creación de comercio intra-

MERCOSUR en los que los productores nacionales eran los menos eficientes. Son ejemplos de lo anterior: a) desplazamiento de producción de textiles y vestimenta de algodón a favor de productores brasileños, que determinó la pérdida de miles de puestos de trabajo en la industria manufacturera; y b) la relocalización de filiales de empresas transnacionales que pasaron a proveer el mercado uruguayo desde los socios, particularmente desde Argentina, como en el caso, entre otros, de la industria farmacéutica. Esto es, nuestro país ha pagado los costos pero se ha visto perjudicado en sectores donde sus productores son los relativamente más eficientes del bloque, dado que los socios no necesariamente han aceptado el ajuste. A su vez, las exportaciones hacia el MERCOSUR han permitido sobrevivir a una serie de ramas industriales, cuya expansión de largo plazo depende de inversiones que se encuentran limitadas por el contexto de incertidumbre.

Las restricciones no arancelarias al comercio intra-zona siguen siendo muy significativas en varios sectores, algunos de ellos particularmente relevantes en las exportaciones uruguayas. Los flujos desde Uruguay han enfrentado y enfrentan: procesos anti-dumping no necesariamente bien fundados; detenciones de camiones en frontera sin justificación alguna; normativas estatales y provinciales que discriminan en contra de productos extranjeros; impuestos a las exportaciones que por definición operan como una barrera a las importaciones; políticas de incentivos que afectan negativamente la competitividad de los productores nacionales en su propio mercado, en el mercado del socio que aplica tales políticas y en terceros mercados; normas bancocentralistas en materia de financiación de importaciones que restringen estas últimas; normas técnicas con el solo fundamento de restringir las importaciones, etc.

Los trabajos orientados a la eliminación de las barreras no arancelarias fueron abandonados hace varios años, como consecuencia de la crisis regional, al tiempo que esta última estimuló el establecimiento de nuevas barreras, incumpléndose objetivos fundacionales (Tratado de Asunción) y posteriores ratificaciones (Relanzamiento del MERCOSUR).

Los efectos de la imposición de barreras no arancelarias son una clara expresión de las asimetrías de tamaño económico. Las economías pequeñas suelen constituir mercados relativamente marginales para los productores de los socios mayores, sin embargo, las restricciones impuestas por estos últimos pueden tener efectos altamente negativos sobre la economía uruguaya, llegando al extremo, tal como ha efectivamente ocurrido, del abandono de actividades productivas con la consiguiente reducción de la plantilla de trabajadores.

Asimismo, la significativa y creciente discrecionalidad con que se han manejado las barreras no arancelarias en el MERCOSUR en los últimos años, no ha hecho más que acrecentar la incertidumbre en materia de acceso, inhibiendo por esa vía la localización de inversiones. De hecho, si bien la inserción regional ha permitido que una serie de ramas industriales mantengan cierto nivel de actividad aumentando sus exportaciones hacia los socios regionales, esta reconversión fue solamente parcial, sin llegar a implicar

trayectorias estables de inversión y crecimiento. En rigor, han sido muy escasas las inversiones industriales orientadas fundamentalmente a la exportación regional, siendo este destino un complemento del pequeño mercado interno.

En efecto, la no constitución del mercado ampliado en el MERCOSUR, debido a la persistencia de restricciones no arancelarias y la ausencia de progresos efectivos en otras áreas (políticas públicas, coordinación macroeconómica, integración productiva, defensa de la competencia), ha impedido el desarrollo en Uruguay de aquella producción manufacturera en que la escala es determinante de la eficiencia. Esta es una de las condiciones básicas para el crecimiento, en este caso, por la vía de la realización de inversiones que resulten en la diversificación de las exportaciones, agregando valor en ramas con mayor incorporación de conocimiento y tecnología, capaces de modificar nuestra extremadamente baja tasa de crecimiento de largo plazo.

En definitiva, el MERCOSUR no logra satisfacer uno de sus principales resultados esperados: el de constituirse en espacio de realización de economías de escala, de aglomeración y de aprendizaje, factores imprescindibles para el desarrollo industrial, inhibidos por el tamaño actual del mercado.

Acceso a los mercados extra-regionales

Dadas las condiciones descritas en el punto anterior, no puede sorprender que la estructura por producto de las exportaciones uruguayas esté claramente dominada por sus ventajas comparativas basadas en la dotación de recursos naturales.

Uruguay dispone también de amplio margen para crecer sobre la base de agregar valor en las cadenas agroindustriales en las que es internacionalmente competitivo. Esta incorporación de valor depende críticamente del acceso a aquellos mercados que adquieren este tipo de productos, que por estar en muchos casos altamente protegidos, requieren de acuerdos comerciales para poder ser colocados en volúmenes significativos. En este sentido, los acuerdos comerciales amplios con terceros, en particular, con países de importantes mercados y elevado ingreso por habitante, constituyen también un elemento central para la implementación de la estrategia de crecimiento de Uruguay.

La negociación conjunta debería mejorar el poder de negociación, en particular, para los socios menores del bloque. Sin embargo, este es uno de los beneficios buscados que no se ha materializado en el MERCOSUR, que, en este sentido, parece haber privilegiado los intereses defensivos por sobre los ofensivos. Si bien es cierto que Uruguay por sí solo es poco atractivo como socio comercial, no es menos cierto que, sin perspectivas significativas de avance de la negociación conjunta, ese es un camino al que Uruguay no debería renunciar, desde el punto de vista de su estrategia de desarrollo.

Luego de más de una década no se han obtenido resultados satisfactorios en las negociaciones del MERCOSUR con otros bloques o países y no hay

expectativas ciertas que puedan obtenerse en el corto y mediano plazo. Por el contrario, se ha evolucionado hacia una agenda de negociación prácticamente infinita, donde los acuerdos efectivamente concretados carecen de impacto potencial sobre la tasa de crecimiento de nuestra economía. La agenda planteada muestra un fuerte desequilibrio en el que predominan los procesos de interés básicamente político frente a aquellos con algún potencial impacto comercial y/o económico significativo.

En el caso particular de la negociación con la Unión Europea, si bien ha sido retomada a fines de 2005 con la intención declarada de mejorar las ofertas respectivas, hasta el momento no se ha dado contenido a estas intenciones. Es de esperar, dadas las posiciones sostenidas por la contraparte europea y desde el propio MERCOSUR, que el pasaje a una negociación más específica tienda a estancar nuevamente el proceso.

Quizás sea el momento de explicitar la existencia de puntos críticos discrepantes entre las estrategias en materia de inserción externa de los socios del MERCOSUR (todas ellas legítimas), de modo de identificar hasta qué punto es posible la obtención de resultados satisfactorios para todos en la configuración actual y deseable de estos procesos.

En definitiva, Uruguay carece de un mercado doméstico a partir del cual sostener mínimamente un proceso de crecimiento, lo cual sumado a las dificultades de acceso a los mercados regionales y extra-regionales, lo colocan en una posición muy desventajosa para la atracción de inversiones. Claramente, la construcción del mercado ampliado (que permita el desarrollo de industrias con economías de escala y de aprendizaje) y los acuerdos comerciales con terceros (que permitan desarrollar y colocar productos de las cadenas agroindustriales tradicionales) son componentes básicos y complementarios de la estrategia de crecimiento.

La bilateralidad Argentina-Brasil

Existen aspectos comerciales claves del proceso de integración que están siendo administrados crecientemente de forma bilateral, en tanto los ámbitos mercosurianos carecen cada vez más de contenidos económicos.

Un punto culminante de este proceso de bilateralización ha sido la aprobación de la Medida de Ajuste Competitivo (MAC). No es correcto afirmar que esta medida no pueda tener un impacto negativo sobre los demás socios. El propio texto de la norma establece que el país que la aplica debe garantizar que la misma no resulte simplemente en una sustitución de comercio, estimulando así la introducción de barreras a las importaciones provenientes de otros países. De este modo, en las condiciones actuales de inseguridad jurídica, la sola disponibilidad del instrumento contribuye a aumentar la incertidumbre en el acceso a los mercados regionales desde las economías menores, favoreciendo nuevamente la localización de inversiones en los socios mayores.

Los Fondos de Convergencia Estructural

Los Fondos de Convergencia Estructural constituyen uno de los logros de mayor relevancia en la construcción de la integración regional. Esa relevancia deriva fundamentalmente de lo que suponen como experiencia comunitaria y de la visibilidad que otorgan al proceso de integración, acercándolo a la sociedad a partir de resultados concretos. Establecer una institucionalidad sólida, estable y eficiente para el FOCEM servirá de antecedente para otras experiencias que requieran de una gestión conjunta.

Sin embargo, más allá de proporcionar soluciones a algunos problemas específicos significativos, el FOCEM difícilmente pueda contribuir de modo relevante a la reducción de los efectos de las asimetrías. El avance en la resolución de estos aspectos no está disponible, en el caso del MERCOSUR, por la vía de una transferencia directa de recursos entre países miembros. En efecto, no cabe esperar, ni sería tampoco legítimo, que existan grandes transferencias de recursos entre nuestros países, cuando todos ellos están afectados por importantes niveles de pobreza.

A este respecto, los montos que razonablemente se pueden manejar, podrían incluso ser insuficientes para compensar las transferencias indirectas que los socios menores realizan a los socios mayores por otras vías. Por ejemplo, las transferencias de ingreso desde los consumidores de los socios pequeños hacia los productores de los socios mayores, resultantes de la aplicación de un AEC a los bienes de consumo superior al justificado por los intereses de la producción nacional.

IV. Las propuestas de Uruguay

Uruguay no ha podido, hasta el momento, superar a través del MERCOSUR una de las restricciones fundamentales a la implementación de un proceso de crecimiento sostenible, que viene dada por el tamaño de su mercado doméstico. En este sentido, los intereses básicos de Uruguay en el desarrollo futuro del MERCOSUR no pueden ser otros que los de avanzar efectivamente en la agenda incumplida en cuanto a la constitución de un verdadero mercado ampliado y la apertura de otros mercados, en particular, los que son destinos potenciales de los productos de mayor valor agregado de nuestras cadenas agroindustriales.

En este proceso de avance es esencial respetar los vínculos entre sus distintos componentes, que exigen de progresos simultáneos en varias áreas de modo de ir logrando un balance adecuado de costos y beneficios. Esto es, para que una economía como la uruguaya pueda beneficiarse efectivamente de la construcción de una unión aduanera no es suficiente con la política comercial común, sino que esta debe ser acompañada por disciplinas efectivas en materia de políticas públicas, restricciones no arancelarias al comercio intra-zona, coordinación macroeconómica y defensa de la competencia. Estas cuestiones son necesarias para que en el marco de un mercado integrado se

reduzcan las asimetrías en materia de localización de inversiones, y de posibilidades de desarrollo de actividades manufactureras con economías de escala, que favorecen en la actualidad a los socios mayores. Por su parte, los acuerdos con terceros no son sólo esenciales para abrir otros mercados, sino también para reducir los costos que tiene la adopción de una política comercial común para una economía que depende de insumos y de bienes de capital y alta tecnología importados, y que produce una variedad relativamente reducida de productos.

De hecho, las aspiraciones de Uruguay no suponen, en general, otra cosa que cumplir con lo acordado, en algunos casos en varias ocasiones, a lo largo de los últimos quince años. A continuación, se introducen las áreas fundamentales de interés de Uruguay. En el caso de los objetivos incumplidos, la primera aspiración pasa por dotar de un contenido claro a cada uno de esos objetivos, a efectos de definir si existe verdadera disposición a avanzar y en qué plazos. De no existir tal disposición en plazos razonables se requerirá de una reformulación de objetivos que permita tener relativa certeza sobre el escenario regional futuro, de modo de poder diseñar una estrategia nacional de desarrollo consistente con esa realidad regional.

IV.1 La construcción interna

Aspectos institucionales

El MERCOSUR tiene un claro déficit institucional. En efecto, en la evolución de sus instituciones, el MERCOSUR no ha podido salir de la etapa en que sus órganos de decisión y de apoyo administrativo tienen carácter principalmente intergubernamental. Esto determina que no existan instituciones que representen el interés comunitario y que planteen dar impulso al proceso de integración en su totalidad. Las únicas excepciones a esta realidad son los avances implícitos en la aprobación del Protocolo de Olivos, que crea un primer eslabón hacia un Tribunal de Justicia Permanente, y en el Parlamento del MERCOSUR, que se encuentra en etapa de aprobación por los Estados Partes.

Con la creación del Sector de Asesoría Técnica (SAT) de la Secretaría del MERCOSUR, se intentó dotarla de una sólida base teórica con independencia técnica para sus trabajos. Lamentablemente, en la práctica no se han obtenido los resultados esperados, en parte por deficiencias en el modelo adoptado, y en parte por las actitudes de los Estados Partes, contrarios a cualquier esbozo de independencia de la Secretaría.

No obstante estos esfuerzos, es claro que el déficit institucional persiste. Dado los problemas en el progreso del propio proceso de integración, puede no ser el momento para avanzar en un modelo de instituciones comunitarias, pero sí de dotar a las instituciones de nuevas capacidades e independencia para conducir el proceso de integración.

En tal sentido, se deberán identificar áreas de trabajo prioritarias, en las cuales acordar las reformas imprescindibles, no sólo para que las instituciones impulsen el proceso de integración sino también para evitar que la falta de tal institucionalidad sea una rémora o traba del propio proceso. Estas áreas de acción serían:

- i) Fortalecer la Secretaría dotándola de unidad de acción y capacidad técnica y de propuesta para influir en el proceso de integración. En este contexto se debería dotar de mayor capacidad de dirección y acción al Director de la Secretaría, y fortalecer los cuerpos técnicos y de asesoramiento, incluyendo un SAT reformado y adaptado a los objetivos antes citados.
- ii) Simplificar la estructura de órganos subsidiarios de forma de concentrar las funciones en un número limitado de órganos definidos por áreas temáticas.
- iii) Fortalecer el funcionamiento del Consejo Mercado Común, del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio, en sus respectivas esferas de competencia, a través de un mayor control de los órganos subsidiarios respectivos y el examen de la posibilidad de la aplicación directa de normas de categoría inferior (normas derivadas). En particular, revigorizar los métodos de trabajo del Grupo Mercado Común para fortalecer su rol de órgano ejecutivo por excelencia y ampliar las competencias de la Comisión de Comercio en materias que hoy no abarca.
- iv) Fortalecer la capacidad de acción del MERCOSUR mediante el establecimiento de un presupuesto único que cubra los gastos de todos los órganos comunes.
- v) Perfeccionar el Protocolo de Olivos, no sólo para ajustarlo por el ingreso de Venezuela, sino también para dotarlo de mayor apoyo técnico, mediante el establecimiento de su Secretaría técnica, la reafirmación del status permanente de los jueces y un mecanismo para asegurar el cumplimiento de los laudos.
- vi) Adicionalmente, deberá buscarse la eliminación progresiva de las bilateralidades jurídicas amparadas en el marco de ALADI, de forma de fortalecer el proceso de integración del bloque en su conjunto.

Estos perfeccionamientos podrían plasmarse mediante decisiones del Consejo Mercado Común, cuando ello sea posible sin modificar el Protocolo de Ouro Preto, o por medio de una modificación limitada del POP y Olivos, dado que este último instrumento debe de todas formas ser ajustado en virtud de la adhesión de la Republica Bolivariana de Venezuela.

Restricciones no arancelarias

El Tratado de Asunción estableció que la liberalización comercial debía comprender también la eliminación de las restricciones no arancelarias a la circulación de mercancías y de cualquier otra medida de carácter equivalente. Los trabajos en este sentido se desarrollaron, inicialmente, en el SGT de

Asuntos Comerciales, y desde 1995, en el Comité Técnico de Restricciones y Medidas no Arancelarias (CT N° 8). La crisis regional determinó el abandono de los trabajos así como la imposición de nuevas barreras en el intercambio intra-zona, junto con una mayor discrecionalidad en el manejo de las mismas.

Los compromisos contenidos en el Relanzamiento del MERCOSUR, en cuanto a eliminar restricciones y no adoptar nuevas medidas restrictivas, resultaron prácticamente inocuos.

En consecuencia, es necesario retomar los trabajos orientados a la eliminación de las barreras no arancelarias, debiendo evaluarse una modificación en la metodología, que permita empezar a obtener resultados en plazos relativamente cortos. Una alternativa consiste en concentrar esfuerzos a partir de la identificación por parte de cada país miembro de una lista breve de las principales barreras que enfrentan sus exportaciones en cada uno de sus socios regionales. El proceso que se defina para la eliminación de tales barreras deberá respetar las sensibilidades de los mercados más pequeños debido a las diferencias de escala.

Lo anterior debe necesariamente acompañarse del cumplimiento del compromiso de no imposición de nuevas restricciones, de modo de ir reduciendo progresivamente la incertidumbre en cuanto al acceso a los mercados de la región. La normativa a este respecto ya ha sido aprobada, por lo que su efectividad depende fundamentalmente de la decisión política de los Estados de llevar adelante la integración, evitando satisfacer, por la vía de la imposición de restricciones no arancelarias, eventuales reclamos proteccionistas de los sectores privados respectivos. Se trata entonces de elaborar y respetar un “código de conducta”, teniendo en cuenta que la alternativa de permitir la aplicación de retaliaciones en respuesta a barreras en otros mercados, no constituye un remedio efectivo cuando la restricción la enfrenta una economía de pequeño tamaño económico. Esto es, el daño que genera una barrera no arancelaria impuesta por alguno de los socios mayores, no puede ser compensado (sólo muy parcialmente) por la vía de proteger un mercado doméstico muy reducido.

El logro de resultados sólidos y creíbles en materia de eliminación de restricciones no arancelarias requiere también del avance en otras áreas (políticas públicas, coordinación macroeconómica, etc.), de modo de reducir los incentivos al restablecimiento de la protección por la vía de mecanismos para-arancelarios.

Políticas Públicas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones

El principio programático amplio de armonizar políticas públicas está también contenido en el Art. 1 del Tratado de Asunción, al establecer el objetivo del mercado común y lo que el mismo implica. La Agenda de las Leñas reafirmó como objetivo clave la armonización de políticas macro y microeconómicas, fijando un cronograma para su realización. Sin embargo, no se registraron avances efectivos en la materia, limitándose los resultados a la elaboración de

un inventario preliminar de incentivos públicos nacionales y subnacionales, concluido en 2001.

Tampoco se han obtenido resultados a partir de lo previsto en el Programa de Trabajo 2004-2006 en cuanto a limitar gradualmente los incentivos a la producción, a la inversión y a las exportaciones, que distorsionan la asignación de recursos, las condiciones de competencia y el funcionamiento del mercado ampliado, o a permitir la adopción de medidas para eliminar o compensar sus efectos distorsivos.

La segmentación de los mercados asociada a las asimetrías de política contribuye a la concentración de la producción en los mercados mayores a efectos de poder explotar las economías de escala, condicionando severamente las posibilidades de desarrollo industrial de los socios menores. En consecuencia, las disparidades en materia de políticas públicas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones no son sólo un obstáculo a la profundización del proceso de integración sino que además agravan las disparidades regionales en favor de los socios mayores.

En este contexto, es imprescindible dar comienzo efectivamente a un proceso gradual de armonización tributaria y de incentivos, a partir de un diagnóstico especializado, la definición de los objetivos y el cronograma para alcanzarlos. La armonización de políticas públicas debe dejar de ser únicamente un principio programático para pasar a tener un contenido específico con su programa de trabajo respectivo.

La realidad del MERCOSUR parece requerir de trabajos simultáneos en la armonización de impuestos indirectos, a efectos de eliminar distorsiones al comercio, y en la armonización de impuestos directos y beneficios tributarios, a efectos de eliminar las distorsiones inducidas por esta vía a la localización de inversiones. La efectividad de los resultados para los socios menores requiere tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: a) un sistema limitado a la posibilidad de aplicar derechos compensatorios que permitan proteger el mercado doméstico es absolutamente insuficiente (nuevamente, no existe balance entre el daño sufrido y el efecto del remedio), y b) un sistema que sólo contemple políticas públicas a nivel federal también es absolutamente insuficiente (la evidencia empírica a este respecto es abundante), debiéndose incluir también compromisos a nivel estadual o provincial, según corresponda.

Un principio básico cuya aplicación debe todavía ser extendida es que los agentes económicos de otros países del MERCOSUR reciban el mismo tratamiento que los agentes nacionales de parte de las políticas públicas de cada uno de los socios. Esto es, que los agentes regionales enfrenten efectivamente el mismo set de reglas, por ejemplo, en materia de satisfacción de requisitos técnicos (promoviendo la concreción de acuerdos de reconocimiento mutuo) o de participación en programas específicos de compras gubernamentales¹.

¹ Se han identificado casos de aplicación discriminatoria de normativa técnica (por ejemplo, en el sector farmacéutico), al tiempo que es de interés que PYMES, agricultura familiar y proyectos específicos de inclusión económica y social rurales, de los socios menores, puedan participar

Política macroeconómica y financiera

La coordinación macroeconómica está también explícitamente prevista en el Tratado de Asunción y fue además ratificada en el Relanzamiento del MERCOSUR e incorporada en el Programa de Trabajo 2004-2006. Lo realizado en la materia se ha limitado a la armonización de ciertos indicadores e intercambio de información, que si bien son estrictamente necesarios en esta materia, implican un nulo avance efectivo en el campo de la coordinación. Esta última es un proceso gradual que deberá comenzar por completar las tareas de armonización de indicadores, que permitan avanzar hacia el establecimiento de metas que orienten la gestión macroeconómica y financiera, y fomenten la realización de acciones conjuntas.

La región se caracteriza por una marcada volatilidad macroeconómica cuando se analizan períodos de mediana o larga duración. Los países más negativamente afectados por la volatilidad de los demás socios son obviamente Paraguay y Uruguay, las economías con mayor interdependencia con la región. Cualquier esquema de coordinación deberá tener en cuenta estas restricciones, resultantes de la volatilidad y la distribución asimétrica de los incentivos para coordinar.

Debe identificarse el tipo de esquema de coordinación macroeconómica y financiera más adecuado a largo plazo, mientras que en el corto y mediano plazo las actividades deben concentrarse en el fortalecimiento de las instituciones domésticas y en avanzar gradualmente en el diseño e implementación de una transición hacia ese mayor nivel de coordinación. Esta transición debería contemplar el desarrollo de mecanismos institucionales, de ser necesario supranacionales, con el objeto de, por ejemplo: a) resolver efectos regionales de shocks externos; b) crear fondos de reserva regionales; c) crear mecanismos financieros especializados para el comercio intra-bloque; d) profundizar la integración financiera.

Integración productiva

El MERCOSUR requiere de una nueva estrategia de integración productiva, que funcione paralelamente a la estrategia comercial, promoviendo la competitividad mediante la mejora de la escala productiva, la calidad, el contenido tecnológico y la eficiencia en los procesos.

Una política común de competitividad basada en la promoción de la complementación y especialización de las cadenas o conglomerados productivos, debe orientarse a reducir la distancia de productividad respecto a los países desarrollados y, al mismo tiempo, debería contribuir a reducir las asimetrías entre los países socios del MERCOSUR.

La agenda de complementación productiva debe propiciar la promoción de iniciativas de cooperación y de alianzas estratégicas entre empresas de los

en condiciones de igualdad en programas de compras gubernamentales de los socios mayores.

distintos países del bloque. A tales efectos deben desarrollarse programas conjuntos que dispongan de instrumentos financieros apropiados para la concreción de este tipo de emprendimientos. El sentido general de dichos programas es el de ofrecer incentivos explícitos a aquellas actividades que fomenten relaciones estables entre empresas, sobre proyectos concretos en los que la rentabilidad social (en términos de mejora de la competitividad del conjunto) sea superior a la privada. En definitiva, de lo que se trata es que existan políticas sectoriales, de cadenas productivas o conglomerados empresariales, en las que los Estados Parte del MERCOSUR inviertan en la provisión de bienes públicos regionales, que favorezcan el desarrollo industrial mancomunado.

Algunos de los instrumentos de una estrategia como la que se propone impulsar serían: a) promoción de ámbitos de discusión entre públicos y privados (empresarios y trabajadores) a través de los Foros de Competitividad MERCOSUR; b) apoyo a través del financiamiento de la participación del sector privado (en particular, a las PYMES y trabajadores de las cadenas) en las reuniones conjuntas; c) realización de proyectos conjuntos de investigación tecnológica y mejora de la calidad; d) promoción de acuerdos entre proveedores de insumos y de bienes de capital, y los productores finales, mejorando el tejido industrial e introduciendo conceptos de producción más limpia; y e) diseño de una metodología de desarrollo de proveedores que permita aprovechar las ventajas de cada una de las empresas de los Estados Parte.

Resulta evidente que una estrategia de este tipo requiere también del avance en materia de circulación de bienes, en los términos previstos en la Decisión N° 54/04 y señalados en otras secciones del presente documento.

IV.2 La construcción interna y externa

Reglas de origen

Una de las áreas en las que se manifiestan con más claridad las asimetrías de tamaño económico es en los efectos de las reglas de origen. Para una economía pequeña, típicamente, con escasa integración vertical y dependiente de la importación de insumos, las reglas de origen operan como una barrera a sus exportaciones. Por el contrario, en una economía grande, estas reglas son percibidas principalmente como un instrumento de protección.

En este sentido, es de interés de Uruguay que tanto el Régimen de Origen MERCOSUR como los regímenes negociados con terceros incorporen la propiedad, de uso ya generalizado, del *de minimis* en el cambio de clasificación arancelaria. Un porcentaje de *de minimis* razonable y al mismo tiempo operativo es del 10%.

Asimismo, debe asegurarse, e implementarse efectivamente, el principio de que los socios menores del MERCOSUR no enfrenten en ningún caso

restricciones en materia de origen más estrictas que las aplicadas a otro país miembro o cualquier socio en el contexto de negociaciones con terceros.

Arancel externo Común

El AEC refleja, en términos generales, la estructura de la protección nominal vigente en el socio mayor al momento de la negociación. Las asimetrías en las estructuras productivas al interior del MERCOSUR han hecho indispensables las excepciones (por la vía de excepciones propiamente dichas y regímenes especiales de importación no armonizados) a efectos de hacer viable un AEC.

Es claro que el AEC vigente no satisface a ninguno de los socios y que sería factible un nuevo AEC más próximo, en mayor o menor medida, al preferido por cada uno de los miembros. Sin embargo, es claro también que ese eventual nuevo AEC seguirá implicando, en sectores clave para el desarrollo exportador de los socios menores, niveles de protección muy superiores a los consistentes con tal desarrollo. Así, la aplicación completa de ese nuevo AEC seguirá siendo inviable a menos que esté acompañada de una apertura comercial efectiva con terceros y de progresos en la construcción del mercado ampliado. Uruguay no podrá avanzar en la aplicación plena del AEC, a través de la eliminación de excepciones y restringiendo el empleo de regímenes especiales de importación, hasta que no se logre un balance adecuado de costos y beneficios, como resultado del progreso en las otras áreas mencionadas.

En este sentido, el interés manifiesto de Uruguay a trabajar en la reforma del AEC no debe de ningún modo ser interpretado en términos de una disposición a restringir las flexibilidades en su aplicación, en tanto se mantengan otras condicionantes del proceso de integración.

IV.3 La construcción externa

Necesidad de reformulación y negociación externa

No es realista esperar que en el corto o mediano plazo se puedan procesar avances efectivos en los puntos precedentes, así como un cambio radical en los procesos de negociación con terceros y sus resultados.

En estas condiciones, el MERCOSUR no podría satisfacer razonablemente los intereses de cada uno de sus miembros, por lo que no sería legítimo continuar con la dinámica actual cuando alguno de los socios está pagando los costos en términos de sus potencialidades de crecimiento. La consolidación del proceso de integración requiere de una reformulación realista y creíble, que respete los objetivos fundacionales y que, ante la imposibilidad de alcanzarlos en plazos razonables, otorgue a los socios menores las flexibilidades que les permitan compensar efectivamente las asimetrías que determinan una distribución adversa de costos y beneficios.

En el Relanzamiento del MERCOSUR, la Decisión 32/00 reafirmó el compromiso de los Estados Parte de negociar en forma conjunta acuerdos comerciales con países o agrupaciones de países, en los cuales se otorgaran preferencias arancelarias. Sin embargo, este no fue el único objetivo ratificado bajo el Relanzamiento, sino que se incluyeron otros compromisos de particular interés para Uruguay, que resultaron sistemáticamente incumplidos, como ser:

- i) el de no adoptar ninguna nueva medida restrictiva al comercio recíproco, cualquiera sea su naturaleza (Decisión CMC 22/00);
- ii) el de definir los cursos de acción tendientes a eliminar las situaciones o medidas de carácter impositivo, financiero, fiscal, aduanero, administrativo o de otra naturaleza, que limitaban el acceso a los mercados del bloque (Decisión CMC 22/00);
- iii) el de la obligatoriedad de incorporar a los ordenamientos jurídicos nacionales las Decisiones, Resoluciones y Directivas, en las fechas o plazos establecidos (Decisión CMC 23/00);
- iv) el de analizar el perfeccionamiento de las disciplinas y mecanismos de la defensa de la competencia en el MERCOSUR (Decisión CMC 28/00);
- v) el de avanzar hacia objetivos comunes en las áreas macroeconómicas y de servicios financieros, y establecer, en marzo de 2001, las metas fiscales, de deuda pública y de precios acordados en forma conjunta, así como el proceso de convergencia correspondiente (Decisión CMC 30/00);
- vi) el de establecer disciplinas comunes en materia de incentivos a la producción, a la exportación y a la inversión (Decisión CMC 31/00).

Estos compromisos están obviamente vinculados pero no sólo por haber sido ratificados bajo un mismo encabezado. Existe un vínculo aún más fuerte que es de carácter conceptual. En efecto, la flexibilidad para la negociación con terceros (en procesos propios y del MERCOSUR) es la válvula de escape que permitiría a los socios menores (Uruguay) reducir los costos del estancamiento y la reversión resultantes del incumplimiento de los demás compromisos. En otras palabras, Uruguay se está viendo obligado a cumplir un compromiso que le es muy costoso, en tanto no se cumplen los que le serían beneficiosos y contribuirían a la construcción de un mercado integrado. De ningún modo, debe interpretarse esto en el sentido de pretender expandir los incumplimientos, por el contrario, lo que se quiere expandir es el efectivo cumplimiento de lo acordado.

En diciembre de 2003, luego de la crisis regional, el relanzamiento adoptó la forma de Programa de Trabajo 2004-2006 (Decisión 26/03). El mismo incorporó varios de los compromisos anteriores, como las disciplinas sobre incentivos, la armonización tributaria y la coordinación macroeconómica. A su vez, se acordó proseguir con la estrecha coordinación en las negociaciones externas conjuntas, incluyendo las flexibilidades necesarias en función de las realidades económicas y los intereses específicos de cada Estado Parte. Nuevamente, en

el marco del ahora denominado Programa de Trabajo no se han registrado avances significativos, ni se han generado expectativas de que los vaya a haber, en las áreas de mayor interés para nuestro país.

El acuerdo económico-comercial del MERCOSUR no es sostenible en sus términos actuales y debe ser reformulado de modo consistente y realista, a efectos de evitar nuevos incumplimientos que erosionen aun más la juridicidad del proceso y aumenten todavía más la incertidumbre. De lo contrario, el MERCOSUR devendrá en un proceso puramente político sin contenidos económicos.

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.