



Análisis del CURI

La relación bilateral con Argentina: una visión objetiva

Dr. Sergio Abreu

*Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales*

16 de marzo de 2012

Análisis N° 01/12

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

La relación bilateral con Argentina: una visión objetiva

Dr. Sergio Abreu

Las relaciones históricas con Argentina están llenas de buenos y malos momentos, de comportamientos disímiles y de incumplimiento de compromisos de parte de nuestro vecino, que por cierto es una práctica general y no exclusiva contra nuestro país. Las autoridades argentinas de la era K no motivan simpatías y frecuentemente nos hacen ver sus actitudes peores de lo que son. A su vez las posiciones declaradas por el Presidente y el Canciller y otras figuras de gobierno, dan una impresión de sumisión e intentos de apaciguamiento, en un contraste que para muchos uruguayos resulta irritante.

Sin embargo, si queremos contar con una apreciación objetiva de la relación bilateral y cómo manejarla, debemos desprendernos de los sentimientos anteriores y basarnos más en los hechos y datos, que en los dichos de los protagonistas. Las expresiones del Canciller y de otras fuentes del Gobierno, deben ser despojadas de una retórica política dirigida a ciertos sectores del partido de gobierno y a moderar los efectos sobre los gobiernos vecinos.

El “efecto Botnia” sigue incidiendo en las relaciones bilaterales y mantiene un clima de tensión y poca disposición de Argentina para contemplar las expectativas de Uruguay e incluso cumplir con compromisos vigentes. Eso se hizo evidente y explícito en la reunión de Presidentes del Mercosur de diciembre pasado. A la Argentina le duelen las Malvinas porque no las puede conseguir, y le duele – un poco menos – la planta de UPM porque no la puede hacer mover.

Pero vayamos a la realidad de la agenda bilateral:

- En materia de navegación en los ríos limítrofes, en particular el mantenimiento de los dragados y la realización de obras de infraestructura logística en Nueva Palmira, las autoridades argentinas están dilatando decisiones y acciones. Sin embargo, la Hidrovía Paraná –Paraguay no ha tenido hasta ahora grandes problemas de tránsito, y es una de las fuentes actuales de la actividad de Nueva Palmira. Tampoco hay más dificultades en el tránsito terrestre hacia Chile y Paraguay que las habituales (el tránsito aduanero por Argentina siempre fue complejo y problemático). La falta de compromiso y cooperación de Argentina afecta las potencialidades de Uruguay para desarrollarse como polo logístico del Cono Sur, incluida la construcción de un puerto de aguas profundas. En la salida de la Hidrovía, Argentina y Uruguay compiten, y si bien hoy puede haber un movimiento especialmente de soja que está saturando las infraestructuras disponibles eso puede cambiar. Mientras Uruguay tiene ventajas geográficas como salida, la Argentina domina el tránsito y puede controlar el mantenimiento de los dragados que aseguran el acceso a Nueva Palmira. Un esquema de cooperación

como los aplicados en Europa en el Rin o el Báltico, o entre EEUU y Canadá en los Grandes Lagos, traería grandes beneficios no solo para Argentina y Uruguay, sino para todo el Cono Sur. Pero para tratar esas posibilidades habría que sacudirse el mal humor. Mientras tanto el desarrollo de los servicios logísticos en Uruguay tiene todavía margen de crecimiento, mientras se mantenga el nivel actual de importaciones, actividad agrícola y forestal y el tránsito fluido por la Hidrovía.

- En materia de energía, la Argentina estuvo difiriendo la posibilidad de hacer efectiva la compra de energía eléctrica paraguaya y termina ofreciéndole a Paraguay comprarle la energía que estaba destinada a nuestro país. Mientras tanto y anteriormente, vendió a Uruguay energía eléctrica, aun en períodos de escasez en Argentina. La lógica es tratar de prolongar la dependencia bilateral en esta materia.
- Asimismo, ha estado dilatando los trámites que llevarían a la construcción de una planta de regasificación en nuestro país. La mayor posibilidad es que la planta se construya pero con un atraso considerable respecto de las previsiones.
- Argentina adoptó recientemente medidas de control de cambios de alcance general para evitar la fuga de capitales. El efecto de esas medidas es más fuerte en Uruguay por la cantidad de transacciones, y tiene efectos sobre el turismo, aunque no parecen haber sido importantes en la actual temporada, y sobre empresas de servicios o técnicos residentes en Uruguay que tienen actividades continuas u ocasionales en Argentina.
- Luego de la liberación de los puentes sobre el Río Uruguay, la Argentina no puso mayores trabas al turismo. Incluso durante el corte, los efectos más importantes fueron locales sobre los dos lados del río, mientras que el turismo utilizó otras vías. Las demoras posteriores y actuales en los cruces de frontera son una responsabilidad compartida. Argentina tolera el turismo en Uruguay como un elemento de disuasión. Y así lo ha interpretado el Presidente y otras autoridades uruguayas.
- En el tema del acuerdo sobre información tributaria hubo gran confusión y reacciones apresuradas. Hoy es evidente que el problema no era estar en la lista “gris” sino tener que negociar acuerdos con Brasil y Argentina, y éste es el más complejo y con mayor impacto en nuestra economía. En principio, Argentina está aceptando evitar la doble tributación y el elemento central de la discusión está en la retroactividad. La retroactividad está contemplada en el modelo de la OCDE con un límite de tres años. Esto quiere decir que Argentina podría pedir información sobre determinada persona o empresa con una antigüedad de hasta tres años anteriores a la vigencia del acuerdo; esa información le permitiría al fisco argentino investigar inversiones realizadas por contribuyentes argentinos en Uruguay anteriores al acuerdo, si hubo evasión o fraude tributario y el origen de los fondos. En principio esto parece bastante lógico desde el punto de vista tributario y de los objetivos de la OCDE, el temor es que el Gobierno argentino utilice esa posibilidad para perseguir a enemigos políticos – que sería un problema interno – o para desalentar la inversión en Uruguay, que es un riesgo nuestro. Por otra parte, nada impediría que Argentina grave los activos en el exterior de sus contribuyentes con tasas mayores a las que aplica en la jurisdicción fiscal propia. Una medida semejante desalentaría las inversiones y el mantenimiento de propiedades en el exterior aunque existieran compromisos para evitar la doble tributación. Si bien es prematuro especular sobre los efectos

del acuerdo, sí hay dos aspectos obvios: el acuerdo es inevitable y Uruguay tiene muy poco poder de negociación.

- Las medidas comerciales que aplica Argentina en los últimos diez años, evolucionaron desde los derechos de exportación que crearon una competencia desleal en el mercado regional, a un proteccionismo extremo, cuya principal consecuencia es anular el Mercosur como instrumento de formación y regulación de un mercado ampliado. Las medidas argentinas son de alcance general, no están dirigidas contra los países del Mercosur, aunque el déficit en el comercio con Brasil sea uno de los detonantes. No puede haber libre circulación de mercaderías si uno de los socios del Mercosur establece un sistema que desalienta la importación y en algunos casos la bloquea. Ese sistema se profundizó a partir del 1º de febrero, cuando todas importaciones debieron comenzar a pasar por un filtro que impedirá el acceso al mercado de productos que compitan con la producción nacional. Hasta ahora las exportaciones uruguayas se vieron afectadas en varios aspectos: en casos puntuales, se produjo un verdadero bloqueo, con reducciones del 90% del valor exportado, que llevo a las empresas afectadas al borde del cierre; la tramitación de licencias trajo aparejada una incertidumbre en los importadores que se traduce en una pérdida general de mercado, si en el 2011 las exportaciones uruguayas a Argentina llegaron a una cifra récord en valor podemos suponer que hubieran aumentado más de no aplicarse esas restricciones. Por otra parte, el monitoreo bilateral de las licencias, que permitió rescatar la mayor parte del comercio, crea un ámbito de negociación y tensión permanente. No podemos determinar el efecto que tendrán las nuevas medidas argentinas, pero sí es claro que responden a una política proteccionista extrema, que desconoce los compromisos comerciales del Mercosur. No hay margen para discutir esa política y las reclamaciones en el Mercosur son inútiles. La posición de la Presidenta argentina en la última reunión de presidentes del Mercosur fue muy clara en rechazar cualquier compromiso de libre comercio regional.

¿Qué hacer?

En la agenda actual hay temas preponderantemente bilaterales y un tema – el comercial – que afecta al Mercosur.

La relación con Argentina no tiene sustituto para Uruguay. Eso significa que el mantenimiento de la situación actual y una reducción de las expectativas sobre las relaciones bilaterales, afecta el modelo de desarrollo en algunos componentes básicos. La Argentina tiene la llave del desarrollo logístico uruguayo en lo que depende de la navegación por la Hidrovía Paraguay-Paraná, de la navegación e infraestructura en el Río Uruguay, del tránsito terrestre desde Chile, y del tránsito de energía eléctrica desde Paraguay. También puede facilitar o complicar el flujo turístico, que sigue siendo mayoritario, y las inversiones a partir de la suscripción del acuerdo sobre información tributaria en negociación. Parte de las exportaciones a la Argentina son productos industriales que no tienen mercados alternativos, y que tampoco podrían ser absorbidas por el mercado doméstico si se adoptaran medidas de protección. **Una retaliación comercial o de otro tipo con Argentina no haría otra cosa que aumentar los daños.**

El tratamiento de la relación bilateral está muy vinculado a las políticas y prácticas del gobierno argentino actual. Pero aun pensando a largo plazo no se puede ignorar una prolongada historia de inestabilidad en esa relación y de cambios y crisis en el mercado. En este momento la economía argentina enfrenta una situación compleja que es la determinante de las últimas medidas comerciales y cambiarias que nos afectan. Las políticas seguidas pueden ser equivocadas y vulnerar compromisos regionales e internacionales, pero no podemos olvidar que entre el 2000 y el 2001 Argentina no pudo evitar el default y la congelación de depósitos, y que unos diez años atrás había pasado por un período prolongado de hiperinflación, y podríamos seguir hacia atrás por mucho más tiempo. Estamos tratando con un vecino y socio poco confiable, que ofrece oportunidades y riesgos que no pueden separarse. Es decir que tratar de **aprovechar las oportunidades de la vecindad con Argentina implica asumir los riesgos de su inestabilidad y falta de compromiso.** Y estos riesgos, en diversas formas e intensidades, ya se dieron en el pasado.

En realidad lo esencial de una agenda con Argentina es restablecer una relación bilateral de cooperación y respeto de los compromisos. Eso no parece posible con el Gobierno argentino actual, pero tampoco sería sensato descartarlo como opción de largo plazo. Lo razonable es aceptar los riesgos de decisiones estratégicas que dependan de la participación o cooperación argentina, y reducir la presión en el tratamiento de las cuestiones puntuales que se están discutiendo en la actualidad. **Negociar permanentemente, pero preservar la dignidad y la responsabilidad de nación independiente.** Si el “apaciguamiento” fracasó y profundizar la confrontación aumentaría los daños sin generar beneficios, el único camino es ajustar las expectativas y asumir que no basta con tener la razón y el respaldo del derecho, frente a un Gobierno que actúa fuera de esos límites.

La negociación permanente sigue siendo el único camino para preservar los vínculos económicos. No se trata de buscar excusas en las consecuencias sobre el turismo o las inversiones, Uruguay hoy no tiene alternativas, y crearlas es un proyecto de mediano y largo plazo. En lo comercial, Brasil y Paraguay tienen los mismos problemas que Uruguay, y hasta ahora usaron la negociación bilateral como instrumento para sobrellevarlos. La única posibilidad de cambio es que Brasil formalice la cuestión de las medidas comerciales argentinas en el Mercosur. Eso se consideró imposible en la administración de Lula, pero en el Gobierno de Dilma algunos asuntos de la política exterior están cambiando y la relación con Argentina puede deteriorarse en la medida en que el mercado regional se convierta en una necesidad para la economía brasileña.

Por otra parte, el año 2012 tiene muchas incertidumbres en el inicio, pero que se deberían ir aclarando, para bien o para mal, en su transcurso. Este es un aspecto especialmente relevante para la toma de decisiones estratégicas sobre el modelo de desarrollo y la inserción externa. Este año se producirán cambios o confirmaciones de gobiernos en varios países que son importantes en la relación económica con Uruguay: la reelección o no de Obama en los EEUU; la posibilidad de que el PRI vuelva al gobierno en México; la posibilidad de que Hugo Chávez tenga que dejar la presidencia de Venezuela por su estado de salud; las elecciones presidenciales de la Federación Rusa que deberían confirmar la continuidad en el poder de la dupla

Putin-Medvediev. Además se espera que la situación de la zona euro se estabilice y se pueda estimar el tiempo y los costos de su recuperación. Adicionalmente, la situación por la que siguen atravesando los EEUU, la UE y Japón ya se está reflejando en la economía China, en medidas defensivas brasileñas, y en oscilaciones en precios y demanda de productos básicos y en el comercio y las inversiones.

La vulnerabilidad de la economía uruguaya se ha vuelto alta en lo comercial y los problemas colaterales que puede generar una reducción significativa del valor de las exportaciones. A principios del 2012 todos los socios económicos importantes están o pueden estar en problemas, y los precios de los productos básicos presentan una marcada inestabilidad. Los supuestos de crecimiento para la región que son del 3 al 4 % (CEPAL, BM, FMI) y para Uruguay del 4 % (analistas locales independientes), se basan en un mantenimiento de las condiciones actuales y una reducción de las tasas en relación al 2011. En Uruguay habría que agregar los efectos que puede tener el acuerdo de información tributaria con Argentina.

La primera conclusión es que la relación bilateral con Argentina sigue siendo prioritaria, aunque sea para evitar más daños, reconociendo la dificultad de concretar proyectos en infraestructura y energía y resolver las trabas comerciales y consecuentemente la necesidad de manejar con más realismo los tiempos y las expectativas. En segundo lugar, la permanencia en el Mercosur supone reconocer sus limitaciones, especialmente como instrumento de integración económica. Los compromisos han perdido vigencia y es inútil seguir reclamándolos, sin perjuicio de continuar haciendo funcionar los órganos y tomar decisiones de menor importancia. Es lo que sucede con este tipo de instituciones cuando se estancan y pierden los objetivos fundacionales. Los cambios posibles deben venir de Brasil. En tercer lugar, la búsqueda de alternativas extrarregionales, incluyendo la utilización del TIFA con EEUU, ¿negociaciones? con China, la FR y otros países, y la negociación de TLCs entre el Mercosur y la UE y Canadá, no tienen una base de contenidos y de viabilidad política, salvo en el caso del TIFA que es un instrumento vigente y que permitió resolver algunas situaciones. En lo comercial arancelario seguimos dependiendo del Mercosur y de la conformidad de Brasil.

En este escenario, para el Uruguay es necesario evitar tres tipos de errores ya cometidos:

- La ideologización de la política exterior, cambiando o erosionando alianzas históricas por nuevas “amistades” de dudoso sustento y alta potencialidad de acarrear problemas.
- No entender que los principismos tradicionales o incorporados, tienen un valor relativo en un escenario de decadencia del derecho internacional, en el cuál los intereses nacionales son el principal determinante de las posiciones de los países.
- El pragmatismo propio de la promoción y defensa de los intereses nacionales, apunta a situaciones sustentables. La política exterior no puede basarse en el aprovechamiento de pequeñas ventajas o expectativas de ventajas coyunturales. Eso es confundir pragmatismo coherente y flexible en la conducción de las relaciones internacionales a largo plazo, con oportunismo de ocasión.

Lo importante es acertar en la identificación de los intereses nacionales con una visión de largo plazo, en un escenario de múltiples actores, cambiantes en posiciones y poder, y tomar decisiones sobre conveniencias del momento o improvisadamente puede llevar a una “no” política. Hay una opción entre la “no política” y la secularización de la política, que tiene que ver con la comprensión de la evolución de los escenarios regional y global, y la visión de la evolución de los cambios “estructurales” de la economía y la sociedad.

Algo más sobre el comercio con Argentina

El déficit comercial no es un argumento. Lo que miran los países es el conjunto de sus relaciones económicas. Y en el conjunto de esas relaciones la posición con Argentina es bastante más equilibrada que en lo comercial, y ese hecho es lo que le permite a la Presidenta argentina presionar con la perspectiva de mayores daños.

Sin perjuicio de ello, los negocios de exportación a la Argentina se convirtieron en operaciones de riesgo, y las empresas que dependen de esas exportaciones están en una posición muy vulnerable, especialmente en los casos en que no tienen mercados alternativos. El Gobierno puede apoyar la búsqueda de mercados alternativos y la reconversión de las empresas para modificar su producción o su competitividad. Pero esto puede servir solo en algunos casos, y parte de las empresas prefieren responsabilizar al Gobierno antes que asumir un problema de estrategia de negocio y/o competitividad. Los sectores y empresas dependientes del mercado argentino seguirán exportando con dificultades.

Pero el efecto de las medidas afectó el comercio bilateral solo en casos puntuales. El valor de las exportaciones del 2011 es el más alto de los últimos cinco años, y un 16 % superior al del año 2008 (a fines de ese año se impusieron las licencias no automáticas). Si consideramos las partidas más importantes (más de USD 200.000 en algún año entre el 2007 y el 2011), que incluyen el 99,8 % de las exportaciones del año 2011, vemos que 102 aumentan, y en muchos casos sustancialmente, en relación al 2008. 95 partidas disminuyen el valor de las exportaciones en relación al año 2008. Si hacemos el ejercicio a nivel de capítulos, 38 aumentan y 24 disminuyen.

Si miramos la concentración y alternativas al mercado argentino, hay 27 partidas que dependen en un 75 % o más de su valor del mercado argentino, 29 dependen en más del 50 % hasta el 75 %, y 136 en menos del 50 %. Es decir que buena parte de las exportaciones a la Argentina también se dirigen, en más de la mitad de su valor a otros mercados.

El principal sector de exportación, el automotriz (USD 227 millones), tuvo en el 2011 su mejor año de los últimos cinco, con índices de dependencia altos en autopartes y tractores de carretera, y bajos en vehículos y revestimientos, pero que se complementan hasta casi el 100 % con exportaciones a Brasil. También aumentaron

significativamente las exportaciones de plásticos y caucho, pinturas, preparaciones para lavar, manufacturas de hierro y acero, lácteos, vestimenta y manufacturas textiles (capítulos 61,62 y 63), y el conjunto de la industria alimenticia (capítulos 15 a 21). Estos sectores representaron el 82 % del valor de las exportaciones a la Argentina en el año pasado.

Vale la pena profundizar en dos sectores que se consideran críticos en el comercio con la Argentina. En el de vestimenta: las exportaciones de prendas de punto tuvieron un ligero descenso en relación al 2010 (6,5 contra 7,1 millones de dólares) pero crecieron en un 28 % en relación al 2008; las de las restantes prendas aumentó considerablemente en relación al 2010 (12,4 contra 9,9 millones) y un 2 % en relación al 2008; y las de ropa de cama, mesa, baño y demás productos del capítulo 63 también aumentaron significativamente sobre el 2010 (14,2 contra 9,4 millones) y un 20 % en relación al 2008. En tejidos e hilados en cambio, que no fueron de los principales sectores en ningún año del período, se observan descensos pronunciados. En la industria alimenticia se observan situaciones variadas: los productos de cacao aumentaron de 186 mil dólares en el 2008 a 2 millones en el 2010 y 4,9 millones en el 2011, correspondiendo la mayor parte del aumento a los productos de chocolate; los productos a base de azúcar sin cacao, con valores menores, aumentaron 5 veces entre el 2008 y el 2011 y los jugos de fruta más de 8 veces; las pastas alimenticias, productos a base de cereales y los productos alimenticios del capítulo 21 mantuvieron valores estables entre el 2008 y el 2011; en cambio las conservas de carnes y pescados y mariscos sufrieron un descenso sustancial. Cabe señalar que en la industria alimenticia no hay una gran dependencia del mercado argentino (las excepciones son los artículos de confitería sin cacao), pero sí la hay en la vestimenta.

La conclusión del análisis es que la negociación sobre las licencias permitió recuperar en el 2010 y el 2011 la pérdida de exportaciones que se había producido en el 2009, y que un endurecimiento de la posición uruguaya – salvo que acompañara Brasil – hubiera sido contraproducente. Claro que las declaraciones del Presidente y el Canciller pueden resultar irritantes.

Por supuesto que es de la esencia del comercio que unos productos incrementen y otros reduzcan la participación. También es de la esencia pensar que si no se aplicara un sistema de licencias el crecimiento de las exportaciones a Argentina en el 2010 y 2011 hubiera sido mayor, y que los problemas puntuales que no pudieron resolverse en las negociaciones no se hubieron producido.

El análisis llevado al nivel de empresa mostrará daños individuales que no aparecen en una estadística con cierta agregación de datos. Algunos exportadores pueden haber sufrido mucho más de lo que puede surgir de una estadística.

Los exportadores tienen razón en considerar que las medidas argentinas desalientan el comercio por incertidumbre y discrecionalidad, que son violatorias de los compromisos del Mercosur y en irritarse con algunas declaraciones y explicaciones del Presidente y otras autoridades. No tienen razón en exigir un endurecimiento

negociador aislado, que terminaría aumentando los perjuicios y afectando una relación bilateral ya deteriorada.

Hay que construir un plan B, a partir de compensaciones y promoción de cambios estructurales en la industria, que reduzcan su vulnerabilidad por la dependencia regional. Esto llevaría tiempos y costos, pero reduciría riesgos y evitaría desgastes y daños. El 2012 puede no ser un buen año para cambios, pero sí puede ser un buen año para ir preparándolos.

Consejo Uruguayo para las Relaciones In.