

DOCUMENTO 6

18 DE NOVIEMBRE DE 2006

LA INSERCIÓN ECONÓMICA EXTERNA Y LA SITUACIÓN DEL MERCOSUR

PROPÓSITO

Los documentos anteriores, tal como se señala en la presentación, constituyen una secuencia que muestra la evolución del enfoque de la estrategia de la inserción económica externa del Uruguay a la luz de las cambiantes circunstancias en su área de vecindad, la región y la economía global.

El último de estos documentos es reciente, data de principios de setiembre de 2006. A partir de entonces se destacan algunos acontecimientos que pueden ser relevantes para el tratamiento del tema.

En primer lugar, en octubre, Uruguay decidió no iniciar todavía la negociación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, sin renunciar por ello a la búsqueda de mejorar las condiciones de acceso al mercado americano. Esta decisión permite considerar, en el ámbito del Mercosur, las necesidades del Uruguay de obtener flexibilidad para la negociación bilateral con terceros países, sin la presión de la inminencia de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

En segundo lugar, el conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de plantas de fabricación de celulosa sobre el río Uruguay persiste y puede adquirir mayor intensidad. En el momento de finalizar la redacción de este documento, los ambientalistas entrerrianos habían cortado por tiempo indefinido el puente Fray Bentos-Puerto Unzué, el Banco Mundial acababa de decidir favorablemente el otorgamiento de un préstamo y garantías a la empresa Botnia, y la facilitación asumida por el rey de España comenzó sin avances, ni siquiera de tipo procesal. No es realista pensar que un conflicto de tal duración e intensidad pueda quedar circunscrito a su origen específico, sin incidir en otras materias o ámbitos de discusión en que participen Argentina y Uruguay.

Finalmente, los órganos del Mercosur deberán cerrar el período de la presente *presidencia brasileña* con reuniones en las que presumiblemente se debatirá sobre la situación del Mercosur y los planteos de los socios menores.

Estos elementos no afectan las conclusiones presentadas en el documento “Propuestas para un Mercosur viable”. Por esa razón, más que reiterar o abundar en los argumentos y conclusiones allí incluidos, el propósito de este artículo es centrar la

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

atención en algunos aspectos específicos vinculados a la estrategia de inserción externa y a la participación del Uruguay en el Mercosur, que incluyen:

- Los roles de la región y la economía global en la inserción externa del Uruguay. Se trata de mostrar que los requerimientos de la estrategia de desarrollo económico conducen a la necesidad de inserción en ambos ámbitos y que las dificultades del Mercosur para negociar como conjunto con terceros países llevan a plantear la flexibilización de las reglas para que Paraguay y Uruguay puedan negociar bilateralmente.
- El análisis de las relaciones de vecindad del Uruguay, donde se analiza el papel del Mercosur como marco formal e institucional para el desarrollo de estas relaciones.
- Las posibilidades y condiciones para el restablecimiento del papel del Mercosur sobre la base de compromiso, equilibrio, flexibilidad y progresividad.

LA REGIÓN Y LA ECONOMÍA GLOBAL EN LA INSERCIÓN EXTERNA DEL URUGUAY

Inserción externa y estrategia de desarrollo

Para los países de las características del Uruguay, el desarrollo económico y la inserción externa están íntimamente asociados y son recíprocamente dependientes. La estrategia de inserción externa debe formularse en función de los objetivos de desarrollo económico. A su vez, estos deben sustentarse en un conjunto limitado de opciones de inserción externa, que depende de los sistemas convencionales de regulación y operación de las relaciones económicas internacionales,¹ de los términos corrientes de funcionamiento de la economía global,² y de condicionamientos políticos y geográficos asociados generalmente, pero no solo, a la vecindad.³

La estrategia de desarrollo económico, formulada tomando en cuenta las opciones disponibles, es el soporte excluyente de la estrategia de inserción externa.

Los objetivos de desarrollo económico deben establecerse a partir de las definiciones sobre los aportes deseables de la economía al perfeccionamiento progresivo de la sociedad, medido en bienestar colectivo, reducción de la pobreza y superación de la desintegración social. La pobreza y la exclusión social constituyen limitaciones a la libertad individual y a la soberanía nacional y uno de los principales factores de vulnerabilidad social y económica. No hay libertad en la miseria y solo son realmente soberanas las naciones que pueden asegurar el bienestar de sus súbditos.⁴

La contribución de la economía al perfeccionamiento progresivo de la sociedad se sintetiza en incremento del empleo de calidad, ingreso distribuido y recursos, captados a través del sistema tributario, para el financiamiento de las políticas sociales.

¹ Por ejemplo, el Uruguay no podría pretender suscribir acuerdos bilaterales de comercio con los Estados Unidos u otros países desarrollados, que no se ajusten a las disposiciones del artículo XXIV del GATT.

² Los países no pueden tomar decisiones de cierre de sus economías o de protección a ultranza, salvo que estén dispuestos a pagar altos precios en materia de bienestar de sus habitantes.

³ Como se verá más adelante, el Uruguay puede, en una situación extrema y con altos costos, salir del Mercosur o reducir sus vínculos de vecindad, pero no puede escapar de los condicionamientos que le impone su ubicación geográfica.

⁴ El término *bienestar* se usa en el sentido de 'disponibilidad distribuida de bienes y servicios para la sociedad', lo cual no significa necesariamente riqueza o comodidad.

En torno a estos objetivos deben diseñarse las políticas públicas, los términos de relación entre el Estado y el capital, y la estrategia de inserción externa.

El crecimiento de la economía y de la inversión son las fuentes genuinas de empleo e ingreso y de los recursos para financiar las políticas sociales. La transformación de la estructura productiva y empresarial, y la mejora continua de la productividad y competitividad y de la calidad del factor humano, son los factores que contribuyen a la sustentabilidad del crecimiento.

A los efectos anteriores, la estabilidad y equilibrio macroeconómicos son condiciones necesarias pero no suficientes. Deben estar acompañadas por políticas públicas que orienten el crecimiento hacia actividades que contribuyan a transformar la estructura productiva y a generar empleo e ingreso distribuido, y por una estrategia de negociación externa que mejore las condiciones de acceso a los mercados para la producción nacional, la captación de inversiones, y el acceso a la tecnología y el financiamiento del desarrollo.

La estrategia de inserción externa se basa en dos pilares.

Por una parte, el crecimiento de la exportación de bienes y servicios, la inversión y la captación de recursos externos, orientado a la creación de empleo de calidad, al incremento del ingreso distribuido y a la obtención de beneficios de las empresas, que contribuyan a la formación de capital y a la generación de recursos fiscales.

Por otra, la creación o preservación de las condiciones de sustentabilidad del crecimiento,⁵ que dependen de la adecuación progresiva de la estructura productiva de bienes y servicios a la demanda internacional, de la neutralización de los factores de vulnerabilidad de la economía uruguaya, y de la estabilidad y progresividad de las articulaciones económicas regionales y globales.

El crecimiento y la sustentabilidad deben estar presentes en todos los escenarios de inserción externa y en todas las líneas de acción. Las posiciones en materia de integración regional, del Mercosur, de la participación en la OMC y en otros foros económicos multilaterales, y de negociaciones económicas con terceros países o bloques extrarregionales deben priorizar los efectos sobre el crecimiento orientado y la sustentabilidad.

Líneas de acción y escenarios

La estrategia de inserción externa puede visualizarse como una matriz de líneas de acción y escenarios, en la cual se vuelcan las acciones y resultados que se esperan en cada cruce de escenarios y líneas de acción.

De acuerdo con las consideraciones sobre objetivos de desarrollo económico podemos considerar cuatro líneas de acción:⁶

- La mejora y preservación de las condiciones de acceso a los mercados externos. Incluye: la negociación de condiciones de acceso y de regulaciones al comercio, la promoción comercial y el apoyo a la gestión comercial de las empresas.

⁵ La sustentabilidad del crecimiento depende además de políticas hacia adentro de la economía, como son, entre otras, la mejora de la productividad y la competitividad, el fortalecimiento de las empresas y la educación.

⁶ Estas líneas de acción *hacia afuera* tienen que estar articuladas con líneas de acción *hacia adentro*, que aseguren la disponibilidad de bienes y servicios exportables, la competitividad, etcétera.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

- La creación y preservación de condiciones propicias para la inversión privada. Incluye: la negociación de acuerdos sobre garantía de inversiones, los sistemas de incentivos, la promoción de inversiones.
- La creación y preservación de condiciones favorables para la generación y afianzamiento de ventajas comparativas dinámicas, la incorporación de valor en las actividades económicas basadas en recursos naturales, el desarrollo del conocimiento y la innovación y, en general, para las transformaciones de la estructura productiva que la aproximen a la demanda regional y global. Incluye: el tratamiento internacional de temas tales como la propiedad intelectual, el acceso a la tecnología, el financiamiento del desarrollo o la facilitación y apoyo a la articulación internacional en la producción y comercialización.
- La diversificación de las relaciones económicas y otros medios de neutralización de la vulnerabilidad mediante la creación de alternativas a la excesiva concentración geográfica o de riesgos asociados a las características de la oferta exportable.

En el caso del Uruguay, estas líneas de acción cruzan cuatro escenarios: la vecindad económica y el Mercosur, el sistema multilateral, las relaciones bilaterales y las relaciones gubernamentales o empresariales que involucran a corporaciones globales.

En las relaciones bilaterales se puede diferenciar entre los países vinculados al Uruguay en el marco de la ALADI y los demás países.

La individualización de las vinculaciones con las corporaciones globales responde al reconocimiento de entidades que actúan en múltiples Estados y cuyos intereses no están asociados específicamente a ninguno de ellos. En los sectores más transnacionalizados, las denominadas corporaciones globales comparten con los gobiernos la capacidad de orientar las transacciones y decidir qué producir y dónde producir.

Los cruces entre líneas de acción y escenarios tienen una relación lógica y una relación estratégica. Por una parte, se condicionan mutuamente. En general, las líneas de acción son interdependientes.⁷ A modo de ejemplo: la estabilidad y seguridad en las condiciones de acceso a los mercados es un factor determinante de muchas de las decisiones sobre localización de inversiones; la participación en una unión aduanera efectiva no solo asegura las condiciones de acceso, sino que incide en la forma de tratamiento de la diversificación de las relaciones económicas internacionales. La relación lógica determina la necesidad de mantener una visión integrada de todos los aspectos y direcciones de la inserción externa. La relación estratégica regula la prioridad, intensidad y urgencia de las acciones, en función de las oportunidades o amenazas y de los requerimientos de las coyunturas nacionales.

Cuando enfocamos la inserción externa del Uruguay desde el ángulo de los requerimientos del desarrollo sostenible podemos concluir que este depende tanto de las relaciones de vecindad como de las relaciones con el resto del mundo, especialmente las

⁷ La interdependencia también se da entre las líneas de acción *hacia afuera*, que corresponden a la inserción externa, y *hacia adentro*, que tienen que ver fundamentalmente con el desarrollo de la oferta y la promoción de la competitividad.

grandes potencias comerciales y las corporaciones globales. El análisis y fundamentación de esta característica excede las posibilidades de este documento, sin perjuicio de lo cual se desarrollan algunas consideraciones sobre los escenarios de inserción externa.

El Mercosur

Uruguay tiene un relación de vecindad intensa con Argentina y Brasil determinada por la geografía, la historia y las características peculiares de la economía de áreas limítrofes.

Componentes de esta relación no encuentran, al menos en el corto y mediano plazo, alternativas en el resto del mundo. Numerosos bienes son exportados única o sustancialmente a Argentina y Brasil; el turismo depende fundamentalmente de los aportes de Argentina y, en menor medida, de Brasil.

El comercio con Argentina se ha caracterizado por una gran diversificación en bienes industriales, en ambos sentidos, que aprovecha la proximidad entre los grandes centros de producción y consumo de ambos países, y las facilidades en materia de infraestructura, transporte y comunicaciones. Estas condiciones determinan que la comercialización tenga características muy similares a las del mercado doméstico y, al mismo tiempo, una ventaja difícil de emular para proveedores de otros países, incluso de Brasil. Las mismas razones determinan que el sector turismo de Uruguay sea dependiente de los turistas argentinos. El comercio con Brasil es diferente, con menos diversificación y concentrado en productos agrícolas y agroindustriales, como el arroz y la cebada. Algunos sectores industriales tradicionales, como las industrias químicas o los plásticos, dependen del mercado regional.

Brasil y Argentina tienen también una participación importante en la inversión en actividades productivas agrícolas e industriales.

Proyectos importantes para el desarrollo del Uruguay, como la prestación de servicios al transporte y el comercio, solo pueden ser llevados adelante con la participación y acuerdo de los países vecinos.

La vecindad ha sido y es una fuente de oportunidades, pero también de riesgos. Los vaivenes macroeconómicos y los ciclos expansivos y recesivos de los mercados vecinos se reflejaron con intensidad en la producción y el mercado uruguayo, incluido el turismo. El impacto de la recesión del período 1998-2002 y del colapso del sistema financiero argentino de fines del 2001, provocaron la mayor crisis económica en la historia del Uruguay.

La relación de vecindad de Uruguay es fuertemente asimétrica. No se trata solo de la diferente capacidad para negociar y para aprovechar los resultados de las negociaciones, vinculadas a la dimensión de los países vecinos y las diferencias de estructuras productivas, sino de la gran diferencia de los efectos de eventos o medidas económicas en una u otra dirección. Mientras que lo que suceda en Uruguay no tiene la posibilidad de afectar mayormente las economías de Argentina y Brasil, lo que acontece en estas tiene normalmente efectos rápidos y significativos en la economía uruguayana.

La formación del Mercosur permitió a los países que lo forman contar con un instrumento que les permitía administrar una relación de vecindad intensa y compleja,

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

y apoyarse en ella para mejorar sus opciones de inserción internacional, lo que es una razón fundamental para profundizar y preservar la integración en la subregión.

El Tratado de Asunción muestra un enfoque integral del mercado regional, que agrega a la liberación comercial el tratamiento de los temas relacionados con el desarrollo competitivo de la producción y comercialización de bienes y servicios, y la obtención de ventajas comparativas dinámicas, asociados al acceso al mercado regional y la proyección externa del Mercosur a través de la política comercial común. Este enfoque hubiera permitido que el sistema de integración jugara un papel fundamental como instrumento central de las estrategias de inserción externa y desarrollo económico de los Estados partes.

La formación de una unión aduanera real⁸ con sus efectos sobre la necesidad de coordinación macroeconómica y de armonización tributaria y de los sistemas de incentivos, hubiera sido y sigue siendo la mejor solución para neutralizar los efectos de las asimetrías, permitir una distribución equilibrada de beneficios y costos de la integración y proyectar a los Estados partes al mercado global.

La libre circulación de bienes, que es la esencia de la unión aduanera, neutraliza el *efecto frontera* y equilibra las posibilidades de captación de inversiones. La dimensión del mercado nacional deja de ser un factor de localización, en la medida que es sustituido por el mercado de la unión aduanera. Los incentivos serían equivalentes, salvo acuerdos entre los Estados partes para promover la localización en determinadas áreas o países.

El arancel externo común es el instrumento esencial de la unión aduanera. Por una parte, es condición para posibilitar la libre circulación de bienes. Por otra, es la expresión de la política de protección y fiscal. Por estas razones, las excepciones y perforaciones a través de regímenes aduaneros especiales desvirtúan al arancel externo común y, consecuentemente, a la propia unión aduanera.

La negociación conjunta no es solo una cuestión de voluntad política; para que sea efectiva, e incluso posible, debe tener un respaldo instrumental adecuado. Básicamente deben existir un mercado único con libre circulación de mercaderías y un arancel externo común que sirva de base a tratamientos preferenciales. Sin un mercado interior y un arancel externo común efectivo, la negociación comercial conjunta no es necesaria y no tiene sentido práctico.⁹

Para Uruguay la formación de la unión aduanera es la razón esencial de su participación en el Mercosur, y el equilibrio en los compromisos y su cumplimiento, entre los distintos elementos que contribuyen a formar una unión aduanera efectiva —la libre circulación de bienes, el arancel externo común, las normas comunes de política comercial y la negociación conjunta por terceros— es una exigencia de la equidad del sistema.

⁸ Es decir: libre circulación irrestricta de bienes, arancel externo común efectivo, y regímenes aduaneros y regulaciones comerciales unificadas.

⁹ Esta afirmación se refiere a la negociación comercial basada en preferencias en las condiciones de acceso a mercados. En otras materias, la negociación conjunta puede ser conveniente y efectiva.

El Mercosur fue percibido en sus inicios como un proceso destinado a seguir un camino diferente a otros movimientos de integración latinoamericana. Los vínculos preexistentes entre los cuatro socios, el fuerte respaldo político, las expectativas sociales y económicas y los rápidos incrementos en el comercio recíproco, indujeron a pensar en un proceso capaz de alcanzar sus objetivos, sobre la base de compromisos sustentables. Sin embargo, después de quince años, el Mercosur muestra los mismos síntomas de estancamiento, distancia entre los compromisos asumidos y las actitudes de los países miembros, y pérdida de credibilidad, que afectaron a otros sistemas de integración regional.

La bilateralización entre Argentina y Brasil en el tratamiento de cuestiones relevantes para todos los socios, el conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el ingreso de Venezuela al bloque agregan complejidades o problemas al estancamiento del Mercosur. No obstante, la raíz de la crisis actual es la imposibilidad de avanzar en la formación de la unión aduanera y formular un programa creíble para su perfeccionamiento. Los reclamos sobre las asimetrías y de flexibilidad para llevar adelante negociaciones comerciales con terceros países, están justificados en la percepción de esa imposibilidad.

Para el Uruguay, la formación de una unión aduanera efectiva, que asegurara las condiciones de acceso al mercado ampliado, tuviera un arancel externo común que promoviera la competencia y estuviera complementada por un sistema de coordinación macroeconómica, constituiría un escenario favorable, en el que se combinarían las ventajas de la vecindad con las seguridades de acceso a mercados y aranceles comunes sobre bienes de capital e insumos que faciliten la inversión y la actualización tecnológica. En estas condiciones, la unión aduanera constituiría también la plataforma y el instrumento para negociar con terceros países. Sin embargo, la realidad del Mercosur está muy lejos de la formación de una unión aduanera y de constituir un marco estable y previsible para el crecimiento del comercio y la producción.

El mercado global

Cuando pensamos en apuntalar el desarrollo con la inversión externa, la generación de ventajas comparativas dinámicas, la agregación de valor en las cadenas de transformación de recursos naturales, el desarrollo de la economía del conocimiento y los servicios, y buscamos neutralizar la vulnerabilidad mediante la diversificación de los flujos económicos, estamos señalando la esencialidad de los grandes mercados de terceros países en la estrategia de inserción externa.

La agregación de valor en las cadenas de la carne, el cuero o los lácteos, la industria del software, la recuperación del sector textil y de la vestimenta, dependen de las condiciones de acceso a los mercados de alto poder adquisitivo y de articulaciones comerciales y productivas con operadores de esos mercados u operadores globales. La innovación, el desarrollo de nuevas producciones o la especialización en las producciones existentes se verá facilitada en la medida que no existan obstáculos para el acceso a los mercados de la región y de terceros países.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

Para Uruguay, la negociación comercial y económica con terceros países es tan esencial como la administración de la relación de vecindad y el acceso a los mercados del Mercosur.

Esta negociación puede realizarse a través del Mercosur, del sistema multilateral o mediante acuerdos comerciales bilaterales. Asumidas las dificultades y limitaciones de la negociación conjunta, y agregado el estancamiento e incertidumbre sobre los resultados de la Ronda Doha de la OMC, la negociación bilateral aparece como la única opción efectiva, al menos mientras persistan las condiciones actuales.

El concepto de regionalismo abierto compatibiliza la integración regional con la competencia y apertura del mercado. La integración económica y el acceso seguro a los mercados de la región deberían facilitar una inserción activa y eficiente de la región en la economía global. En otros términos, la integración regional debe mejorar las condiciones de participación en la economía global y no constituirse en un obstáculo a esos efectos.

Sin embargo, y aun dejando de lado la falta de definiciones sobre la formación de la unión aduanera, la experiencia del Mercosur muestra dificultades prácticamente insalvables para llegar a acuerdos relevantes con terceros países.

El Mercosur tuvo un papel importante en el abandono del ALCA como proceso de negociación colectiva con los Estados Unidos y la consecuente proliferación de acuerdos de libre comercio vigentes, en proceso de ratificación o últimas etapas de negociación. En alguna de estas situaciones están Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana. Venezuela, si bien no negoció acuerdos de comercio con Estados Unidos, tiene una relación comercial y económica bien definida, que soportó hasta ahora las fuertes diferencias políticas bilaterales. Los países del Mercosur y Bolivia son los únicos que están quedando al margen de tratamientos preferenciales en el mercado norteamericano. Las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea siguen estancadas después de diez años, aunque se hayan rebajado considerablemente las expectativas para facilitar su conclusión. Los acuerdos alcanzados con India y la SACU están muy por debajo de las potencialidades.

Esta situación es el resultado de las dificultades que muestran Brasil y Argentina para abrir sus mercados a productos industriales y servicios, y aceptar ciertas disciplinas en materia de propiedad intelectual, compras del Estado y otros temas generalmente presentes en las negociaciones comerciales y económicas actuales. Y también es el resultado de los intentos para obtener definiciones anticipadas sobre temas críticos de la agenda de la OMC. La incorporación de Venezuela al Mercosur agregará probablemente dificultades políticas a las negociaciones conjuntas, especialmente con los Estados Unidos.

En suma, la situación actual del Mercosur, caracterizada por la falta de credibilidad en el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados partes, la incertidumbre sobre el libre acceso a los mercados, la escasa aplicación del arancel externo común y la falta de consensos sobre el futuro del proceso, reduce su relevancia como instrumento del desarrollo económico y conduce a la necesidad de buscar términos de inserción directa en la economía global, como respuesta a la baja eficacia de las negociaciones conjuntas y a las limitaciones derivadas del escaso compromiso de los Estados partes con el sistema de integración.

LA VECINDAD Y EL MERCOSUR

La vecindad económica en el Río de la Plata

El concepto de vecindad económica está referido a la proximidad geográfica entre centros de producción y consumo, acompañada de la disponibilidad de infraestructura física y de servicios al comercio y el transporte, y de afinidades sociales y culturales que facilitan los negocios y la integración local. Así definida, la vecindad es capaz de generar una preferencia de hecho a favor de los proveedores locales, que tiene efectos generalmente significativos en la orientación del comercio y otros flujos económicos.

Las relaciones de vecindad entre Argentina, Brasil y Uruguay no dependen de la existencia y funcionamiento del Mercosur. De hecho, este fue creado para promover, organizar y administrar esas relaciones.

La vecindad es un hecho geográfico, social, económico y político, que en el Río de la Plata se remonta al período colonial, y que adquirió progresivamente importancia en comercio, turismo e inversiones. El CAUCE y el PEC jugaron un papel importante en la diversificación y crecimiento del comercio con anterioridad al Mercosur. Pero la coincidencia entre la reducción general de aranceles y el inicio del programa de liberación del Mercosur, a principios de los años noventa, fue el factor que provocó el fuerte crecimiento del comercio en esa década.

El Mercosur significó la posibilidad de canalizar las relaciones de vecindad en un marco político y operativo estable, predecible y administrable. En el caso del Uruguay, aunque no fuera una solución total a la vulnerabilidad de su economía, al menos condicionaría las conductas de los gobiernos y permitiría una mayor previsión y control de los efectos de eventos económicos. Sin embargo, el Mercosur no está jugando ese papel, ni podrá jugarlo cabalmente mientras no se establezca una efectiva armonización de la gestión macroeconómica, se respeten estrictamente los compromisos de acceso a mercados, se profundice la armonización de los distintos elementos que regulan o inciden en el funcionamiento de los mercados, se llegue a un acuerdo sobre reglas en materia de promoción de inversiones y se fortalezca la seguridad jurídica del sistema.

El gran desafío es cómo regular una relación fuertemente asimétrica, con vecinos que tienen una larga tradición de incumplimiento de sus compromisos regionales, de forma de captar los beneficios y administrar los riesgos. El primer paso en ese sentido es tener claro qué podemos esperar de la vecindad y qué del resto de los mercados, y diseñar una estrategia de inserción externa en función de esas expectativas.

En todo caso, la formalización e institucionalización de los vínculos de vecindad es una condición mejor que la ausencia de reglas e instancias de tratamiento de las posibilidades y problemas característicos de este tipo de relaciones. Cuanto más amplia sea la cobertura formal e institucional, mayor será la posibilidad de administrar esos vínculos.

Por esta razón, el abandono del Mercosur no parece una opción realista para el Uruguay. Esa opción implicaría además un nivel de conflicto que complicaría la búsqueda de alternativas, tales como el estatus de país asociado o acuerdos bilaterales en el marco de la ALADI y, en definitiva, aumentaría los riesgos y disminuiría las oportunidades.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

Uruguay debe apuntar a preservar la vigencia de un proceso de integración que es político, económico y social, y promover acuerdos entre los Estados partes sobre los objetivos sustantivos e instrumentales, que respondan a su efectiva capacidad de compromiso y a una visión equilibrada de sus intereses. Es preferible un Mercosur con un perfil más bajo que el original, pero que resulte un sistema creíble, con reglas estables y respetadas, seguridad jurídica y política, y equilibrado en sus compromisos.

Las soluciones para las situaciones planteadas actualmente en materia de comercio e inversiones solo pueden alcanzarse en el marco de un proyecto de Mercosur efectivo u creíble.

Desarrollo local y vecindad

Las relaciones de vecindad en el Río de la Plata son el resultado de la agregación de distintos elementos de naturaleza local o sectorial. Las características de los vínculos económicos entre el sur del Uruguay y el Gran Buenos Aires son diferentes a los existentes entre estas dos zonas y Río Grande del Sur, San Pablo o el Paraguay. Los factores locales tienen un peso determinante para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la vecindad.

Sin embargo, no se dio hasta ahora una promoción sistemática de articulaciones binacionales basadas en oportunidades locales. Este es un déficit importante porque limita la formación del entramado de intereses y articulaciones entre empresas, que da solidez y progresividad a la economía de vecindad. Un mayor desarrollo de este tipo de integración posiblemente hubiera evitado o al menos acotado el conflicto por la construcción de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. De hecho, las inversiones en Fray Bentos pudieron ser la base de un proyecto de integración local binacional que distribuyera los beneficios económicos entre ambas márgenes del río.

La situación de las relaciones actuales entre Argentina y Uruguay no es la más adecuada para promover proyectos locales. Sin embargo, no debemos olvidar que frecuentemente la cooperación es un instrumento que facilita la solución de los conflictos entre países. Con el Brasil, las condiciones son mejores y permitirían formular algunas iniciativas.

La vinculación entre el desarrollo local y la vecindad económica debería ser uno de los principales aspectos a considerar, en el marco de la estrategia de inserción externa.

Los efectos del conflicto entre Argentina y Uruguay

A pesar de los intentos iniciales de mantenerlo acotado al tema ambiental, la duración del conflicto y la interrupción de las negociaciones durante un período prolongado determinan que los efectos se hayan extendido a toda la relación bilateral y además dificulten la toma de decisiones en el Mercosur, especialmente sobre los planteos de flexibilización y tratamiento de las asimetrías.

La aprobación por el Banco Mundial de un préstamo y garantías para la empresa Botnia fortalece la posición uruguaya al descartar las posibilidades de riesgo ambiental, que eran el centro de la posición argentina. Pero, al mismo tiempo, puede contribuir a intensificar las protestas y cortes de los accesos a los puentes internacionales del lado argentino. Parecería que el conflicto está instalado para mantenerse por un tiempo

prolongado, durante el cual se seguirá deteriorando la relación bilateral y complicando la toma de decisiones en el Mercosur.

Por otra parte, el desarrollo del conflicto está modificando algunas ópticas tradicionales del Uruguay hacia los países vecinos y el proceso de integración. La adhesión al Mercosur y la prioridad que se le asignaba en la estrategia de inserción externa, está dando paso a una posición más crítica y a una gran desilusión ante las expectativas sobre los efectos de las coincidencias políticas y de la solidaridad entre los Estados.

La confianza hacia los países vecinos fue erosionándose con los incumplimientos de los compromisos en materia de acceso a mercados, la bilateralización entre Argentina y Brasil de la conducción del Mercosur, el desconocimiento de decisiones arbitrales por Argentina y las restricciones al suministro de gas. Pero fue el conflicto de las plantas de producción de celulosa el que provocó una reacción de tipo nacional y una sensibilidad popular que se manifestó en la reacción ante cuestiones como la ausencia de los presidentes de Brasil y Venezuela a la reciente reunión de la Cumbre Iberoamericana en Montevideo.

Hoy la opinión pública en Uruguay está preparada para aceptar cambios fuertes —e incluso costos— en las relaciones con los países vecinos y en la participación en el Mercosur. Esto, por cierto, no es positivo ni ayuda a la solución de los problemas actuales.

Recuperación de la economía de vecindad a mediano y largo plazo

El elemento principal para la recuperación de las relaciones de vecindad y del papel del Mercosur es, como se considera en el capítulo siguiente, la calidad del vínculo asociativo. La fortaleza y arraigo social y político de este vínculo es el principal soporte de cualquier sociedad.

Los propósitos de la asociación pueden modificarse, profundizarse o sustituirse, pero el resultado depende de la responsabilidad, compromiso y solidaridad de los socios con la sociedad que crearon.

La crisis del Mercosur no es un problema creado o soportado solo por el Uruguay. Ni siquiera es una situación que se limita a enfrentar a socios menores con socios mayores. El peso que adquirió el conflicto entre Argentina y Uruguay no debe dejar en segundo plano una crisis profunda que involucra a todos los Estados partes y tiene que ver fundamentalmente con la necesidad de revisar los objetivos sustantivos e instrumentales del sistema de integración.

Los problemas de la integración pueden resolverse con más integración. Más integración es volver al carril de la formación de la unión aduanera con un programa y actitudes de los países que lo hagan creíble. En un ambiente orientado a más integración, el tratamiento de la cuestión de las asimetrías y de la negociación con terceros países puede realizarse con otra perspectiva, como parte o precio de la transición que conduciría a una unión aduanera efectiva.

Si es demasiado pronto para tomar decisiones que conduzcan a más integración, habrá que considerar las alternativas de la denominada *geometría variable* o de flexibilización de las condiciones de participación de Paraguay y Uruguay. En realidad, se trata de aplicar reglas diferentes entre países diferentes.

REFLEXIONES PARA UN MERCOSUR VIABLE

Cuanto menos estructuradas sean las soluciones a la situación del Mercosur, más importancia adquieren la calidad de los vínculos y las actitudes de los países. En este sentido, una reflexión objetiva sobre la inevitabilidad de la vecindad y de las oportunidades y riesgos que involucra, debería motivar a la búsqueda de acuerdos que permitan superar las dificultades actuales.

El gran desafío es cómo evitar que el conflicto entre Argentina y Uruguay contamine al Mercosur y termine bloqueando las posibilidades de reactivación.

LOS VALORES QUE PUEDEN RECUPERAR AL MERCOSUR

Hoy el Mercosur enfrenta el doble desafío de afirmarse como sistema de integración y, al mismo tiempo, resolver una serie de situaciones —políticas e instrumentales— que son relevantes para los Estados partes e inciden fuertemente en sus actitudes hacia el sistema de integración. La formación de consensos sobre los objetivos del Mercosur y sobre las políticas asociadas a estos es condición para que el tratamiento de cuestiones específicas contribuya a fortalecer el sistema y no lo deteriore aún más.

El problema principal, y que afecta particularmente al Uruguay, es la falta de responsabilidad y compromiso de los socios mayores respecto de un proyecto que ellos mismos definieron y al que se sumaron a Paraguay y a Uruguay. Como se ha señalado, lo esencial en una sociedad, especialmente cuando existen asimetrías entre los socios de la intensidad de las del Mercosur, es la calidad de los vínculos asociativos.

Para el futuro, lo importante, más que el ajuste de objetivos e instrumentos, es recuperar la responsabilidad de los socios del Mercosur hacia la sociedad y practicar la disciplina del tratamiento colectivo y la transparencia de las decisiones nacionales o bilaterales que pueden afectar al conjunto. Esto será posible cuando todos los socios perciban al Mercosur como un instrumento de desarrollo social y económico, de equilibrio político y de preservación de la democracia en la región, y de fortalecimiento de su posición como bloque en el contexto internacional.

La recuperación del Mercosur como sistema de integración y como instrumento de desarrollo, depende del acuerdo y adopción de decisiones políticas consistentes con las realidades sociales y económicas de los Estados partes.

Ese acuerdo debería incluir un objetivo sustantivo, asociado al desarrollo sustentable, y objetivos instrumentales, que establezcan los mecanismos y procesos mediante los cuales se llegue al objetivo sustantivo. Si partimos de la flexibilidad como condición de consenso, no podemos esperar en lo inmediato objetivos instrumentales muy estructurados, sino más bien flexibles y adaptables a las circunstancias, pero dotados de una progresividad que vaya incrementando su eficacia en función del objetivo sustantivo.

Para ello es necesario relativizar el peso de la coyuntura y rescatar los componentes más permanentes y sólidos de una relación de vecindad que es esencial para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En este sentido, los acuerdos a que puedan llegar Argentina y Brasil sobre sus relaciones económicas recíprocas, definirán la base del sistema. De hecho, el Mercosur nace de los acuerdos celebrados entre Argentina y Brasil a fines de los años ochenta, con el pro-

pósito de ampliar y profundizar la integración bilateral. Sin perjuicio de ello, las soluciones que sirvan a Argentina y Brasil deben ser complementadas con medidas que permitan una participación equilibrada de Paraguay y Uruguay en el sistema.

No vamos a reiterar las apreciaciones sobre la situación del Mercosur y las propuestas recogidas a esos efectos en los documentos anteriores, pero sí insistir en tres conceptos.

En primer lugar, la voluntad política enunciada por todos los gobiernos es tal si está acompañada de compromiso y responsabilidad hacia el sistema de integración. Hoy es más la recuperación de esos valores, que la búsqueda de esquemas o fórmulas instrumentales que reemplacen o restauren a las que se trataron de aplicar hasta ahora sin éxito. Solo en un ambiente de confianza y compromiso será posible encontrar la comprensión recíproca y el equilibrio de intereses que den continuidad, progresividad y solidez al sistema de integración.

En segundo lugar, el compromiso y la responsabilidad deben estar complementados por la flexibilidad y progresividad de las soluciones, que al mismo tiempo deben contemplar las distintas necesidades y posibilidades de los países, y proyectarlas hacia un objetivo de integración futura lo suficientemente consistente como para constituirse en una prioridad para ellos.

La flexibilidad no debe ser vista como un retroceso, cuando es un requisito esencial para asegurar el equilibrio y evitar el recurso persistente a la unilateralidad. El verdadero retroceso está en la brecha entre el mantenimiento de objetivos instrumentales que los propios Estados partes desconocen, y la realidad de avances desequilibrados, incumplimientos de compromisos y estancamiento en las decisiones.

En tercer lugar, la necesidad de flexibilidad como respuesta a las asimetrías está en función de la imposibilidad de resolver, en plazos previsible, los aspectos críticos señalados. Si la unión aduanera se hubiese concretado y se hubieran negociado acuerdos comerciales del Mercosur con la Unión Europea, los Estados Unidos, Japón y los grandes mercados emergentes, la flexibilización no sería necesaria. En la medida en que no es realista pensar que ello se concrete en plazos cortos, la flexibilidad es vital para salvaguardar el sistema y permitir a los Estados partes desarrollar sus estrategias de inserción externa.

Como se señala al concluir el documento de propuestas para un Mercosur viable: “Aceptar la realidad, dejar de lado la retórica y la ficción, asumir las diferencias surgidas entre los Estados partes en determinadas políticas y respetar la pluralidad de estrategias de desarrollo, son condiciones para aliviar las tensiones, resolver los nudos del estancamiento y proyectar hacia el futuro el mejor Mercosur viable”.