

SERGIO ABREU

Los años noventa marcaron el fin de la Guerra Fría, de la apertura y globalización de la economía, de la creación de la OMC y del impulso de los nuevos modelos de regionalismo abiertos. En la nueva agenda, la propiedad intelectual y los servicios adquirieron relevancia en las negociaciones multilaterales y bilaterales. La incorporación del conocimiento y la calidad de la producción se convirtieron en la clave del progreso.

México en la región se asoció con Estados Unidos, el Grupo Andino trató de preservar su proceso subregional y Chile ingresó en una activa política de una envidiable poligamia comercial.

En ese contexto, los acuerdos entre Brasil y Argentina, producto de una revisión de sus relaciones bilaterales y una relativa coincidencia en sus políticas económicas, evolucionaron hacia la suscripción en 1991 del Tratado de Asunción, que incorporó a Paraguay y Uruguay. El Tratado previó un mercado común mediante la formación de una zona de libre comercio, la adopción de un Arancel Externo Común, la coordinación de la gestión macroeconómica y de políticas y programas sectoriales (1).

Fue un gran desafío pasar de una integración de baja intensidad en espacios protegidos a una de alta intensidad en espacios más abiertos, contemplando las expectativas de países de dimensiones, estructuras productivas y situaciones sociales muy diferentes.

A partir de esta decisión política, la expansión del comercio intrarregional, impulsada por las condiciones macroeconómicas de los Estados Parte hasta 1998, disimuló los atrasos e incumplimientos de plazos y compromisos para la formación de la unión aduanera y el mercado común, que se hicieron evidentes con los efectos de la devaluación brasileña de 1999 y la crisis correspondiente.

La respuesta fue el relanzamiento del Mercosur (2000) en la búsqueda de rescatar los objetivos originales, pero con resultados parciales y tardíos. El desfasaje del proceso se trató de compensar con movimientos políticos, como la constitución del Parlamento del Mercosur, el tratamiento de temas sociales y la transformación de las reuniones de presidentes, en foros de coincidencia ideológica carentes de consistencia comercial y económica.

Actualmente, el acceso a los mercados sufre restricciones puntuales que aplican todos los países, a vía de ejemplo los derechos de exportación y las licencias de importación que Argentina ha implementado en decisiones unilaterales.

El Arancel Externo Común mantiene excepciones y perforaciones; no hay una regulación de la competencia por inversiones, ni coordinación efectiva de la gestión macroeconómica, ni negociaciones significativas con terceros países que le den protagonismo político al bloque. La seguridad jurídica está comprometida, el sistema de solución de controversias es poco utilizado y los socios prefieren negociar informalmente antes de reclamar sus derechos por la vía institucional.

Esta situación se da en un contexto muy diferente al de los noventa. El mundo está saliendo de una profunda crisis económica (2007-2009) que afectó principalmente a las economías más desarrolladas. La liberalización multilateral del comercio en la OMC se estancó en la Ronda Doha y la formación de un foro de gobernanza mundial con el G-20, después de un comienzo auspicioso, perdió impulso. Estamos frente a un nuevo balance precario de la economía internacional, en que China y las grandes economías emergentes adquieren protagonismo, con la interrogante de hasta cuándo pueden mantener tasas altas de crecimiento sin una recuperación sólida de las economías desarrolladas.

Brasil aparece como potencia emergente, ejerciendo un fuerte liderazgo en la región, percibiendo al Mercosur simplemente como una tarjeta de presentación institucional relacionada con su estrategia de inserción externa. Últimamente, parece más dispuesto a contemplar las expectativas de Paraguay y Uruguay, mientras se esfuerza para contener y neutralizar los efectos de una política argentina que no ajusta su dirección a una disciplina compartida.

En lo sustantivo, el Mercosur se transformó en un sistema anómico, sustentado en la decisión de sus socios de preservar un vínculo político y económico a pesar de políticas cambiantes y divergentes y de la incertidumbre de un futuro que se construye sobre la marcha. La infraestructura física, la energía y las comunicaciones son parte de una nueva agenda que respira un aire sudamericano al tenor del discurso estratégico brasileño.

LA VECINDAD MANDA. Antes del Mercosur, Uruguay tenía acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil basados en instrumentos de comercio administrado. El Mercosur abrió la posibilidad de acceso ilimitado a esos mercados, que permitiría especializar la economía y captar inversiones y de institucionalizar y multilateralizar relaciones bilaterales asimétricas. Sin embargo, la evolución del proceso no respondió a esas expectativas y se diluyó a medida que la novelería comenzó a perder intensidad.

Durante la década de los noventa se produjo una concentración del comercio uruguayo en el Mercosur, que llegó al 55% del valor de las exportaciones y el 44% del de las importaciones (1998). Después de la recesión del período 1999/2003 y la crisis financiera del 2002, las exportaciones al Mercosur bajaron al 23% del valor total (2005), recuperándose para llegar al 31% en el 2010. Las importaciones siguieron oscilando alrededor del 45% hasta el 2009 y bajaron a 36% en el 2010.

El Mercosur sigue teniendo una importancia vital para las exportaciones uruguayas de manufacturas industriales, absorbiendo el 73% en el 2010. Mientras que en el resto de los bienes registra una participación menor, pero alcanza al 41% en cereales, 30% en lácteos y el 100% en molinería.

El conflicto con Argentina por la construcción de una planta de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay (2005) generó una tensión bilateral que incidió también en el relacionamiento intra bloque. La posibilidad de negociar un TLC con los Estados Unidos marcó el punto culminante de una confrontación que se laudó neutralizando esa iniciativa tanto por el veto brasileño como por el juego de sectores políticos internos en el Uruguay.

Los cambios en el escenario global y regional de Brasil, y el fallo de la Corte de La Haya sobre el caso Botnia, aproximaron a Uruguay con Brasil, manteniendo un relacionamiento con la Argentina de tensiones y alivios de carácter permanente en manos de una activa diplomacia presidencial.

El futuro geopolítico de Uruguay depende de las seguridades que pueda alcanzar en materia de acceso al mercado y desarrollo de servicios asociados a infraestructura, transporte y comercio. Pero las decisiones que ello involucra necesitan serenidad, claridad y firmeza para concretar negociaciones directas con los vecinos en las áreas que el Uruguay considera prioritarias.

Nuestro país y su gobierno necesitan cambiar el eje de discusión respecto del cumplimiento de viejos compromisos, planteando un escenario de negociación flexible que extraiga de las posibilidades bilaterales y regionales un concepto de vecindad que aporte seguridad, equilibrio y certeza en los objetivos de mediano plazo.

La política exterior del Uruguay, distraída en los últimos tiempos en cuestionadas interpretaciones de los derechos humanos, debería ser más eficiente y proactiva en priorizar:

V La seguridad de acceso a mercados, especialmente para los bienes que no tienen oportunidades alternativas al Mercosur.

V El equilibrio para captar inversiones orientadas al aprovechamiento de los mercados del Mercosur.

V Las condiciones para desarrollar servicios logísticos en el Cono Sur.

V La flexibilidad en las relaciones comerciales con terceros países, que contemple intereses muy específicos y frecuentemente diferenciados de los de Brasil y Argentina.

Lamentablemente, el turismo comercial a nivel bilateral expresa un dinamismo que se agota en la finalización de cada viaje, cuando en realidad, su utilidad debe responder a un esfuerzo conjunto que centralice una clara voluntad política e institucional. Si no se abandona la política del mensaje errático y contradictorio, pocas posibilidades tendremos de mostrar adónde realmente queremos ir.

(1) La unión aduanera como objetivo instrumental surge de las decisiones adoptadas en 1994 sobre los instrumentos que permitirían definir una política comercial común

Lunes 2 de mayo 2011 – El País – Suplemento Economía & Mercado – Opinión página 15

[http://www.elpais.com.uy/suplemento/economiaymercado/objetivos-ante-un-nuevo-escenario/ecoymer\\_563555\\_110502.html](http://www.elpais.com.uy/suplemento/economiaymercado/objetivos-ante-un-nuevo-escenario/ecoymer_563555_110502.html)