

MEDIDAS PARA LA SUPERACION DE LAS ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

Propuestas de Uruguay

I. Introducción

El presente documento da cumplimiento, en una primera instancia, a lo previsto en la Decisión CMC N° 34/06 en cuanto a la presentación de propuestas, por parte de Paraguay y Uruguay, orientadas a la superación de las asimetrías en el MERCOSUR.

La Delegación de Uruguay reafirma los contenidos del documento “Uruguay y el MERCOSUR”, circulado en octubre de 2006, y profundiza en esta ocasión alguna de sus propuestas. Específicamente, se abordan en mayor detalle dos de los aspectos de la denominada “construcción interna” así como los elementos para la reformulación y sustentabilidad del proceso de integración. En cuanto a los primeros, se trata de avanzar en lineamientos concretos para el tratamiento de las políticas públicas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones, y en la eliminación de las restricciones no arancelarias (RNA) en el comercio intra-zona.

Las principales asimetrías estructurales de Uruguay en el MERCOSUR vienen dadas por el reducido tamaño de su mercado doméstico y por su dotación de factores productivos ampliamente dominada por los recursos naturales, que da lugar a la concentración de las ventajas comparativas en un conjunto de cadenas agroindustriales.

Otra asimetría estructural crítica, estrechamente relacionada con las diferencias de tamaño económico, consiste en las diferentes capacidades para otorgar y sostener financieramente programas de incentivos a la producción e inversión. Esta disparidad de capacidades ha resultado en asimetrías de política, tributarias y de incentivos, que distorsionan las condiciones de competencia, y en consecuencia, los flujos de comercio e inversión.

En definitiva, se propone considerar los aspectos de las asimetrías que tienen incidencia directa en las posibilidades de fundar un proceso de crecimiento sostenido: las restricciones a la expansión de la inversión productiva, derivadas de las distorsiones a las condiciones de competencia en el mercado regional y de las dificultades en el acceso a los mercados tanto regionales como extra-regionales. Así, las propuestas de Uruguay priorizan la construcción del mercado regional y el acceso a los mercados extra-regionales, en un marco de respeto y revalorización de los principios fundacionales del MERCOSUR, buscando dotar de sustentabilidad al proceso

El documento se organiza en esta introducción y tres secciones más. En la segunda sección se presenta la propuesta de Uruguay en materia de políticas tributarias y de incentivos, en tanto la tercera hace lo propio con la eliminación

de las RNA. Por último, en la cuarta sección se desarrolla el papel de las flexibilidades en la consecución de los objetivos del proceso de integración.

II. Políticas públicas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones

La agenda incumplida en materia de coordinación y armonización de políticas públicas es muy amplia. Se entiende que, en relación con la superación de las asimetrías, los esfuerzos deben concentrarse en la eliminación de las políticas de incentivos que distorsionan las condiciones de competencia, y en la armonización de impuestos indirectos, requisito para una efectiva libre circulación de bienes y servicios al interior del bloque.

Esto no supone desconocer que la plena consistencia de política supone también el avance en otras áreas como la coordinación macroeconómica y la defensa de la competencia.

II.1 Disciplinas en materia de políticas de incentivos

Mercado ampliado y asimetrías de política

Para que una economía como la uruguaya pueda obtener beneficios netos a partir de la construcción de un mercado ampliado en el MERCOSUR, este debe involucrar necesariamente la igualación de las condiciones de competencia para todos los productores regionales y una negociación conjunta efectiva con los mercados que restringen el acceso a nuestra producción agroindustrial. Así, no basta con el cumplimiento de la definición de libro texto de unión aduanera, que supone el establecimiento de un AEC y la ausencia de restricciones arancelarias y no arancelarias en el comercio intra-bloque. Por el contrario, se requiere el avance concomitante en otras áreas, como la eliminación de ciertas asimetrías de política y el regionalismo abierto.

La eliminación de las barreras al comercio intra-zona da lugar a un proceso de re-localización de inversiones orientado a la explotación de las economías de escala. Sin embargo, esta liberalización comercial, cuando no está acompañada por la eliminación de las distorsiones a la competencia generadas por políticas de incentivos asimétricas, reduce las posibilidades de atraer inversiones por parte de los socios con menores capacidades para implementar y sostener programas de incentivos.

Es decir, una vez liberalizado el comercio, la interacción de las economías de escala, los costos de transporte y las asimetrías de política, opera en favor de la localización de inversiones en los mercados de mayor tamaño. En ausencia de mecanismos de corrección de tales asimetrías, la simple acción de las economías de aglomeración agrava las asimetrías estructurales y los problemas de distribución de beneficios entre los miembros del bloque.

Asimetrías de política que distorsionan la competencia en el MERCOSUR

Existe amplia evidencia en cuanto a que en el MERCOSUR tanto la re-localización de inversiones como la localización de nuevos emprendimientos en la región ha favorecido notoriamente a los socios de mayor tamaño, en particular, Brasil. Son múltiples los ejemplos de actividades industriales en Uruguay que como resultado de los efectos concentradores se trasladaron a los países vecinos, pasándose a realizar en nuestro país las operaciones de importación respectivas. Al mismo tiempo, es claro que los flujos de inversiones hacia nuestra economía han sido mucho menores que lo que cabría esperar dadas sus condiciones de entorno (aunque no quizás dadas sus condiciones de acceso a otros mercados).

Si bien los desarrollos descritos eran esperables en las etapas iniciales del proceso de integración, existía también la convicción de que en el mediano plazo la constitución del mercado ampliado y la negociación conjunta con terceros resultarían en una reversión del proceso inicial, generando beneficios netos altamente positivos en términos de atracción de inversiones y crecimiento. Nuevamente, no se cumplió con las previsiones en materia de profundización de la integración que hubieran dado lugar a los resultados originalmente esperados.

Las muy diferentes capacidades de los países miembros para otorgar y sostener programas de incentivos significativos (asimetría estructural), han resultado en asimetrías de política que han incrementado las ventajas de los socios mayores, especialmente Brasil, en el proceso de atracción de inversiones. En este contexto, los importantes esfuerzos que está realizando Uruguay para impulsar la inversión productiva y el crecimiento económico no tendrán los efectos esperados.

Asimismo, la condición de países federales de los socios mayores ha contribuido a agravar los problemas de distribución de beneficios al interior del bloque, en la medida que la posibilidad de conceder incentivos a nivel subnacional, ha derivado en guerras fiscales entre Estados que han generado efectos claramente negativos en los demás socios.

Disciplinas para la aplicación de incentivos intra-zona: propuestas de Argentina y Brasil

En el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, las Delegaciones de Argentina y Brasil presentaron propuestas en materia de "Disciplinas para la Aplicación de Incentivos Intrazona" que dejaron en evidencia las notorias distancias en las percepciones de los socios para abordar el problema.

La propuesta argentina se limita a crear un mecanismo de examen regional de las políticas públicas que causen "efectos perjudiciales", que podrían culminar con la aplicación de instrumentos tendientes a la neutralización de los mismos en el comercio intra-regional. Esta propuesta, no soluciona el problema de fondo causado por el direccionamiento del flujo de inversiones hacia las economías mayores a través de incentivos.

Por su parte, Brasil presentó su propuesta en diciembre de 2006, manifestando que sus contenidos representaban el avance que podía realizar en la materia durante los próximos años, destacando la alta sensibilidad interna del tema.

Esta última propuesta no implica ninguna alteración significativa a la situación imperante, siendo las principales razones las que se establecen a continuación:

i) Limita la definición de subvención a acciones realizadas por el Gobierno central o federal. Sin embargo, resulta claro que los programas de incentivos implementados a nivel sub-central, en particular, por los Estados del Brasil, son determinantes fundamentales de las distorsiones a las condiciones de competencia regionales resultantes de las asimetrías de política.

ii) Establece la prohibición de conceder las subvenciones definidas como prohibidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (ASMC). Sin embargo, esto no aporta a la normativa MERCOSUR en tanto el artículo 1º de la Decisión CMC N° 14/02 dice:

“Adoptar, en el ámbito del MERCOSUR, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, para el tratamiento de las subvenciones y medidas compensatorias en el comercio intrazona”.

iii) Habilita a los países miembros al mantenimiento y utilización, total o parcial, del crédito relativo a los impuestos indirectos sobre ventas o consumo a lo largo de la cadena productiva de bienes exportados, conforme a lo previsto en el GATT. Agrega que el monto de crédito mantenido o utilizado no podrá exceder el valor efectivamente pagado y acumulado en las etapas de producción anteriores. Nuevamente, esto no aporta a la normativa MERCOSUR en tanto el artículo 5 de la Decisión CMC N° 10/94 dice:

“Los Estados Partes podrán reintegrar, total o parcialmente, los impuestos indirectos pagados por los exportadores o acumulados a lo largo de las etapas anteriores de producción de los bienes exportados, conforme a las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles y Comercio - GATT -.

El nivel del reintegro no excederá la incidencia de los impuestos indirectos sobre las ventas o sobre el consumo efectivamente pagados por los exportadores o acumulados en las etapas anteriores de producción”.

iv) Introduce un procedimiento de consulta que carece de efectos prácticos y no modifica sustancialmente los mecanismos de consulta que pueden activarse en la actualidad.

Régimen común para el otorgamiento de incentivos: **propuesta de Uruguay**

El antecedente más cercano aprobado en el MERCOSUR en relación con disciplinas sobre incentivos se encuentra en el Programa de Trabajo 2004-2006 (Decisión CMC N° 26/03):

“Definir disciplinas adicionales sobre incentivos a la producción, a la inversión y a las exportaciones, aplicables a todos los niveles de gobierno, que limiten de forma gradual, el uso de incentivos que distorsionan la asignación de los recursos, las condiciones de competencia y el funcionamiento del mercado ampliado del MERCOSUR o permitan la adopción de medidas para eliminar o compensar sus efectos distorsivos a partir de 2006”.

Como acción de muy corto plazo se propone dotar de mayor contenido específico a lo ya establecido, de modo de construir un conjunto de lineamientos básicos para el diseño de disciplinas comunes en materia de incentivos (en algunos casos se trata simplemente de articular principios ya consagrados en la normativa MERCOSUR):

- i) Las disciplinas se aplicarán a una definición de incentivos amplia, que comprenda a todos aquellos que distorsionan las condiciones de competencia de forma de beneficiar a los agentes económicos localizados en el país que los otorga (Decisión CMC N° 20/94).
- ii) Los compromisos alcanzarán a las medidas en todos los niveles de gobierno (Decisión CMC N° 23/06).
- iii) El régimen no se limitará a mecanismos para la adopción de medidas compensatorias, dado que sería absolutamente insuficiente para los miembros de pequeño mercado doméstico. El Programa de Trabajo 2004-2006 podría estar admitiendo un enfoque limitado, al establecer: *“disciplinas....que limiten...el uso de incentivos... permitan la adopción de medidas para eliminar o compensar sus efectos distorsivos..”.*
- iv) El principio general consistirá en la prohibición de otorgar incentivos a la producción o inversión, que tengan por efecto distorsionar las condiciones de competencia y la asignación de recursos al interior del bloque, y sean, por lo tanto, incompatibles con el mercado ampliado.
- v) El régimen común para la concesión de incentivos estará orientado a eliminar las distorsiones mencionadas, preservando, y en lo posible ampliando, las potencialidades del conjunto del MERCOSUR para la atracción de inversiones.

Se trata pues de acordar incentivos comunes que permitan atraer inversiones al bloque, limitando la competencia al interior del mismo, pero no respecto de otros países. El hecho de contar con incentivos comunes, que eviten la competencia entre países miembros, es en sí mismo un factor de cohesión que genera en el inversor expectativas

más ciertas de estabilidad en el aprovechamiento de un mercado ampliado.

- vi) Se identificarán incentivos que no se considerarán en ningún caso incompatibles con el mercado ampliado, tales como, los que puedan otorgarse en el marco de proyectos FOCEM o de otros eventuales programas regionales.
- vii) Se definirán las condiciones bajo las cuales ciertos programas específicos de incentivos se considerarán compatibles con el mercado ampliado, por ejemplo: los incentivos orientados a favorecer el desarrollo de regiones relativamente muy desfavorecidas en términos estructurales, económicos y sociales; los incentivos adoptados en el marco de crisis económicas profundas; los incentivos que tengan por objeto compensar, y no más allá, las desventajas para la atracción de inversiones implícitas en una estructura impositiva relativamente más gravosa.
- viii) Los Estados Parte notificarán sus proyectos de concesión de incentivos, o modificación (ampliación) de los existentes, con una antelación que permita la formulación de observaciones y la realización de consultas de parte de los demás países miembros. En tanto no esté disponible una institucionalidad supranacional que habilite la realización de consultas vinculantes, los miembros que se consideren perjudicados por una medida que entiendan violatoria de las disciplinas comunes, e incompatible con el mercado ampliado, podrán recurrir a los mecanismos de solución de controversias del MERCOSUR.

Lo que debe hacerse en materia de tratamiento de políticas de incentivos al interior de un bloque regional con vínculos naturales tan estrechos es relativamente bien conocido. También es claro que la armonización de estas asimetrías regulatorias exige desarrollos relevantes en materia de capacidades institucionales y una fuerte resignación de autonomía de política. Sin embargo, no podría ser de otra manera en la medida que se trata de una profundización significativa del proceso de integración.

En el pasado, por razones seguramente políticas y de proyección de cierta imagen, se han asumido compromisos tan ambiciosos como irreales en los plazos previstos para su concreción. De lo que se trata ahora es de no volver a repetir esta experiencia, habitual en el proceso MERCOSUR. En este sentido, cualquier propuesta creíble de acciones específicas requiere que los países miembros expliciten sus actuales restricciones a la implementación de un régimen sobre la base de los lineamientos propuestos. A partir del conocimiento de tales restricciones, se podrán evaluar las reales posibilidades de avanzar efectivamente y el plazo que pueda insumir el proceso de armonización.

De no ser posible implementar las disciplinas comunes en un plazo efectivo se mantendrá una limitación a las capacidades de los socios menores en la atracción de inversiones, con el consiguiente efecto negativo sobre el

crecimiento y la generación de empleo, lo que tendrá efectos de carácter permanente.

II.2 Armonización de impuestos indirectos

La armonización de impuestos indirectos es una de las condiciones necesarias para la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios en el mercado ampliado. Así, para que cuestiones como la eliminación del doble cobro del AEC (Decisión CMC N° 54/04) tengan un impacto efectivo en la circulación intra-zona y en la formación de cadenas productivas regionales, debe avanzarse concomitantemente en el ámbito de la armonización de tributos.

El antecedente más cercano en materia de tributación indirecta se encuentra en el Programa de Trabajo 2004-2006:

“Armonización tributaria: Promover, durante el primer semestre de 2004, reuniones de expertos tributaristas para tratar los tributos indirectos vigentes en los Estados Partes, que incidan en los flujos comerciales intrazona”.

Es claro, entonces, que el MERCOSUR no ha decidido aún encarar explícitamente la armonización de impuestos indirectos, por lo que se propone oficializar la disposición de avanzar en tal sentido y definir el cronograma de actividades respectivo. Nuevamente, se requiere que los países miembros expliciten sus actuales restricciones a este respecto, a efectos de poder evaluar las posibilidades de avanzar y en qué plazos.

III. Eliminación de las Restricciones No Arancelarias (RNA) en el comercio intra-MERCOSUR

Las RNA son una clara expresión de las asimetrías de tamaño económico tanto en sus efectos como en las posibilidades de represalia. Tales asimetrías se manifiestan en niveles muy diferentes de interdependencia con la región en los distintos países miembros. Así, las dificultades en el acceso a los mercados regionales tienen efectos negativos relativamente mucho más significativos en los socios de menor tamaño económico. Al mismo tiempo, los costos de la protección asociados a la aplicación de tales barreras también tienden a ser más grandes cuanto más pequeño es el país que las aplica. El daño que genera una RNA impuesta por alguno de los socios mayores, no puede ser compensado por la vía de proteger un mercado doméstico muy reducido.

Las RNA 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.

En este punto, se propone retomar los trabajos orientados a la eliminación de las barreras no arancelarias, con una nueva metodología, que permita obtener resultados en plazos relativamente cortos. Se sugiere 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 hecho de no listar una RNA de un socio no limita en absoluto las posibilidades de reclamar en el futuro). El proceso de eliminación deberá respetar las sensibilidades de los mercados más pequeños debidas a las diferencias de escala.

En este marco, es posible establecer un cronograma de actividades, distinguiendo acciones de muy corto, corto y mediano plazo:

- i) Muy corto plazo (Fin de la Presidencia Pro Tempore Paraguaya - junio de 2007): elaboración de los formularios para la presentación de las listas de RNA, tarea que podrá encomendarse a la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Deberá preverse la información que, en caso de estar disponible, deberán presentar los socios demandantes de modo de facilitar los trabajos futuros.
- ii) Corto plazo (primera reunión del Grupo Mercado Común de la PPTU): presentación de las listas bilaterales de RNA relevantes.
- iii) Corto plazo (junio de 2008): establecimiento de los cronogramas para la eliminación de las RNA identificadas, incluyendo las eventuales actividades que deban cumplirse a tales efectos. Estos cronogramas surgirán de las consultas bilaterales que podrán desarrollarse a partir de las propuestas iniciales para la eliminación, presentadas por los miembros que apliquen las RNA.
- iv) Mediano plazo (2008-2009): implementación de los cronogramas acordados. En el caso de las RNA enfrentadas por los socios de menor tamaño económico, las mismas deberán quedar desmanteladas, en general, al 31 de diciembre de 2008, y excepcionalmente, al 31 de diciembre de 2009. Deberán definirse los plazos de eliminación para el resto de los casos, debiendo ser más prolongados para el desmantelamiento de las RNA implementadas por los socios de menor tamaño económico.

Cabe destacar que la eliminación de las RNA no podrá considerarse consolidada hasta tanto no se eliminen los incentivos al restablecimiento de la protección por la vía de mecanismos para-arancelarios. Esto requiere del tratamiento de las asimetrías de política, en particular, de las que tienen por efecto distorsionar las condiciones de competencia al interior del bloque, de allí el énfasis primario en el tratamiento de estas asimetrías.

En tanto esto último no ocurra, el éxito del proceso dependerá fundamentalmente del compromiso de los distintos Estados de no ceder a las demandas de protección de sus sectores privados respectivos.

IV. Flexibilidades: instrumentos, objetivos y sustentabilidad de la integración regional

Objetivos e instrumentos: el papel del MERCOSUR

El objetivo principal de política en Uruguay es obviamente el desarrollo nacional, entendido como un proceso de crecimiento sostenido, con generación de empleo de calidad y reducción de la pobreza. Los demás objetivos, y los instrumentos respectivos, deben ser funcionales a esta estrategia de desarrollo.

Siendo Uruguay una economía pequeña y abierta, la inserción internacional es uno de los principales ámbitos de operación para la implementación de la estrategia de desarrollo. En el plano específico de la negociación externa, el objetivo fundamental consiste en contribuir a la inserción competitiva en la economía mundial a partir del logro de condiciones mejores, estables y predecibles de acceso a mercados. Este es uno de los requisitos para generar una expansión de la inversión productiva que permita apuntalar un proceso de crecimiento sostenido.

En este marco, la integración con la región, entendiendo por tal al MERCOSUR y sus procesos asociados, ha sido percibida como el instrumento óptimo para promover el acceso tanto a los mercados regionales como a los extra-regionales.

Así, la integración regional (el MERCOSUR) es entendida fundamentalmente como un instrumento, que debe ser consistente con, y contribuir a, la implementación de la estrategia de desarrollo nacional. Este planteo es análogo a lo establecido en el propio Tratado de Asunción, cuya parte expositiva puede ser interpretada en términos de objetivos (desarrollo económico con justicia social) e instrumentos (proceso de integración)¹.

En definitiva, el “corazón” del MERCOSUR, su principio fundacional, es el desarrollo económico con justicia social en cada uno de sus miembros, y todo instrumento – mercado común, unión aduanera o cualquier otro formato de integración – debe ser funcional a tal objetivo. Se trata simplemente de medios que en ningún caso pueden colocarse por delante del fin básico, más aun cuando se transforman en una barrera para su concreción.

Situación actual y perspectivas

¹ “..CONSIDERANDO que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social;.....”

TENIENDO en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países;

EXPRESANDO que este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a tales acontecimientos;.....”

De lo anterior surge claramente cuáles son los pilares esenciales del proceso de integración para que este último sea consistente con la estrategia de desarrollo nacional de Uruguay.

En el caso de nuestro país, se está explicitando una inconsistencia crítica entre la estrategia de desarrollo nacional y la realidad del proceso de integración regional. Las asimetrías determinan que ésta no sea la situación de los socios de mayor tamaño económico, que sí están llevando adelante sus estrategias, incluyendo a tales efectos desvíos respecto de lo acordado en el MERCOSUR y/o la postergación del cumplimiento de compromisos asumidos.

Las medidas, de carácter transitorio, en materia de excepciones al AEC y regímenes especiales de importación, han permitido a Uruguay reducir los costos asociados a la implementación plena de un AEC que no refleja la realidad de la estructura productiva doméstica. Sin embargo, dotar de fundamentos al proceso de crecimiento requiere de las condiciones adicionales mencionadas más arriba. De lo que se trata es de generar las bases para el crecimiento sostenido, y dada la situación de partida de Uruguay, esto difícilmente se pueda lograr con trato especial y diferenciado o medidas de naturaleza unilateral, aun cuando por estas vías se pueda contribuir a resolver problemas puntuales relevantes.

Reformulación y viabilidad

En su configuración vigente, el MERCOSUR no sólo no puede satisfacer razonablemente los intereses de cada uno de sus participantes, sino que alguno(s) de los socios está(n) pagando los costos en términos de sus registros de crecimiento presentes y futuros. En consecuencia, una reformulación profunda no es una posibilidad, sino que es estrictamente necesaria para fortalecer un proceso que en su formato presente no es sustentable como acuerdo económico comercial.

El principio fundacional (objetivo) de impulsar los procesos de desarrollo económico con justicia social, consagrado en el Tratado de Asunción, puede ser perseguido con distintos formatos de integración (instrumentos). Plantear la discusión relevante en términos estrictos de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes, supone confundir fines con medios, desconociendo la esencia de la integración regional como un espacio de mejor realización de las estrategias nacionales de desarrollo.

El instrumento de la Unión Aduanera estricta no es consistente con un proceso sustentable en tanto no se concrete la armonización de las políticas tributarias y de incentivos, que distorsionan las condiciones de competencia, y el acceso a terceros mercados a través de la negociación conjunta. Asimismo, una unión aduanera como instrumento de integración efectivo no es factible cuando algunos socios, como Uruguay, la perciben como un proceso de regionalismo abierto, y otros la entienden como un ámbito para implementar la sustitución de importaciones y el comercio administrado a escala regional. Estamos pues en presencia de intereses, todos ellos legítimos, que además de diferentes son contradictorios, y hacen inviable la configuración vigente.

La consolidación y profundización del proceso de integración requiere de una reformulación realista y creíble, que respete los principios fundacionales y sea consistente con las estrategias de desarrollo de todos los países miembros. El nuevo formato debe contribuir a que los socios de menor tamaño económico puedan compensar los efectos negativos de las asimetrías estructurales y de política que determinan una distribución adversa de costos y beneficios.

A su vez, debe contemplarse que en el MERCOSUR no está disponible un esquema de tratamiento efectivo de las asimetrías basado en la transferencia de recursos significativos entre los países miembros. Además, esta no sería una aspiración legítima, cuando el país económicamente más grande no es el más rico y ninguno de los socios es rico en términos absolutos.

La existencia de grandes asimetrías estructurales y de política entre los países miembros del MERCOSUR, junto con fuertes sensibilidades de política interna y divergencias críticas en materia de estrategia de inserción externa, hace indispensable el reconocimiento de flexibilidades eventualmente permanentes, de modo de viabilizar el avance hacia estadios más profundos de integración. Los antecedentes en materia de flexibilidades son varios, tanto en otros esquemas como en el propio MERCOSUR. Por ejemplo, cabe destacar las políticas de desarrollo regionales en los socios de mayor tamaño económico, que difícilmente pueda argumentarse que se trata de flexibilidades transitorias (más allá de que pueda existir una fecha límite para el tratamiento diferencial).

Es en este marco que Uruguay ha propuesto, incluso al más alto nivel, la consideración de flexibilidades para los socios de menor tamaño económico. Esto no supone un trato especial y diferenciado, o una concesión en un solo sentido. Por el contrario, se trata del cumplimiento de los principios del Tratado de Asunción en beneficio de todos los Estados Parte, a través de mecanismos que alcancen al conjunto del proceso de integración y lo vuelvan sustentable, no sólo en el corto plazo, sino también en el mediano y largo plazo. Esto es, los socios mayores también obtienen la flexibilidad respecto de compromisos asumidos, que las sensibilidades domésticas han vuelto políticamente inviables en el corto y mediano plazo.